

A JÖVŐ NEMZEDÉKEK ÉRDEKEINEK VÉDELMÉT ELLÁTÓ
BIZTOSHELYETTES

# Az alapvető jogok biztosának a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettesének, a jövő nemzedékek szószólójának

# JAVASLATA

# A FATESTVÉR PROGRAMRÓL

## 1. A jövő nemzedékek szószólójának 2016. május 10-én bejelentett országgyűlési határozat-javaslata

### …/2016. (…) OGY határozat

### a Fatestvér Programról

**Az Országgyűlés annak érdekében, hogy**
**a) támogassa a felnövekvő nemzedék szülőhely iránti megbecsülését és szeretetét, tovább erősítse kötődésüket saját gyökereikhez;**
**b) támogassa a helyi kisközösséghez tartozás, az együttes cselekvés örömét és igényét, erősítse a gyermekekben a lokálpatriotizmust, a nemzeti összetartozás érzését és az egymás iránti szolidaritást;**
**c) tudatosítsa a felnövekvő nemzedékek egyéni felelősségvállalásának fontosságát hazánk környezeti állapotának alakulásában, és ösztönözze a hosszú távú gondolkodásra nyitott, a természeti környezetre érzékeny, azt tudatosan óvó és alakító, a természettel harmóniában élni képes társadalom eszményét;**
**d) mérsékelje az éghajlatváltozás kedvezőtlen hatásait és csökkentse hazánk lakosságának egyénekre lebontható ökológiai lábnyomát;**
**e) hozzájáruljon az épített és természeti környezet harmonikus egyensúlyán alapuló egészséges lakókörnyezet megteremtéséhez a jelen és a jövő nemzedékek számára;**
**elfogadja e határozat 1. számú mellékletében meghatározott Fatestvér Programot.**
**Ennek érdekében**
**a) figyelembe véve, hogy az Alaptörvény P) cikke a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét az állam és mindenki kötelességeként határozza meg;**
**b) hangsúlyozva hazánk környezeti állapotának javítása érdekében az egyéni és kisközösségi felelősségvállalás szükségességét;**
**c) tekintettel arra, hogy a fák a nemzeti vagyon részét képező természeti értékek elengedhetetlen alkotórészei, védelmük és megőrzésük a jövő nemzedékek számára egyben az ökológiai rendszerek működőképességének fenntartását és így az emberiség életfeltételeinek jövőbeni biztosítását is szolgálja; valamint**
**d) a jelen és jövő nemzedékek közötti szolidaritás eszméjét gyakorlatba ültetve a következő határozatot hozza:**

**1. Az Országgyűlés felkéri a Kormányt, hogy készítse elő e határozat 1. melléklete szerint, a fent meghatározott irányelvek és célkitűzések megvalósítására a Fatestvér Program működéséhez szükséges törvényjavaslatot, és azt 2016. szeptember 30-ig terjessze az Országgyűlés elé.**

**2. Az Országgyűlés felkéri a Kormányt, hogy az előbbi pontban meghatározott törvényjavaslat maradéktalan teljesülését szolgáló, teljes jogalkotási csomagra – ide értve a költségvetési háttér biztosítását szolgáló intézkedéseket is – 2016. december 31-ig tegyen javaslatot.**

**3. Ez a határozat a közzététele napján lép hatályba.**

## *1. melléklet a .../2016. (....) OGY határozathoz*

## A Fatestvér Program

**A Fatestvér Program országos faültetési kezdeményezés, melynek célja, hogy évről évre minden hazánk területén született, magyar állampolgárságú kisgyermek születését egy őshonos facsemete ültetésével ünnepelje meg, és az így elültetett fák országos szinten kerüljenek nyilvántartásba vételre és megóvásra.**

**A Program a régi magyar népi hagyományok nyomán már működő helyi kezdeményezések példáján alapul. A Program az érintett magánszemélyek és önkormányzatok önkéntességére épül, és három fő célkitűzést szolgál. Egyrészt erősíteni kívánja a gyermekek lakóhelyükhöz, szülőföldjükhöz való kötődését. A fát a gyermek születési helyéhez közel ültetik el, így a család bármikor visszatérhet a saját fáihoz, saját gyökereihez. A Program másrészt a gyermekek egyenlő méltóságának gondolatát kívánja megjeleníteni azáltal, hogy minden gyermek egy közel azonos fejlettségű facsemetét kap, bárhol is szülessen az országban. A Program igen fontos hozadéka, hogy nemcsak a gyermekeket neveli természetszeretetre és környezettudatosságra, hanem rajtuk keresztül szüleiket is megszólítja. Végül, a Program során elültetett facsemeték hosszútávon zöldfolyósokat képeznek, hozzájárulva egy mozaikos ökológiai hálózat kialakításához, továbbá számottevő mennyiségű szén-dioxid megkötésével segítik elő a klímaváltozás hatásainak mérséklését, csökkentik a zajterhelést és tisztítják a települések levegőjét.**

**A faültetés elsődlegesen a Programba önkéntesen jelentkező önkormányzatok területein valósul meg, az adott önkormányzat területén működő állami erdőgazdaság és a Nemzeti Park Igazgatóságok bevonásával. A Programban az érintett gyermek törvényes képviselői önként jelentkezve névre szóló ültetéssel vehetnek részt. Ennek érdekében a helyben szokásos módon kellő időben értesülnek a Programról, illetve a névre szóló ültetés lehetőségéről. A Program a megvalósítás tekintetében nyitott, így abban ugyancsak önkéntes alapon a civil, természetvédő szervezetek, a helyi lakosság közösségei részt vehetnek, illetve az önkormányzat önkéntes részvételét kezdeményezhetik.**

**A Programban résztvevő gyermekek számára az érintett települések tájegységének megfelelő őshonos csemetéket biztosítanak, melyek a helyi talajviszonyoknak is megfelelnek. A fák egyedileg beazonosítható módon, az önkormányzatok bel- vagy külterületén, elsősorban közterületeken, utak mentén, illetve parkok, közintézmények területén kerülnek elültetésre.**

**Az érintett gyermek törvényes képviselőjének önkéntes részvétele hiányában, illetve azon önkormányzatok esetében, amelyek nem kívánnak részt venni a Programban, vagy nem rendelkeznek a faültetésre alkalmas helyszínnel, az érintett gyermekek számára a környező nagyvárosok közelében létesülnek park jellegű gyermekligetek az adott területen működő erdőgazdaságok bevonásával, a Nemzeti Park Igazgatóságok szakmai felügyelete mellett. A Program keretei között valamennyi magyar gyermeknek lehetősége nyílik arra, hogy tanulmányai során eljusson az ültetett gyermekligetbe és az annak szakmai felügyeletét biztosító Nemzeti Park Igazgatóság működési területén lévő Nemzeti Parkba.**

**A Program keretein belül ültetett fajok az adott tájegységnek, valamint a helyi talajviszonyoknak megfelelő, magasabb életkort (50-200 év) megérő őshonos facsemeték, beleértve az őshonos gyümölcsfajokat. Az ültetésekre évente egyszer kerül sor, amely napon az előző évben született gyermekek részére ültetnek facsemetéket. A hosszú távú településtervezéshez igazodva az így fásított területek parkszerűen, zöld folyosókat kialakítva fejlődnek.**

**A Program megvalósítása 2017. január 1-jén kezdődik, amit az Országgyűlés anyagi támogatásban részesít, különös tekintettel a facsemeték beszerzésének és elültetésének költségeire.**

**A Fatestvér Program a zöldfelületek növelése révén hozzájárul hazánk környezeti állapotának javításához, részét képezi a jelenlegi faállomány hatékony védelmének kialakítása is. Jóllehet a települési közterületen álló fák ökológiai szolgáltatásai igen jelentősek, és gyakran csak e zöld felületek adják számos városlakó utolsó kapcsolatát a természettel, azok védelme sem eljárási, sem anyagi jogi szempontból nem tükrözi valós értéküket. Ennek megfelelően a közterületen, illetve az állami és önkormányzati tulajdonban, illetve kezelésben lévő fa mint ökológiai érték védelmének anyagi jogi megjelenítésére, ökológiai szolgáltatásainak értékelésére; a fák mint a nemzet közös örökségének részét képező természeti erőforrások, védelemre érdemes értékek megőrzésének állami kötelezettségére vonatkozó rendelkezések, a közterületen álló fákkal kapcsolatos eljárási, ápolási és szakmai követelményi előírások újragondolása a Fatestvér Program része.**

**A beépített (bel)területeken – az emberi lakókörnyezetben – az általuk nyújtott ökológiai és egyéb szolgáltatásaik sokkal jelentősebbek, mint a külterületeken, számos esetben azonban ezen szolgáltatások megújulása nem garantált. A fák által nyújtott ökológiai szolgáltatások értékére tekintettel a hazai fakincs hatékony védelmére vonatkozó szabályozás kialakítása során biztosítani kell, hogy a kivágott fák pótlása egységesen legalább azonos ökológiai értékű fák, faállomány telepítésével történjen.**

**A fák értékével és ápolásával kapcsolatos követelményekkel összhangban szükség van a fák egységes állapotfelmérésére, valamint a fák nyilvántartására vonatkozó előírások megalkotására. A Fatestvér Program keretei között ültetett fák jogi védelem alatt állnak, és kiemelten jelennek meg a megalkotandó fanyilvántartásban. A fanyilvántartás továbbá kiemelt értéket rendel a jelentős történeti, természeti, táji vagy genetikai értéket képviselő fákhoz, amelyeket külön nyilvántartásban kell feltüntetni. Ennek alapfeltétele a fák értékelésére vonatkozó – ökológiai szolgáltatásaikat és gazdasági értéküket egyaránt tükröző – módszertant tartalmazó rendelkezések megalkotása. A fás szárú növényekkel kapcsolatos jelenlegi, a kivágás engedélyezésére korlátozódó eljárásrendet ki kell egészíteni a faápolási, -gondozási kötelezettségek pontos meghatározásával és az állapotfelmérések bejelentésének kötelezettségével.**

**A Fatestvér Program szimbolikájával és a megvalósítása során elérhető céljaival a jelen és a jövő nemzedékek életminőségét befolyásoló változásokat jelenít meg, hozzájárulva a környezettudatos magatartásforma meggyökereztetéséhez, a lokális értékalapú kezdeményezések felkarolásához és koordinálásához.**

**A Fatestvér Programot a magyar nemzet jelenleg élő tagjai azon óhajtól vezérelve valósítják meg, hogy a jövő nemzedékek iránti gondoskodásukat és törődésüket ezáltal is kifejezzék.**

## 2. A Fatestvér Program kezdeményezése, a jogalkotási igény bemutatása

A jogalkotási kezdeményezés eredete kettős. Egyfelől az Alaptörvény P) cikkében megjelenő értékeket, a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét egyidejűleg szimbolikusan és a gyakorlatban is megjelenítő, össztársadalmi támogatást bíró program szükségessége, a hazánk környezeti állapotáért az Alaptörvény értelmében mindenkit terhelő felelősség tudata és az abból eredő tettvágy hívta életre. Másfelől a fás szárú növények védelmével kapcsolatosan folytatott vizsgálatok[1] során szerzett, évek alatt felhalmozott tapasztalatok és tudás a joggyakorlatról egyébként is indokolták a fák – így a Programban ültetett facsemeték – védelmét biztosító hatályos szabályozás módosítására irányuló javaslatot, a fás szárú növények hatékony jogvédelmének kezdeményezését.

Magyarország Alaptörvénye több helyen nevesíti a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét, a Nemzeti Hitvallásban foglaltak szerint *„vállaljuk, hogy örökségünket, (…) 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 Alapvetés című fejezetben található P) cikk értelmében: *„[a] természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége."*

Az Alaptörvény és az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) szerint a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettes kiemelt feladata,[2] hogy figyelemmel kísérje a jövő nemzedékek érdekeinek érvényesülését, és ezzel összefüggésben szerzett tapasztalatairól rendszeresen tájékoztatást nyújtson, illetve felhívja a nyilvánosság és az érintett intézmények figyelmét a jövő nemzedékeket érintő jogsértés veszélyére.[3] Az alapvető jogok biztosának helyettese feladat- és hatáskörében eljárva, az általa feltárt visszásságok és kockázatok rendszerszintű kezelése érdekében (is) „javaslatot tehet a jövő nemzedékek jogait érintő jogszabályok megalkotására, módosítására"[4].

A bennünket körülvevő természeti és épített – települési – környezet minősége, annak megőrzése és javítása alapvető jelentőségű a jövő nemzedékek érdekeinek biztosítása szempontjából.[5] Részben ez a tény motiválja a hazánkban több településen elkülönülten, és így változó formában és módon, de ugyanazon célokat megjelenítően működő faültetési kezdeményezéseket, melyekkel az adott településen született gyermekek érkezését köszöntik. A jövő nemzedékek szószólója az egymástól függetlenül működő programokat támogatva, felismerve azok országos szinten érvényesíthető, az Alaptörvény P) cikkében foglaltak megvalósításában elérhető szerepét, azok átfogó faültetési programmá alakítása érdekében fogalmazta meg a Fatestvér Programot (a továbbiakban: Program), melynek célja, hogy minden magyarországi gyermek születését egy őshonos fa elültetése jelölje.

---

[1] AJB-667/2012., AJB-666/2012., AJB-3201/2012., AJB-102/2012., AJB-4609/2012., AJB-6237/2012. számú ügyekben csak a 2012. évben hat alkalommal zárult vizsgálat a hatályos szabályozásra visszavezethető aggályok megállapításával. A jelentések teljes terjedelmükben elérhetőek a www.ajbh.hu hivatalos honlapon.

[2] Alaptörvény 30. cikk (3) bekezdés és Ajbt. 3. § (1) bekezdés.

[3] Ajbt. 3.§ (1) bek. b) és c) pontjai.

[4] Ajbt. 3.§ (1) bek. g) pont.

[5] A biológiai sokféleség csökkenéséről, mint napjaink egyik égető globális környezeti problémájáról és ezzel összefüggésben az ökológiai rendszerek védelmének szükségességéről, valamint ebben a körben az államot, mint döntéshozót terhelő kiemelt felelősségről a jövő nemzedékek szószólója „A nemzeti parkok mint a természeti és kulturális értékek őrzői a jövő nemzedékek számára" és „A délvidéki földikutya fokozottan védett fajának megőrzéséről a jövő nemzedékek számára" című elvi állásfoglalásaiban részletesen szólt.

A Program országos szintű, egységes szabályozás útján történő megvalósítása a nagyságrendnek, valamint az egységes és átfogó gyakorlatnak köszönhetően az Alaptörvény P) cikkében lefektetett célkitűzéseket és kötelezettségeket az alábbiak közvetlen megjelenítésével és megvalósításával (is) elősegíti.

*1. A szülőhely iránti megbecsülés erősítése, a helyi közösségek támogatása*

A Program arra irányul, hogy erősítse a gyermekek nemzettudatát, a szülőhelyük iránti megbecsülést és szeretetet, valamint tudatosítsa bennük, hogy gyökereik szülőföldjükhöz kötik őket.

*2. Szociális kohézió, lokálpatriotizmus erősítése*

A Program egyedülálló jellegét az adja, hogy valamennyi, Magyarországon egy adott időszakban született gyermekek születési idejét ténylegesen az elültetett fákhoz kapcsolja, így a gyermekek és családjaik bármikor visszatérhetnek saját, illetve rokonaik fájához. A nemzettudat erősítésén túl így a Program további célja a gyermekek lokálpatriotizmusának, társadalmi összetartozásának erősítése.

*3. Társadalmi egyenlőség megjelenítése, gyakorlatba való átültetése*

A Magyarország területén született, magyar állampolgársággal rendelkező valamennyi gyermek megkülönböztetéstől mentesen jogosult részt venni a Programban. Fontos szempont, hogy a fák egyenlő értékeket, megbecsülést és lehetőségeket jelenítsenek meg minden hazánkban született magyar gyermek számára.

*4. A hosszú-távú gondolkozás elültetése, környezeti nevelés*

A Program egy olyan szerkezetváltó, megelőző környezetpolitikához kíván hozzájárulni, mely az egész társadalmat környezetbarát irányba tereli, célja a társadalom mikro- és makro-szerkezetének olyan irányú módosítása, ami hosszú távú, a természettel harmóniában lévő átalakítást segít elő. Cél továbbá, hogy a felnövekvő nemzedék érzelmileg is jobban kötődjön a fákhoz, erdőkhöz, ezáltal természeti környezetünk védelméhez. A kezdeményezés hosszú távon a természettel harmóniában élő, a nemzedékek közötti szolidaritás gondolata iránt nyitott társadalom megvalósulását kívánja elősegíteni.

*5. A klímaváltozás kockázatainak mérséklése, a testi-lelki egészség támogatása*

A Program céljai között szerepel az éghajlatváltozás mérséklése a folyamatos, évről-évre történő zöldítéssel. Fontos továbbá kiemelni, hogy a fák javítják a települések mikroklímáját, tisztítják a levegőt és jelentősen hozzájárulnak az egészséges települési környezet kialakításához.

*6. Ökológiai lábnyom ellensúlyozása*

Az ökológiai lábnyom kifejezi, hogy adott technológiai fejlettség mellett egy emberi társadalomnak milyen mennyiségű földre és vízre van szüksége önmaga fenntartásához és a megtermelt hulladék elnyeléséhez. Mivel a fák fontos szerepet játszanak az ökológiai egyensúly fenntartásában, a víz körforgásának biztosításában és a talaj védelmében, így az egyénekre lebontható ökológiai lábnyom mértéke fák ültetésével mérsékelhető. A gyermekek születését a fák ültetésével összekapcsolva a Program felhívja a társadalom figyelmét a környezetért való egyéni felelősségvállalás szükségességére.

*7. Zöldfolyosók kialakítása*

A Program során elültetésre kerülő fák hozzájárulhatnak a természetvédelmi szempontból jelentős területek között biológiai kapcsolatot biztosító zöldfolyosók kialakításához. Az ember által létrehozott és fenntartott zöldfolyosók biztosításának jelentősége, hogy a települések területén mozaikosan elhelyezkedő természeti területeket, élőhelyeket összekötve, ezek a védett területek ökológiai hálózatot alkotnak. A települési zöldfolyosók emellett hatékony eszközei lehetnek a zajvédelemnek és a települési levegőminőség javításának.

Mindezek érdekében kiemelkedőnek tekintendő a Programban elültetett fák speciális jogvédelme, hiszen a Program szimbolikájában nemzetünk jövő generációinak és az őket „éltető" természeti környezet részét képező fáknak a sorsa a jelen nemzedék felelősségvállalásán keresztül kapcsolódik: növekedésük, gyarapodásuk, kiteljesedésük mindannyiunk közös és fokozottan védendő érdeke.

A magyarországi népességszaporulatot figyelembe véve évente körülbelül 90.000 gyermek születik.[6] A fák természetes fogyását, a korai kiszáradást illetve a rovarkárt is figyelembe véve, a fák pótlásával együtt a Program keretein belül évente Magyarországon hozzávetőlegesen 100.000 fa kerül elültetésre. Ez a nagyságrend valóban alkalmas a fenti célkitűzések gyakorlati megjelenítésére, ugyanakkor a fák évek alatt bekövetkező növekedése, terebélyesedése a folyamatos törődés, gondoskodás és a védelem fontosságára is ráirányítja a figyelmet.

A Program megvalósításának nem teljes folyamata, csupán első lépése az ültetések kivitelezése. Az elültetett fák hatékony védelme nélkül a Program céljai nem elérhetőek. Egyszerűen belátható, hogy a fák védelme szükségszerűen a Program integráns részét képezi, márpedig erre vonatkozó hatékony hatályos szabályozás hiányában ez nem biztosított. Fontos hangsúlyozni, hogy nem csupán mennyiségi, de minőségi változás elérése és annak hosszú távú megőrzése is a cél, amely folyamatos feladatot jelent. Szükséges az átfogó és egységes, egyértelműen alkalmazható és általános „faápolási" szabályozás párhuzamos kialakítása.

Ez ideig nem volt példa a fentebb említett, az Ajbt.-ben biztosított felhatalmazás[7] alapján a jövő nemzedékek szószólójának önálló jogalkotási javaslat kezdeményezésére. A jogszabályok módosítására vonatkozó javaslatok a közigazgatás érintett szereplőinek feladat- és hatásköréhez igazodóan jellemzően az adott egyedi ügyekben, vizsgálatok során feltárt alapjogi visszásságot hordozó, aggályosnak tekinthető szabályozások módosításának általános jelleggel kimondott szükségességére szorítkoztak, szorítkoznak. Ugyanakkor jelen esetben, tekintettel arra, hogy a Programot a jövő nemzedékek szószólója társadalmi kommunikációja során szerzett tapasztalatai alapján személyesen hívta életre, a jogalkotási igényről széles – civil és szakmai – körben tájékozódva, indokolt a Programot a legszélesebb társadalmi és politikai akaratot egységesítő és megjelenítő országgyűlési határozat formájában megfogalmazni.

[6] A Központi Statisztikai Hivatal adatai alapján, Magyarország területén 2013-ban 84.658, 2014-ben 91.500, 2015-ben pedig 91.700 gyermek született. https://www.ksh.hu/nepesseg_nepmozgalom

[7] Ajbt. 3.§ (1) bek. g) pont.

## 3. A Fatestvér Programmal kapcsolatos jogalkotási kérdések elemzése

*Kodifikációs és jogtechnikai megoldások*

Az Alaptörvényben megjelenő, a jövő nemzedékek érdekeinek védelméről és az egészséges környezethez való alapvető jogról szóló rendelkezésekre[8] figyelemmel megalkotott egységes és átfogó törvényi szabályozás jeleníti meg a Program céljainak feltétlen elismerését és közvetlen támogatását a jogalkotó részéről. Ezen túlmenően csak a törvényi szintű szabályozás teremt lehetőséget a helyi szinten nehezen vagy alig kezelhető kérdések – feladat- és hatáskörök telepítése, területhasználatok meghatározása, adatvédelmi vetületek, a Program keretében elültetett fák speciális jogvédelme stb. – rendezésére a hatályos jogrenddel összhangban.

A törvényi szabályozási szint teremt továbbá lehetőséget a Programban elültetett fák hosszú távú védelme érdekében az átfogó és egységes, egyértelműen alkalmazható és általános „faápolási" szabályozás kialakítására, későbbiekben pedig az esetlegesen felmerülő további jogalkotási igények kielégítésére a felhatalmazó rendelkezések által alacsonyabb szintű részletszabályozások kialakításával.

A személyi hatály a Program megvalósításában részt vevő vagy azzal közvetlenül érintett magánszemélyekre, szervezetekre terjed ki. A faültetés önkormányzatok, illetve Nemzeti Park Igazgatóságok (NPI), a Nemzeti Földalapkezelő Szervezet (NFA), valamint állami erdőgazdaságok bevonásával valósul meg és valamennyi magyarországi gyermek születését jelöli.

A Program keretén belül elültetett fák képezik a tárgyi hatályt, az ültetésük folyamatának meghatározása, jogvédelmük, ápolási és gondozási, esetleges pótlási követelményeik meghatározása immanens részét képezi a szabályozásnak.

A Programban ültetett fák jogvédelmének biztosítása miatt indokolt új szabályozási megoldást alkalmazni – amely a fás szárú növényekre; a fákra és cserjékre terjed ki –, azzal, hogy a benne foglalt rendelkezésektől annyiban és azon rendelkezések vonatkozásában lehet eltérni, amennyiben más, azonos szintű szabályozás más előírást tartalmaz. Különösen fontos ennek a kitételnek olyan tartalmú megfogalmazása is, hogy azon fásszárúak esetén, amelyek a jelenlegi szabályozás alapján más ágazati jogszabály hatálya alá tartozónak minősülnek, a koncepció nyomán elfogadott eljárási szabályoktól – amely a fák kivágása esetén is érvényesül – csak annyiban és akkor van lehetőség eltérni, amennyiben azokat más ágazati törvényi szabályozás kellő szabályozási részletességgel és legalább azonos vagy szigorúbb feltételekkel tartalmazza.

A területi hatály tekintetében a faültetési, -ápolási, -gondozási szabályok és az értékelési módszerek alkalmazásának lehetősége általános előírásokat kívánnak, míg a nyilvántartás alapvetően a közterületen álló fásszárúakra vonatkozik. További, sajátos szabályok szólnak a Program keretében elültetett fákról.

*A Program megvalósításának folyamata*

A Program megvalósításához elengedhetetlen annak a folyamatnak a meghatározása, amelyben egyidejűleg biztosított az állampolgárok számára az önkéntes részvétel alapján történő személyre szóló faültetés, ugyanakkor ennek hiányában a megfelelő nyilvántartások alapján beazonosítható számú anonim ültetés is megvalósulhat.

[8] Alaptörvény Nemzeti Hitvallás részében, Alapvetésének P) cikkében, XX. És XXI., valamint 38. cikkében foglaltak.

Tekintettel arra, hogy a Program kivitelezése a született gyermek lakóhelyéhez területileg kötötten, a helyi önkormányzatok önkéntes alapú részvételével, az általuk kijelölt területeken valósulna meg elsődlegesen, ezért a kapcsolódó feladat- és hatásköröket részben célszerű és indokolt helyi szinten kezelni, azok meghatározott részét a jegyzőre telepíteni.

Ennek megfelelően első lépésként az önkéntesség biztosítása érdekében arra van szükség, hogy a született gyermek gondviselője értesüljön a Programról és az abban való, névre szóló részvételi lehetőségről. A jegyző számára ennek érdekében a szabályozással jogalapot[9] kell teremteni arra, hogy a polgárok központi személyi és lakcím adatairól szóló nyilvántartásból (a továbbiakban: SZL) a településen bejelentett lakcímmel rendelkező, előző évben született gyermekek adatait lehívhassa. Költségkímélő és hatékony megoldás, ha a jegyző az önkormányzat hivatalos honlapján és a helyben szokásos módokon tájékoztatja az érintett lakosságot a Programról, a személyes adatok kezeléséhez történő hozzájáruló nyilatkozat egyidejű elérhetővé tételével.

A jegyző a válaszküldemény fogadásával válik a személyes adatok tekintetében adatkezelővé, és állítja össze a visszaérkezett hozzájáruló nyilatkozatok, valamint az SZL adatai alapján minden év május 31-éig azt a nyilvántartást, amely alapján beazonosítható, hogy mely újszülöttek tekintetében történik névre szólóan az ültetés és hány gyermek számára szükséges anonim módon facsemetéről gondoskodni. Mindezek elkészültével továbbítja az adatokat a jegyző a kijelölt állami erdészeti szerv mint adatfeldolgozó számára, amely szervezet gondoskodik a facsemeték beszerzéséről, illetőleg a szükséges névtáblák elkészítéséről, elkészíttetéséről.

Az ültetések évente egyszer, egy előre meghirdetett őszi ültetési napon történnek, mely napon az előző évben született gyermekek fáit a családok részvételével elültetik. Az ültetési és az ezt követően ugyancsak évente egyszer, a tavaszi időszakban kijelölt ápolási napról az önkormányzat a helyben szokásos módon, hirdetmény útján, illetve a hivatalos honlapján történő közzététellel értesíti az érintett lakosságot.

*Az önkormányzati és jegyzői feladat- és hatáskörök a Program megvalósításában*

A Program kivitelezése – annak céljaihoz és a már kialakult gyakorlatokhoz igazodóan – elsődlegesen helyi szinten történhet, országos szinten összehangolva, mindazonáltal e tekintetben is az önkéntes részvételre alapozottan. A helyi önkormányzatok részvétele több szempontból is meghatározó a folyamatban. Azon túl, hogy a Programmal kapcsolatos feladat- és hatáskörök egy része a jegyzőre telepíthető, az önkormányzat önkéntes részvételi szándékon alapuló feladata és döntési jogköre a területhasználatok meghatározása. Azaz, a helyi önkormányzatoknak kell dönteniük arról, hogy a Program megvalósítására az igazgatási területükön milyen földrészlete(ke)t és hogyan jelölnek ki. Az önkormányzatoknak lehetőséget kell biztosítani arra, hogy az önkéntes alapon névre szólóan megvalósított faültetésekre, illetve adott esetben az anonim fatelepítésre is területet biztosítsanak. Arra is lehetőséget kell biztosítani a szabályozásban, hogy e célra hasznosítható önkormányzati terület hiányában a településen született gyermekek fáinak elhelyezése az NFA által a nagyobb települések közelében kijelölt földrészleteken, a NPI-k szakmai irányítása mellett vagy akár a Nemzeti Parkok területén történjen.

A Programba önkéntesen jelentkező önkormányzatok területén azon gyermekek számára, akiknek szülei önkéntesen jelentkeztek a Programban való részvételre, és hozzájárulnak a gyermekek születési adatainak és lakcímének az önkormányzat általi kezeléséhez[10], a fák név szerint kerülnek megjelölésre. Az önkormányzatok területén megvalósuló faültetés elsődleges

[9] A polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény
[10] Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény

célja, hogy minden megszületett gyermeknek saját, azonosítható fája legyen, személyes kötődés alakulhasson ki a gyermek és „fatestvére" közt.

Az önkormányzat közterületein elültetett fák évközi ápolását, gondozását a jelen koncepcióban meghatározott újonnan kialakítandó szabályok figyelembevételével az önkormányzat végzi. Az önkormányzatoknak a rájuk telepített feladatok teljesítésével, elsősorban a humán erőforrás biztosításával kapcsolatosan felmerülő költségeken túlmenően a Program megvalósítása során egyéb költsége nem merülhet fel.

A jegyzőre telepített feladat- és hatáskör elsősorban adatkezelési és nyilvántartási, valamint koordinatív feladatokra terjed ki. A jegyző feladata a válaszküldemények fogadásával összeálló nyilvántartás adatkezelése, a névre szóló és anonim ültetési igények elkülönítése és listázása, illetve ezen adatbázishoz kapcsolódóan a tájékoztatási és egyéb, így például adatszolgáltatási vagy változás-átvezetési feladatok teljesítése. A jegyző gondoskodik a helyben szokásos módon történő közhírré tételről, azzal, hogy az önkormányzatok részvételük esetén azt is vállalják, hogy az éves faültetési és ápolási – őszi és tavaszi napot – megszervezik.

*A Nemzeti Földalapkezelő Szervezet (NFA) és a Nemzeti Park Igazgatóságok (NPI) részvétele a Programban*

Azon önkormányzatok esetében, melyek nem kívánnak részt venni a Programban, vagy nem rendelkeznek faültetésre alkalmas helyszínnel, a területükön lakóhellyel rendelkező gyermekek számára az NFA által előzetesen kijelölt földrészleteken vagy a Nemzeti Parkok területén – „B" és „C" zónájában – létesülhetnek park jellegű gyermekligetek. Ugyancsak ezen gyermekligetekben kerülnek elültetésre az adott önkormányzat területén születő többi gyermek fái, akiknek szülei nem járultak hozzá gyermekük személyes adatainak kezeléséhez. Az azonos évben született gyermekek gyermekligetben elültetett fái számára egy közös tábla kerül elhelyezésre az önkormányzat nevével és a születési év feltüntetésével.

A Nemzeti Parkok területén történő ültetések szabályozásának meghatározása során különös körültekintéssel kell eljárni, hiszen ezeken a védett területeken csak a természetvédelmi kezelés követelményeivel összhangban valósulhat meg bármely tevékenység, ezt a Program szerinti faültetés megvalósítása sem írhatja felül, ezen szempontok óvatos mérlegelése és egyeztetése szükséges a kivitelezés pontos meghatározása során.

Célszerű az NPI-k számára lehetőséget biztosítani a szabályozásban, hogy a természetközeli erdőtelepítés, s ezen belül a megfelelő termőhelyeken az elegyes erdők létesítésének támogatása érdekében a Program megvalósítását belátásuk és szakmai tervezésük szerint és természetvédelmi kezelésükkel összhangban a tervezett erdőtelepítéseikkel összekapcsolják.

Az ültetés ezekben az esetekben is a faültetési napon történik, amely esemény a NPI és az önkormányzat fórumain is meghirdetésre kerül. Az ültetést családok, érdeklődők, a NPI munkatársai, kijelölt közmunkások és civil szervezetek együttesen végzik. A fák megjelölése ebben az esetben nem személyre szólóan, hanem a születési kohorszok születési évszáma és az adott önkormányzat megnevezésével történik, melyet egy tábla jelez.

*A Programban részt vevő egyéb szervezetek*

A Program a hazánkban országszerte már működő, hasonló kezdeményezések tapasztalatai alapján önkéntességre alapoz. Ennek megfelelően biztosítandó, hogy a megvalósítás e tekintetben

„nyitott" maradjon; abban az érdekelt és a Program célkitűzéseivel azonosuló magánszemélyek, civil és társadalmi szervezetek annak bármely szakaszában szerepet vállalhassanak.

A Program idővel megvalósuló társadalmi beágyazottsága számos más kapcsolódási pontot is teremthet, így szerepe lehet azon, központi költségvetésből támogatandó kezdeményezésben, melynek célja, hogy valamennyi magyar gyermek legkésőbb fiatal felnőtté serdüléséig – tizennyolc éves koráig bezárólag – tanulmányai alatt legalább egyszer eljuthasson hazánk valamely Nemzeti Parkjába.

*A fák általános jogvédelme*

A Program megvalósításának első lépése az ültetések kivitelezése, amelyhez szervesen kapcsolódik az elültetett fák védelme. A Programban ültetetett facsemeték tizennyolc éven át tartó speciális jogvédelmén túl megengedhetetlen a már meglévő faállomány romlásának kockázata, ezért a Program integráns részét képezi a hazai fakincs hatékony védelmére vonatkozó szabályok kialakítása. Erre a kérdéskörre a kialakítandó szabályozásban kiemelt figyelmet kell fordítani a következőkben foglaltak szerint.

Jóllehet az ember által átalakított városias környezetben a közterületen álló fák ökológiai szolgáltatásai igen jelentősek, és gyakran csak e zöld felületek adják a városlakók utolsó kapcsolatát a természettel, azok védelme sem eljárási, sem anyagi jogi szempontból nem tükrözi valós értéküket. Ennek megfelelően

- a fa mint ökológiai érték védelmének anyagi jogi megjelenítésére, ökológiai szolgáltatásainak értékelésére;
- a fák mint a nemzet közös örökségének részét képező természeti erőforrások, védelemre érdemes értékek megőrzésének állami kötelezettségére;
- a fák és cserjék ápolására, gondozására;
- a fák értékének megállapítására és nyilvántartására (fakataszter);
- a fakivágási eljárásokban a fák értékének érvényesítésére;
- az eljárási szabályokra;
- és a jogkövetkezményekre

vonatkozó rendelkezések újragondolására, illetve megalkotására van szükség.

Az új szabályozási igényt alátámasztó fő koncepció, hogy a fa érték, amelyet a szabályozás minden előírásának vissza kell tükröznie.

A fás szárú növények az egészségre, az életminőségre, a települési környezetre való közvetlen kedvező hatásainak, ökológiai szolgáltatásainak pénzben kifejezhető értéke van. A beépített (bel)területeken – az emberi lakókörnyezetben – az általuk nyújtott ökológiai és egyéb szolgáltatásaik sokkal jelentősebbek, mint a külterületeken számos esetben azonban ezen szolgáltatások megújulása nem garantált. Erre tekintettel az irányadó jogi szabályozásnak ezt a pénzbeli értéket kell visszatükröznie és érvényesítenie.

*A fák telepítése, ápolása, gondozása*

Alapvető fontosságú, hogy a Program keretein belül ültetett fajok az adott tájegységnek valamint a helyi talajviszonyoknak megfelelő, magasabb életkort (50-200 év) megérő őshonos facsemeték, (pl. bükk, tölgy, hárs, kőris, szil) valamint őshonos gyümölcsfajok (dió, mogyoró, berkenye) legyenek. Ültetésre magasabb életkorú (1,5-2 éves), nagyobb tűrőképességű, konténeres facsemetéket kell nevelni. A városi közterületeken elültetésre kerülő fafajok esetében a kitettséget, a vezetékek helyét és a szmogtűrő-képességet is figyelembe kell venni a fafajok kiválasztása során.

Cél, hogy az ültetések eredményeként a területek parkszerűen, zöld folyosókat kialakítva fejlődjenek, azaz a hosszú távú településtervezés részét képezzék. Ha egy fa valamilyen oknál fogva (pl. időjárás, rovarkár stb.) elpusztul, a következő ültetési napon szükséges pótolni azt. 18 év elteltével a fák pótlása nem kötelező, azt a családok önállóan pótolhatják.

A faápolási, -gondozási követelmények meghatározása elsősorban szakmai kérdés, amely szabályok megalkotásával egyrészt biztosítható a fák megfelelő ápolása, másrészt megítélhetővé válik egy adott tevékenység szakszerűsége. Kiemelkedő jelentősége van az ápolási – és állapot-felmérési, illetve értékelési – szabályoknak a fák védelme szempontjából abban a vonatkozásban is, hogy pusztulásuk, vagy a bármely okból szükségessé váló kivágásuk esetén kezelhető a fennálló kötelezettség teljesítésének megítélése, és így az esetleges jogkövetkezmények alkalmazásának is egyértelmű a jogalapja.

A telepítésre, ültetésre vonatkozó előírásokat a jelenleg hatályos szabályozást alapul véve indokolt meghatározni, felhatalmazó rendelkezések útján lehetőséget adva a további, részletes szakmai szabályok megalkotására, így arra, hogy célszerű-e további követelmények általános, törvényi szintű meghatározása, így az ültetési idő adott naptári időszakra szűkítése, vagy például az ültetendő csemeték minimális korának vagy méretének meghatározása.

A fás szárú növények fenntartási, ápolási és gondozási kötelezettségének címzettje az adott fás szárú növénnyel bármely jogviszony alapján rendelkezni jogosult, ennek hiányában a terület vagyonkezelője, illetőleg tulajdonosa. A fenntartási kötelezettség az ápolási és gondozási kötelezettség minimuma, melynek célja a növény jó gazda gondosságával történő életben tartása. A faápolás és -gondozás körében az újonnan kialakítandó szabályozásban – törvény és végrehajtási rendeletek rendszere – meg kell határozni azokat a szakmai kritériumokat, amelyek alapján megítélhető, hogy egy adott faápolási tevékenység szakszerűnek tekinthető-e vagy sem.

Jogellenesnek tekintendő a növény bármely megsértése, közvetlen vagy közvetett károsítása, amely nem sorolható a szakszerű kezelés körébe. Ugyanakkor az előzőek alapján a jelenleginél bővebb és pontosabb szakmai előírások szükségesek, hogy a faápolás körébe sorolható egyes tevékenységek – például a metszés, a gallyazás – és némely növény-egészségügyi beavatkozás milyen módon és mértékig tekinthető jogszerűnek. A faápolási kötelezettségek körében kerülnének meghatározásra a jelenlegi szabályozással egyezően a gondozás „külső" vetületei: azaz a használó köteles olyan állapotban tartani a fát, hogy az az emberi életet, egészséget és a vagyonbiztonságot ne veszélyeztesse.

A gondozási kötelezettségek körében kell meghatározni a fák és cserjék védelme érdekében a tilalmazott tevékenységeket is. Így itt kell megadni, hogy szakmai szempontból melyek azok a tevékenységek, amelyeket egyáltalán nem, illetőleg amelyeket meghatározott időszakban nem lehet végezni. Ilyen például a belterületi közterületen síkosság-mentesítésre használható anyagok körének a fás szárú növények egészségét nem károsító anyagokra szűkítése vagy a közművezetékek közterületen történő elhelyezésekor a fás szárú növények megóvása.

*A fák állapotának és értékének felmérése, megállapítása és nyilvántartása*

A fák értékével és ápolásával kapcsolatos követelményekkel összhangban szükség van a fák állapotfelmérésére és annak igazolására, valamint a fák nyilvántartására vonatkozó előírások megalkotására.

A fák állapotának az adott fajtához igazodóan megállapított rendszeres időközönként történő ellenőrzése, a fakataszter frissítése alapvető követelményként kerülne bevezetésre, amivel egyrészt

a későbbi vitás helyzetek megítélése elkerülhető, másrészt a gondozási követelmények teljesülése, teljesítése is igazolható.

Bár az önkéntes bejelentés és „bevallás" alapján működő rendszer előnye, hogy kisebb az erőforrás igény, azonban ez egyben az általános gyakorlattá válás korlátja is. Mindezek és az Alaptörvény P) cikke alapján a közterületek vonatkozásában az önkéntes bejelentést a tulajdonos kötelezettségeként célszerű meghatározni, azzal, hogy a német szabályozás által alkalmazott mintát követve, egy esetleges jogvita vagy eljárás során a kötelezettségek teljesítése feltétlen kimentést adna. Vagyis adott esetben, a hátrányos jogkövetkezmények elkerülésének módja lehet, ha a fás szárú növénnyel kapcsolatos bejelentési kötelezettségek címzettje azoknak igazolható módon tett eleget.

A fa állapota és értéke felmérésének különösen akkor van jelentősége, ha a fa kivágására az élet- vagy vagyonbiztonságra való hivatkozással az egyébként irányadó eljárási szabályok előzetes lefolytatása nélkül kerül, illetve kerülhet sor. Amikor a fa kivágására élet- vagy vagyonbiztonságra hivatkozással kerül sor, csak az előzetes engedélyeztetéstől szabadul az egyébként engedélykérésre kötelezett, a kivágott fa pótlása – annak állapotához és nyilvántartásához mérten – nem kerülhető meg. Illetve, igazolható, hogy a kivágás elkerülhetetlen volt és így a hátrányos jogkövetkezmények beállta elkerülhető. Ha azonban az állapotfelmérés és a nyilvántartás vezetése elmarad, ez utólagos szakértői bizonyítási kérdés lehet, avagy – a jogalkotó szándékától függően – objektív jogkövetkezménnyel sújtható.

Elsődleges szempont a szabályozásban annak rögzítése, hogy a fás szárú növény a nemzeti vagyon részét képező természeti érték. Jelenleg több faértékelési módszert is létezik (Párkányi, Radó, Radó-Párkányi, a szakmai alapon a Magyar Faápolók Egyesülete, stb.), azonban a mindennapokban a fák tényleges értékének meghatározása nem ezek alapján történik. Emiatt a jelen szabályozáshoz kapcsolódóan ki kell választani azt a metodikát, amely a jövőben a fák értékelésének általános szabálya, a vagyoni értékük meghatározásának, az önkormányzati nyilvántartások, a pótlások, stb. alapja lesz.

A nyilvántartásra vonatkozó szabályok körében az önkormányzatok egységes joggyakorlatának kialakítása érdekében olyan általános és alapvető szabályok szükségesek, amelyek a nyilvántartásban a fák egyedileg történő megjelenését és a rendszeres időközönként – évente – teljesített állapotfelmérés eredményeit együtt, összehasonlíthatóan megjelenítve biztosítják. Ennek alapfeltétele a fák értékelésére – ökológiai szolgáltatási és monetáris értékelési szempontból – vonatkozó, módszertant tartalmazó rendelkezések megalkotása.

A fásszárúak értékelésének meghatározásával egyértelműen megállapíthatóvá válik a vagyoni értékük, és így részét képezik az önkormányzatok vagyonának illetve vagyonkezelési tevékenységének. Ebből eredően a nyilvántartási kérdések meghatározott része automatikusan rendeződik, hiszen az önkormányzatoknak a vagyongazdálkodásukra vonatkozó hatályos szabályokkal összhangban törvényes működésük érdekében kötelező a vagyonuk felmérése és nyilvántartása, az abban bekövetkező bármely változás nyomon követése.

Fontos szempont, hogy az éves állapotfelmérések alapján is kezdeményezhető, vagy egyébként más szerv által indított eljárásban a fásszárúak értékét a nyilvántartásban szereplő adatok, illetve egyébként a meghatározott módszertan és ne más ágazati szabályozás alapján kelljen számítani és figyelembe venni.

A fák egységes módon történő nyilvántartása ugyancsak megkönnyíti az eljárási szabályok alkalmazását, hiszen a faállomány, a vonatkozó kötelezettségek, a vagyongazdálkodási kérdések tervezhetővé, összevethetővé és átláthatóvá válnak, és nem elkülönült, együttes hatásaikat nem

megjelenítő egyedi eljárások összessége lesznek. A nyilvántartás vezetéséből eredő statisztikai adatok ugyancsak hasznosíthatóak számos egyéb ágazati – így településfejlesztési – tevékenység során is.

Az a helyi önkormányzat, amelynek nem áll rendelkezésére a nyilvántartás, a törvény hatálybalépését követő egy éven belül a külön jogszabályban meghatározottak szerint felméri a közterületen álló fáit, azok állapotát, értéküket megállapítja és a nyilvántartást ezen adatok alapján elkészíti.

*Eljárási szabályok, jogkövetkezmények*

A jegyzőre telepített környezetvédelmi hatósági feladat- és hatáskör fenntartását a fákkal kapcsolatos helyismeret indokolja, ugyanakkor a saját önkormányzat érintettsége esetén a kizárási szabályok – amelyek a belterületi közterületen álló fás szárúak esetén állnak be – a járási hivatalokhoz történő telepítést is indokolttá tehetik. Utóbbit támasztja alá a döntéshozatalhoz szükséges szakértelem igénye is, amely járási szinten adott.

A fentiekben felvetett anyagi jogi szabályok megalkotása a jelenlegi eljárási bizonytalanságokat jelentősen leszűkíthetik és gyorsabb, ügyfélbarát eljárást eredményezhetnek. Amennyiben ugyanis rendelkezésére állnak a pontos fogalmak és anyagi jogi meghatározások, kötelezettségek, értelemszerűen szűkül a mérlegelési mozgástér és a bizonytalanság.

A fás szárú növényekkel kapcsolatos jelenlegi eljárásrend értelemszerűen elsősorban a kivágás engedélyezésére korlátozódik, míg a faápolási, -gondozási kötelezettségek pontos meghatározásával és az állapotfelmérések bejelentésének kötelezettségével, az ellenőrzési jogkörrel az eljárási tér is bővül, utóbbi esetekben elsődlegesen a jelenleg is alkalmazott hatósági kötelezést értve alatta. Szükséges a jogkövetkezmények alkalmazásának eljárási vetületeit pontosan meghatározni; így például előírt kötelezettség mulasztása esetére, engedély nélküli, engedélytől eltérő, avagy szakszerűtlen munka végzésének esetére, illetőleg mindezen esetekben az eljáró hatóság által szükséges eljárási lépéseket az értesüléstől a jogkövetkezményig meghatározni. A telepített jogkör függvényében szükséges az adott önkormányzat vonatkozásában fennálló összeférhetetlenségi szabályokat is rögzíteni.

Az engedély nélkül, engedélytől eltérően, avagy a vonatkozó szabályok megsértésével végzett faápolási tevékenységeknek jelenleg nincs jogkövetkezménye. Ebben a körben a kialakítandó szabályozásnak tartalmaznia kell, – a jelenleg alkalmazott és legtöbbször megfelelő, elsődleges jogkövetkezményként alkalmazott pótlási kötelezettség előírása mellett vagy helyett – a fák értékének meghatározásával összhangban álló és az egyes kötelezettségekhez viszonyítottan megállapított és hierarchikusan tagolt egyéb jogkövetkezményeket és alkalmazási feltételeiket.

A fák állapotértékelésével és nyilvántartásával a jogellenes cselekmények értékelése is nagyságrendekkel egyszerűbb lehet és nem szükséges más ágazati részletszabályok monetáris értékeléseit alapul venni, pl. az erdőgazdálkodásban alkalmazott rönkfa árat, ami teljesen más szabályozási kört és jogalkotói szándékot takar. Fontos szempont továbbá, hogy a fák értékelése a jogkövetkezmények tekintetében is meg kell, hogy jelenítse azok ökológiai értékét, védelemre érdemes voltukat és ehhez mérten preventív intézkedésként is kell funkcionálnia.

Az állampolgárok fokozott érzelmi érintettsége miatt szükséges világosan rögzíteni és szabályozni a társadalmi részvétel szabályait és kereteit, az eljárásokba történő kötelező bevonásukat, valamint a jelenlegi szabályokkal egyezően kötelezően előírni a közhírré tételt. Az új szabályozásban pontosan meg kell határozni a társadalmi részvétel feltételeit (az érintettségi kört és a

hatásterületet), amellyel meg lehet szüntetni az ügyféli jogkörökkel kapcsolatos gyakorlati bizonytalanságokat.

Az eljárási szabályokat az egyéb vonatkozó eljárási szabályokkal összhangban kell meghatározni, illetőleg minimális feltételként rögzíteni, hogy a fakivágást szükségessé tevő egyéb eljárások során kiadott hatósági döntések jogerősek és végrehajthatóak legyenek.

*Egyéb átmeneti és záró szabályok*

Indokolt széles körben felhatalmazást adni a környezetvédelemért felelős miniszter számára a nélkülözhetetlen részletszabályok megalkotására, ahol az alábbiakat feltétlen szükséges megjeleníteni:

- a Programban részt vevő erdészeti szervek és a gyermek születési helye szerint érintett NPI kijelölését, a NFA feladatkörét, az ültetett fák jelölésének módját, az azokhoz kapcsolódó monitoring és statisztikai adatszolgáltatás rendszerét;
- a fás szárú növények telepítésének, fenntartásának és ápolásának részletes szakmai szabályait, ide értve az életet és vagyonbiztonságot veszélyeztető állapot szakmai meghatározását;
- a fás szárú növények állapotfelmérésének és érték-meghatározásának részletes szabályait;
- a fás szárú növényekkel kapcsolatos szakmai tevékenységek végzésére jogosító képzési és szakmai szabályokat.

A helyi önkormányzatok számára a törvényben nem rendezett kérdések szabályozására a helyi rendeletalkotásra vonatkozó felhatalmazó rendelkezés is itt kaphat helyet.

A fás szárú növények állapotának felméréséről és értékének megállapításáról szóló külön jogszabály hatályba lépéséig – átmeneti rendelkezésként – azok értékét szakértői vélemény alapján kell megállapítani.

A Programmal kapcsolatos részletszabályok körében külön említendő kérdéscsoport a Program monitoringja és a statisztikai adatszolgáltatás, amelyek nélkülözhetetlenek a Program hatékonyságának és hatásainak felméréséhez, ugyanakkor nem indokolják a törvényi szintű szabályozást. A Program folyamán az önkormányzatok közterületein elültetett fák helyét terv szerint GPS koordináták jelölik és a hozzájuk kapcsolt adatok az önkormányzatok által vezetett kataszterben kerülnek feljegyzésre. A GPS koordinátákból később országos faültetési térkép készíthető. A program keretében elültetett fák állapota így rendszeresen figyelemmel kísérhető.

Az éves ültetések eredményeit az kijelölt állami erdészeti szerv gyűjti össze. A NPI-nak ugyancsak nyilvántartást kell vezetnie az illetékességi területén elültetett „gyermekligetekhez" vagy erdőtelepítésekben a Programhoz tartozó fák számáról, GPS koordinátájáról, valamint az ültetés pontos idejéről. Az itt feltüntetett adatokhoz az erdészeti szerv számára hozzáférést kell biztosítani. Az erdészeti szerv ezen hozzáférési jogosultsága alapján köteles minden év december 31. napjáig egy összesítést készíteni a Program keretein belül elültetett fákról, valamint ezeket közzétenni.

A felkészülésre elegendő időt hagyó hatályba léptető rendelkezésekkel együtt szükséges a Program keretében első ízben történő ültetésről, valamint a hatályos alacsonyabb szintű szabályozás hatályon kívül helyezéséről is rendelkezni.

## 4. Összegzés

A jövő nemzedékek szószólója feladat- és hatáskörének esszenciája a jövő nemzedékek érdekei védelmére vonatkozó elméleti alapvetések, az Alaptörvény P) cikkében foglaltak és gyakorlati tartalommal történő megtöltése.

A Fatestvér Program olyan holisztikus szemléletet képvisel, amely hazánk jelen környezeti állapotának megóvása és jobbítása érdekében a fák kiemelt és valós értékének megjelenítését, a velük kapcsolatos, a jogrendszerben megjelenő kérdéskörök rendszerszintű kezelését kívánja előmozdítani. A Program alapján a felnövekvő generációk személyes kötődésének reménybeli megvalósulásával a favédelmi szabályok külső normatívák helyetti belső meggyőződéssé formálása, egyéni és közösségi szintű szemléletváltás érhető el, amely alapvető biztosítéka a jövő nemzedékek érdekei hatékony és integrált védelmének. Valós és tényleges odafordulást és törődést jelent a bennünket követő generációk és életfeltételeik biztosítása felé, a nemzedékek közti szolidaritás gyakorlatának példája.

Budapest, 2016. május 10.

Dr. Szabó Marcel
a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettes
a jövő nemzedékek szószólója

A MAGYARORSZÁGON ÉLŐ NEMZETISÉGEK JOGAINAK
VÉDELMÉT ELLÁTÓ BIZTOSHELYETTES
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

**A Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyettes**

# ELVI ÁLLÁSFOGLALÁSA

# NEMZETKÖZI LÉGIJÁRATOK UTASAINAK A BESZÁLLÁST MEGELŐZŐ ELŐZETES REPÜLŐTÉRI ELLENŐRZÉSÉRŐL A CÉLORSZÁG BEVÁNDORLÁSI JOGSZABÁLYAINAK VALÓ MEGFELELÉS ÉRDEKÉBEN

## Bevezetés

Magyarország Alaptörvénye és az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) szerint a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyettes kiemelt feladata[1], hogy figyelemmel kísérje a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak érvényesülését és ezzel összefüggésben szerzett tapasztalatairól rendszeresen tájékoztatást nyújtson, illetve felhívja a nyilvánosság és az érintett intézmények figyelmét a nemzetiségeket érintő jogsértések veszélyére. Az alapvető jogok biztosának helyettese ezen feladatai ellátása érdekében elvi állásfoglalást adhat ki.[2] Az állásfoglalások célja, hogy felhívja a jogalkotó és a nyilvánosság figyelmét a hazai nemzetiségi közösségek tagjai egyéni és kollektív jogainak megőrzésével kapcsolatos teendők fontosságára, a nemzetiségi alapjogok vagy az egyenlő bánásmód elvének sérelmével fenyegető helyzetre és aggályos gyakorlatra, illetve felmutasson olyan jó gyakorlatokat, amelyek a nemzetiségi jogok minél sikeresebb érvényesítését szolgálják.

Jelen elvi állásfoglalás kiadásával az volt a célom, hogy a hozzám érkezett panaszokban megfogalmazott aggályos joggyakorlat tapasztalatait felhasználva felhívjam a figyelmet a jövőbeli esetleges jogsértés elkerülésére, illetve ehhez konkrét jogalkalmazási alapelveket és protokollokat is javasoljak az érintetteknek.

## 1. Előzmények

Az Alapvető Jogok Biztosa Hivatalába (a továbbiakban: AJBH) érkezett panaszok, valamint a médiából ismertté vált híradások szerint 2015-ben a budapesti Liszt Ferenc Nemzetközi Repülőtéren több roma család sem tudott kiutazni Kanadába, annak ellenére, hogy érvényes úti okmányokkal és repülőjeggyel rendelkeztek.

[1] Magyarország Alaptörvénye 30. cikk (3) bekezdés, valamint Ajbt. 3. § (2) bekezdés.
[2] Az alapvető jogok biztosának 1/2012. (I. 2.) számú utasítása az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala Szervezeti és Működési Szabályzatáról 8. § (2) bekezdés a) pontja.

2015. június 18-a után a Sky Greece és az Air Transat légitársaságok által Kanadába indított járatok esetén fordult elő több esetben, hogy a légitársaságok visszautasították egyes utasok szállítását.[3] A rendelkezésre álló információk szerint a magyar állampolgárságú, roma nemzetiségű személyek Kanadába tervezett utazását a repülőgépre való felszállásuk előtt akadályozták meg, többnyire olyan formában, hogy az utasfelvételt lebonyolító pultok (check-in desk) előtt, egy rövid beszélgetést követően ismeretlen felhatalmazással rendelkező személyek megtagadták tőlük az utas- és poggyászfelvételt, és nem engedélyezték számukra a gépre való felszállást. Az utazást különböző okokra hivatkozva tagadták meg tőlük, annak ellenére, hogy az utazni szándékozó személyek úgy gondolták, minden beutazási feltételnek megfelelnek. A panaszok alapján a legtöbb esetben ezekre a beszélgetésekre a többi utas előtt, hallótávolságban, az érintett személyek szerint megalázó módon került sor. A panaszosok azt is kifogásolták, hogy az elutasítást, a légi közlekedésből való kizárást követően nem kaptak megfelelő tájékoztatást, illetve hivatalos jegyzőkönyvet az elmaradt utazásuk miatt bekövetkezett káruk megtérítési, enyhítési lehetőségéről, és arról sem, hogy visszautasított beszállás esetén panaszukkal melyik szervhez fordulhatnak.

A Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogvédő Irodától (a továbbiakban: NEKI) kapott tájékoztatás[4] alapján a panaszok 90%-a az Air Transat cég eljárása miatt keletkezett. A NEKI a tavalyi évben az üggyel kapcsolatban 15 panaszbejelentést kezelt, ez körülbelül 50–60 személyt érintett. Az Egyenlő Bánásmód Hatóság (a továbbiakban: EBH) egyéni panaszos kérelmére folytatott a tárgyban eljárást[5], amelynek során helyszíni szemlét is végzett a repülőtéren.

Ahogyan az a fentiekből is látható, az ügyben több alapvető alkotmányos joggal, így különösen az emberi méltósághoz, a tisztességes eljáráshoz és a jogorvoslathoz való joggal, valamint az egyenlő bánásmód követelményével összefüggő visszásság gyanúja is felmerült, ezért az Ajbt. 18. § (4) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosával vizsgálatot indítottunk. Az eljárás során a tényállás és annak jogi háttere, ezzel összefüggésben az ombudsmani hatáskör tisztázása érdekében minden érintett hazai és külföldi hatóságtól részletes tájékoztatást kértünk, az utazás szervezésével kapcsolatos vállalkozásokat pedig a vizsgálatban való közreműködésre kértük fel.[6]

A vizsgálat során megállapítottam, hogy a szóban forgó gyakorlatot folytató érintettek olyan hazai és külföldi szervezetek, amelyek az Ajbt. szerint sem hatóságnak, sem közszolgáltatónak nem minősülnek, így velük kapcsolatban közvetlen ombudsmani intézkedés megtételére nincs lehetőség. Időközben a konkrét panasszal érintett légijáratok működését megszüntették.

Tekintettel azonban arra, hogy 2016 júniusában újraindultak a Budapestről Kanadába közlekedő közvetlen légijáratok[7], szükségesnek tartom, hogy a hozzám érkezett panaszokban megfogalmazott aggályos joggyakorlat tapasztalatait felhasználva, vizsgálati hatásköröm hiánya mellett is felhívjam a figyelmet a fenti gyakorlattal összefüggő alapjogi aggályokra, illetve konkrét jogalkalmazási alapelveket javasoljak az érintetteknek.

A probléma aktualitását és nemzetközi vonatkozásait mutatja, hogy az AJBH-hoz 2016. június 28-án ismét panasz[8] érkezett, amelyben rokonlátogatás céljából Kanadába utazni kívánó magyar állampolgárok kifogásolták, hogy a brüsszeli Zaventem repülőtéren megalázó bánásmódban részesültek: a biztonsági személyzet az érvényes úti okmányaik megléte ellenére a vélt roma származásukra utaló obszcén megjegyzések mellett nem engedte fel őket a kanadai légijáratra.

---

[3] A Repülőtéri Rendőri Igazgatóság igazgatójának 2016. január 8-án kelt, az AJB-3683/2015. sz. megkeresésre adott válasza szerint.

[4] 2015. október 12-i tájékoztatás.

[5] Ügyiratszám: EBH/433/22/2015.

[6] Ajbt. 25. § és 26. § (1) bekezdés.

[7] Az Air Canada Rouge heti három Budapest–Toronto járata október 15-ig.

[8] AJB-4967/2016.

## 2. A légiutasok ellenőrzésének jogszabályi és polgári jogi szerződéses háttere

A közvetlen kanadai járatokat üzemeltető egyes európai repülőtereken bevezetett előzetes utasellenőrzési gyakorlat kiváltó oka az, hogy a Kanadába történő bevándorlást felügyelő kanadai határellenőrzési hatóság (Canadian Border Services Agency – CBSA) a kanadai határról visszafordítja azokat a légiutasokat, akikről a Kanadába érkezéskor, tehát a légijárat kanadai leszállását követően állapítja meg, hogy nem rendelkeznek megfelelő dokumentumokkal ahhoz, hogy belépjenek Kanadába. Ez azt jelenti, hogy nem léphetnek be Kanada területére és az a légitársaság, amely odaszállította őket, köteles ezeket az utasokat egy másik légijáratával haladéktalanul a kiindulási repülőtérre visszaszállítani. Ezen felül az adott légitársaságot a CBSA komoly pénzbírsággal (3200 CAN $) sújtja minden ilyen légiutas után.

E gyakorlat kanadai jogi alapja a bevándorlásról és a menekültek védelméről szóló törvény[9] és az ehhez kapcsolódó végrehajtási rendelet.[10] A CBSA fenti gyakorlata indította arra a légitársaságokat, hogy már a légijáratok kiindulási repülőterén megpróbálják „kiszűrni" azokat az utasokat, akiknek a Kanadába történő belépését a CBSA feltehetően megtagadná. Mivel a légitársaság, jelen esetben az Air Transat, nem rendelkezett sem erőforrásokkal, sem kompetenciával arra, hogy a kiindulási repülőtereken saját maga végezze el ezt az előzetes ellenőrzést, ebből a célból egyrészt a CBSA mint illetékes hatóság segítségét, másrészt az indulási repülőtéren működő helyi biztonsági cég szolgáltatásait vette igénybe.

A budapesti repülőtéren a Budapest Airport Zrt. leányvállalataként működő BUD Security Kft. lát el a magyar és az uniós jogszabályok alapján[11] repülőtéri légiközlekedés védelmi tevékenységet, ezen belül a légijáratok utasait közvetlenül érintő, úgynevezett légiközlekedés védelmi ellenőrzést. A kanadai légijáratok utasainak előzetes ellenőrzését azonban a BUD Security Kft. nem a fenti jogszabályi hatáskörében eljárva, hanem az Air Transat légitársasággal kötött polgári jogi szolgáltatási szerződés alapján, a légitársaság megbízásából végezte. A 2015 nyarán aláírt szerződés megkötését a légitársaság kezdeményezte. A Budapest Airport Zrt. által az AJBH megkeresésére adott válaszban foglaltak szerint[12] a szerződés alapján eljáró BUD Security Kft. alkalmazottait a feladat ellátását megelőzően a bécsi kanadai nagykövetség munkatársa részesítette képzésben annak érdekében, hogy az ellenőrzést végző személyek alkalmasak legyenek a szerződés szerinti feladatok elvégzésére. A BUD Security Kft.-től kapott tájékoztatás alapján a Kft. alkalmazottai a fenti tevékenységük során egyrészt a Kanadába készülő utasok okmányait ellenőrizték abból a szempontból, hogy az utas rendelkezésére állnak-e és hiteles, illetve nem hamisított-e az utazással és a tervezett kanadai belépéssel kapcsolatos minden okmány (például útlevél, repülőjegy, vízum, munkáltatói vagy egyéb meghívólevél). Másrészt viszont az ellenőrzés az okmányokon túl kiterjedt az utas személyi körülményeinek kikérdezés útján történő ellenőrzésére az alábbi kérdéskörökben: az utas munkahelyi körülményei, jövedelmi helyzete, ingatlanjai, családja Magyarországon, családi kapcsolatai Kanadában, az utazásra félretett anyagi forrásai.

---

[9] Immigration and Refugee Protection Act (S.C. 2001, c. 27)
(forrás: http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/I-2.5/FullText.html).

[10] Immigration and Refugee Protection Regulations (SOR/2002-227)
(forrás: http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/regulations/SOR-2002-227/FullText.html).

[11] Az Európai Parlament és a Tanács 261/2004/EK rendelete a visszautasított beszállás és légijáratok törlése vagy hosszú késése esetén az utasoknak nyújtandó kártalanítás és segítség közös szabályainak megállapításáról.
Az Európai Parlament és Tanács 300/2008/EK rendelete a polgári légiközlekedés védelmének közös szabályairól és a 2320/2002/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről.
A Bizottság 185/2010/EU rendelete a közös légiközlekedés-védelmi alapkövetelmények végrehajtásához szükséges intézkedések meghatározásáról.
1995. évi XCVII. törvény a légiközlekedésről.
169/2010. (V. 11.) Korm. rendelet a polgári légiközlekedés védelmének szabályairól.

[12] A Budapest Airport Zrt. vezérigazgatója és biztonsági igazgatója, illetve a BUD Security Kft. ügyvezetői által jegyzett, 2016. január 8-án kelt, az AJB-3683/2015. sz. megkeresésre adott válasz alapján (4–7. oldal).

Az ellenőrzés során a fenti kérdésekre adott válaszok alapján az ellenőrzést végző személyek a következőket kívánták megállapítani:

- az adott személy az iratainak ellentmondó állításokat tesz-e;
- mi az adott személy utazásának valódi célja;
- valójában milyen kapcsolata van az őt meghívó személlyel;
- rendelkezik-e megfelelő pénzösszeggel, amelyből a kint tervezett tartózkodását fedezni tudja;
- fennállnak-e Magyarországon olyan körülmények (például rendszeres jövedelem és munka hiánya), amelyekből arra lehet következtetni, hogy a Magyarországra való visszatérést nem tervezi.

A fenti kérdésekre adott válaszok alapozhatták meg a BUD Security Kft. munkatársában a gyanút, hogy az adott személy valós célja a kanadai utazása során nem a látogatás, hanem a kivándorlás, illetve kanadai munkavállalás, az illető az ehhez szükséges okmányokkal (például vízum) azonban nem rendelkezik.

Amennyiben a BUD Security Kft. ellenőrzést végző munkatársa számára egyértelmű jel utalt arra, hogy a kanadai beléptetésnek akadálya van (pl. egyértelműen hamis útiokmány van az utasnál), akkor a munkatárs javaslatot tett a kanadai légitársaság számára az adott utas járatra való felvételének megtagadására. Ha viszont valamely körülmény csak kétséget ébresztett az ellenőrzést végző személyben az utazás célját illetően, akkor a BUD Security Kft. munkatársa a CBSA hatóság helyszínen lévő képviselőjétől kért segítséget a helyzet tisztázására. A CBSA a helyszínen is közvetlen hozzáféréssel rendelkezett azokhoz a kanadai adatbázisokhoz, amelyekből megállapítható volt, hogy az adott körülmény a Kanadába való beléptetést valóban akadályozza-e. Amennyiben a CBSA a gyanú fennállását megerősítette a BUD Security Kft. felé, akkor a BUD Security Kft. ezt az információt továbbította a légitársaságnak.

Mindazonáltal fontos kiemelni, hogy mind a Budapest Airport Zrt., mind a BUD Security Kft. megkeresésemre adott válaszaiból egyértelműen és hangsúlyosan az derül ki, hogy az adott légiutas légijáratra való beszállásának visszautasításáról minden esetben kizárólag a kanadai légitársaság hozta meg a döntést (az ellenőrzést végző Kft. javaslata alapján). A Kft. és az Air Transat által kötött és a válaszadó által idézett szerződés szerint: „*(…) az utasok légijáratra való beszállítása megtagadásának vagy megengedésének joga és felelőssége kizárólag az Air Transat helyi képviselőjét terheli*".

## 3. A légiutasok előzetes repülőtéri ellenőrzésének gyakorlatával kapcsolatos aggályok

### 3.1. Aggályok az ellenőrzés ténye tekintetében

A légijáratra való beszállítás elutasításának alapjaként hivatkozott kanadai jogszabályok[13] kizárólag a Kanada területére történő belépéshez szükséges „megfelelő dokumentumokkal nem rendelkező" személyek szállítását tiltják meg a légitársaságoknak, azonban nem teszik a légitársaság kötelezettségévé, hogy az utas kikérdezésével, személyi, családi, vagyoni stb. körülményeinek felderítésével megállapítsák annak gyanúját, hogy az utas esetleg visszaélésszerűen kíván Kanadába beutazni és ott az állításától eltérően nem látogatás céljából, hanem kivándorlás vagy munkavállalás céljából akar tartózkodni.

Ezzel szemben a fent bemutatott ellenőrzési gyakorlat nem szorítkozik a megfelelő okmányok meglétének és azok valódiságának ellenőrzésére, hanem a kiutazó személyek helyszíni kikérdezése útján kifejezetten és célzottan azt vizsgálja, hogy az adott személy az iratainak ellentmondó állításokat tesz-e, mi az adott személy utazásának „valódi" célja, valójában milyen kapcsolata van az őt meghívó személlyel, rendelkezik-e megfelelő pénzösszeggel, amelyből a kint tervezett tartózkodását fedezni tudja, illetve, hogy

[13] BSF5023 - Guide for Transporters - Obligations under the Immigration and Refugee Protection Act (http://www.cbsa-asfc.gc.ca/publications/pub/bsf5023-eng.html#fnb3).

fennállnak-e Magyarországon olyan körülmények (pl. rendszeres jövedelem és munka hiánya)[14], amelyekből arra lehet következtetni, hogy a kiutazó a Magyarországra való visszatérést nem tervezi.

Hangsúlyozni kell, hogy a Kanadába beutazni kívánó személy bejelentett utazási céljának (pl. rokonlátogatás) megkérdőjelezésére, jóhiszeműségének kétségbe vonására, „valódi" szándékainak feltérképezésére és az ezzel kapcsolatos „kikérdezésre" semmiféle kanadai jogszabály nem kötelezi az utast szállító légitársaságot, így ez a gyakorlat felveti a diszkrimináció – akár a valamely nemzetiséghez való (vélt) tartozás alapján megvalósuló hátrányos megkülönböztetés – lehetőségét azon utasok tekintetében, akikkel szemben – a repülőtéri biztonsági szolgálat által végzett ellenőrzés alapján – a légitársaság azt a „gyanút" fogalmazza meg, hogy a Kanadába történő beutazásuk „feltételezhető" célja nem az, amire a rendelkezésre álló úti okmányaik alapján joguk van.

Az AJBH megkeresésére adott válaszában a kanadai Air Transat légitársaság megerősítette[15], hogy a fent idézett kanadai jogszabályok alapján a légitársaság a beszállítás előtt valóban kizárólag annak ellenőrzésére köteles, hogy a Kanadába utazni szándékozó légiutasok megfelelő és teljes útiokmányokkal rendelkeznek-e. A légitársaság képviselője elismerte, hogy szokásosan (*„normally"*) nem kötelességük aktívan kivizsgálni az utasok utazási szándékait, az utazás során igénybe vett pénzügyi eszközeiket, az illegális bevándorlás kockázatát stb., mivel ez határellenőrzési/bevándorlási szervek hatáskörébe tartozik az országba történő beléptetés helyszínén.

Az Air Transat légitársaság elnöke levelében azzal indokolta a „szokásos" utasellenőrzést meghaladó terjedelmű előzetes ellenőrzés bevezetését a kanadai légijáratok európai kiindulási repülőterein, hogy a légijáratok megindítását követően 2015 nyarán több tucat magyar állampolgár kért menedékjogot Kanadában azt követően, hogy leszálltak az Air Transat, illetve egy másik, görög illetőségű légifuvarozó járatáról. A kanadai légitársaság ezt követően kezdte alkalmazni az említett ellenőrzési protokollt, amelynek során az érintett repülőterekre delegált kanadai bevándorlási hivatali munkatársak („Migration Integrity Officers" – MIO) illetve az általuk kiképzett helyi szerződéses partnereik (Budapesten a BUD Security Kft.) által lefolytatott ellenőrzések (egyes utasok részletes kikérdezése) alapján, ezek javaslatára hozta meg a légitársaság a beszállás megtagadásáról szóló döntéseit. A légitársaság azonban kanadai (vagy egyéb) jogszabályi rendelkezést, amely „nem szokásos" esetekben a vizsgálat jogalapjául szolgálna, nem jelölt meg.

A BUD Security Kft. az AJBH megkeresésére adott válaszában részletesen hivatkozott az Air Transat A.T. Inc. légitársasággal 2015 nyarán kötött szolgáltatási szerződésére, amelynek 3. pontja határozza meg, hogy a BUD Security Kft. a légitársaság járatai kapcsán milyen feladatok ellátását vállalja. A részletezett feladatok mindegyike (a kanadai bevándorlási jogszabályokban foglaltaknak megfelelően) az okmányok, dokumentumok ellenőrzésére, annak pontos módjára terjed ki, a harmadik bekezdésben azonban a következő olvasható: *„adminisztratív hiányosságok, hamis iratok és illegális bevándorlási kísérletek felfedése az utasfelvételi (check-in) pontokon, a tranzit területeken és a beszállító kapuknál, az iratok megtekintése, valamint a kérdezés és megfigyelés speciális módszerei eszközével"*.

Ez a szerződéses kikötés a BUD Security Kft. részére olyan kötelezettséget fogalmaz meg, amelyet sem a magyar, sem az uniós jog alapján jogszabályi felhatalmazás nem támaszt alá. Hangsúlyoznom kell, hogy már önmagában a jogszabályi felhatalmazáson túlmutató ellenőrzés is aggályos, hiszen a magánszférába való aránytalan beavatkozást jelent, ezáltal méltóságsértő.

A BUD Security Kft. képviselőjének egyértelmű nyilatkozata szerint a kanadai légijáratok utasainak előzetes ellenőrzését a BUD Security Kft. nem a repülőtéri légiközlekedés védelmi tevékenységre, ezen belül a légijáratok utasait közvetlenül érintő úgynevezett légiközlekedés védelmi

---

[14] Ez utóbbi szempont alkalmazása önmagában felveti a közvetett diszkrimináció tilalmának megsértését: pusztán azon az alapon, hogy egy adott személy milyen élethelyzetbe került, pl. adott esetben munkanélküli, nem tagadható meg a szabad mozgáshoz való joga, így valamely légijáratra való felszállása.

[15] Az Air Transat A.T. Inc. elnökének 2016. június 13-án kelt válaszlevele.

ellenőrzésre vonatkozó jogszabályi hatáskörében eljárva végezte, hanem az Air Transat légitársasággal kötött magánjogi szolgáltatási szerződés alapján. A szóban forgó ellenőrzések megítélése során figyelemmel kell lenni arra a tényre, hogy a panaszosok elmondása szerint az ellenőrzés során az ellenőrzést végző személyek nem viseltek azonosítót, nem mutatkoztak be és az utasok nem kaptak tájékoztatást arról, hogy az ellenőrzésre mely szervezet megbízásából, milyen jogszabályi felhatalmazás alapján és milyen célból kerül sor. Arról sem kaptak az utasok előzetes tájékoztatást, hogy a kérdésekre adott válaszaik alapján a légitársaság megtagadhatja a légijáratra való beszállásukat, valamint az érintettek nem kaptak felvilágosítást arról sem, milyen jogorvoslati lehetőségek illetik meg őket a beszállás megtagadása esetén.

**Mindezek alapján a Kanadába tartó légiutasok beszállás előtti repülőtéri ellenőrzésének fenti gyakorlatával szemben számos alapjogi aggály felmerül: az ellenőrzés sértette a tisztességes eljárás követelményét és a jogorvoslathoz való jogot, valamint a mozgásszabadság jogával élni kívánó személyek emberi méltóságát. Tekintettel arra, hogy e gyakorlat a rendelkezésemre álló információk alapján jelentős arányban érintette a roma személyeket, illetve családokat, így az ellenőrzés az egyenlő bánásmód követelményét sértő módon valósult meg.**

### 3.2. Aggályok az ellenőrzés lefolytatásának módja tekintetében

Ebben a körben elsősorban annak a kérdésnek a vizsgálata szükséges, hogy az összes, Kanadába utazni szándékozó utasra kiterjedt-e az előzetes ellenőrzés vagy csak célzottan az utasok bizonyos körére.

Az AJBH-hoz, illetve az EBH-hoz fordult panaszosok által előadottak, illetve a Repülőtéri Rendőr Igazgatóság, valamint a Budapest Airport Zrt./BUD Security Kft. megkeresésre adott válaszai, továbbá a NEKI által végzett helyszíni vizsgálat és az EBH által tartott helyszíni szemle jegyzőkönyve ellentmondó adatokat tartalmaznak a fenti – az egész ügy szempontjából kiemelkedő jelentőségű – kérdés tekintetében.

A különböző szervezetektől, hatóságoktól, illetve panaszos személyektől kapott információk ellentmondásai *(„románnak látszó”* személyek célzott szűrése szemben a minden utasra kiterjedő előzetes ellenőrzéssel) származhatnak abból a tényből is, hogy a panaszosok által kifogásolt esetekre, illetve a különböző tesztelésekre, helyszíni szemlékre eltérő időpontban került sor, így feltehetően a kifogásolt repülőtéri gyakorlat sem volt egységes, tehát a Kanadába utazók előzetes ellenőrzése eltérő módon történhetett a különböző időpontokban. Az előzetes utasellenőrzési gyakorlat esetében a fenti tény – tehát az ellenőrzés lefolytatásának változó, nem protokollszerűen egységes jellege – önmagában olyan tényező, amely a jogbiztonsághoz fűződő alapvető jog sérelmét veti fel.

A rendelkezésemre álló információk alapján megállapítható, hogy a BUD Security Kft. utasellenőrzést végző munkatársai a személyazonosságukat jelző kitűzőt nem viseltek és nem tüntették fel azt sem, hogy mely szervezet nevében és megbízásából végzik az ellenőrzést. Erre vonatkozó tájékoztatást az ellenőrzött utasoknak szóban sem adtak.

**A fentiekből mindenképpen leszűrhető az a következtetés, hogy az ilyen ellenőrzést végző szervezet (jelen esetben a BUD Security Kft.) részére célszerű ajánlást megfogalmazni azzal kapcsolatban, hogy bármely légijáratra beszállni kívánó utasok előzetes ellenőrzése során milyen minimális – a diszkriminációmentességet minden kétséget kizáróan biztosító – eljárási, garanciális és formai feltételeknek kell megfelelni.** Ezek közé tartozik a névkitűző viselése az ellenőrzés során, az ellenőrzést végző személy bemutatkozása, az utas pontos tájékoztatása az ellenőrzés jogalapjáról, céljáról és esetleges következményeiről. Amennyiben az ellenőrzés alapján az utas légijáratra való beszállását a légitársaság visszautasítja, erről az utast – az indokok pontos feltüntetésével – magyar és angol nyelven írásban kell tájékoztatni, a részére rendelkezésre álló jogorvoslati lehetőségekre vonatkozó tájékoztatással együtt.

**Az ellenőrzés lefolytatásának módja semmiképpen nem lehet az utas számára diszkriminatív, megalázó vagy emberi méltóságát sértő. A jogbiztonság garantálása érdekében alapvető fontosságú, hogy az előzetes ellenőrzést végző szervezet az eljárást egy írásban rögzített protokoll alapján minden esetben azonos módon folytassa le.**

### 3.3. Aggályok a beszállás visszautasításával kapcsolatos jogorvoslattal és kártalanítással összefüggésben

A visszautasított utasok tájékoztatásával kapcsolatban a BUD Security Kft. az AJBH megkeresésére azt a választ adta, hogy az utasok kizárólag az Air Transat légitársasággal kerültek jogviszonyba, és a repülőjegy megvásárlásával elfogadták a légitársaság üzletszabályzatát, amely az utasra hárítja annak a felelősségét és kockázatát, hogy az utas az utasfelvételkor rendelkezzen mindazon okmányokkal, dokumentumokkal, amelyek a célországba való belépéshez szükségesek. Ezek hiányában a légitársaság jogosult az adott személy utazása megkezdésének megtagadására.

A BUD Security Kft. tájékoztatása szerint a Kft. *„eljárásával kapcsolatban többféle panasztételi lehetőség van. Az utas fordulhat levélben vagy elektronikus levélben a társasághoz; panaszát személyesen is közölheti és jegyzőkönyvbe vetetheti; ún. véleménykártyát is kitölthet és azon keresztül is tehet panaszt. A fenti lehetőségekről a helyszíni személyzet ad tájékoztatást, illetve a véleménykártyák a terminálon közvetlenül elérhetőek”.*

A BUD Securtiy Kft. szerint a visszautasított beszállással érintett személyek részére átadásra került egy információs kártya[16], amely az Air Transat légitársaság elérhetőségeit tartalmazza, továbbá az utasoknak a kanadai határellenőrzési hatóságnál is van lehetőségük panaszt tenni.

Megkeresésemre a Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság (a továbbiakban: NFH)[17] beszámolt a légi utasok jogairól szóló 261/2004/EK rendelet szerinti beszállás visszautasításának esetkörével kapcsolatos hatósági tapasztalatokról. Az NFH szerint a rendelet alapján *„a beszállás visszautasítása bizonyos esetekben jogszerű lehet akkor, ha ésszerű indokok, úgymint például egészségügyi, biztonsági vagy védelmi okok, illetve a nem megfelelő utazási okmányok miatt történik. A beszállás jogellenes visszautasítása esetén az érintett utasnak a légijárat hosszától függően többek között 250, 400 vagy 600 euró összegű kártalanítás jár. Amennyiben az utas beszállását visszautasítják, az utas (…) a rendelet 16. cikke alapján kijelölt tagállami hatósághoz fordulhat, figyelemmel arra, hogy a rendeletbe foglaltak betartását, így a beszállás visszautasításának jogszerűségét a rendelet szerint joghatósággal rendelkező hatóság jogosult kivizsgálni”.* Az NFH válaszlevele szerint a Magyarországról induló kanadai légijáratokra felszállni kívánó, de visszautasított utasok részéről 2015-ben három darab panaszbeadvány érkezett az NFH-hoz (mindhárom esetben a SkyGreece légitársaság érintett). A panaszok közös jellemzője, hogy az utasok elmondása szerint annak ellenére, hogy érvényes foglalással és úti okmányokkal rendelkeztek, a felszállás előtt beszállásukat a légitársaság megbízásából eljáró földi kiszolgáló személyzet visszautasította, és ennek okáról a helyszínen intézkedő személytől magyarázatot nem kaptak. A panaszokat az NFH az elsőfokú eljárás lefolytatására jogosult Budapest Főváros Kormányhivatala Műszaki Engedélyezési és Fogyasztóvédelmi Főosztályához tette át.

A visszautasított kanadai légiutasok rendelkezésére álló jogorvoslati lehetőségekkel kapcsolatban különbséget kell tenni a légijáratra való beszállás visszautasításának tényével, illetve ennek jogszerűségével kapcsolatos panaszok, valamint a repülőtéren lefolytatott előzetes ellenőrzés kivitelezését, módját érintő panaszok között.

---

[16] A BUD Security Kft. válaszleveléhez 2. sz. mellékletként csatolt információs kártya kizárólag angol nyelven tartalmazza a légitársaság kanadai postacímét, kanadai telefon és fax számokat, email címeket és egy honlapcímet.

[17] A NFH főigazgatójának EFK-24/2016. sz., 2016. január 7-én kelt levele.

**A fent bemutatott, rendelkezésemre álló információk alapján azok a Kanadába utazni szándékozó utasok, akiknek a légijáratra történő beszállását a légitársaság elutasította, nem kaptak kielégítő tájékoztatást a rendelkezésükre álló jogorvoslati lehetőségekről, sem a visszautasításra vonatkozó érdemi döntés, sem pedig az ellenőrzés lefolytatásának módja vonatkozásában.**

Az iratokból megismerhető gyakorlat szerint miután megszületett az utas beszállását elutasító (légitársasági) döntés, ezt a BUD Security Kft. alkalmazottja közli szóban a visszautasított utassal anélkül, hogy a döntést magyar és angol nyelven írásbeli formában közölné, amely tartalmazza a minimálisan elvárható tájékoztatást az utas felé.

**Fentiek alapján a légiutasok előzetes ellenőrzését végző szervezet (jelen esetben a BUD Security Kft.) részére célszerű ajánlást megfogalmazni azzal kapcsolatban, hogy melyek a légiutas beszállását visszautasító légitársasági döntésről szóló magyar és angol nyelvű írásbeli tájékoztatás minimálisan elvárható tartalmi elemei.** Ezek álláspontom szerint a következők:

- az utas előzetes ellenőrzését végző szervezet és a nevében eljáró dolgozó megnevezése;
- a visszautasítás ténye és az elutasító döntést hozó légitársaság megnevezése;
- a visszautasítás tényszerű indokai;
- a visszautasítás jogalapja (hivatkozás a kanadai bevándorlási jogszabályok alkalmazott rendelkezéseire);
- a visszautasítás tényével kapcsolatos kifogás, panasz benyújtására vonatkozó lehetőségek pontos leírása;
- a visszautasításhoz vezető előzetes ellenőrzés lefolytatásának módjával kapcsolatos kifogás, panasz benyújtására vonatkozó lehetőségek pontos leírása;
- a légi utasok jogairól szóló 261/2004/EK rendelet szerint az utast megillető jogok, kártalanítási lehetőségek és a Magyarországon e tekintetben eljáró hatóság megnevezése.

## 4. Következtetések

2015 során a budapesti Liszt Ferenc Nemzetközi Repülőtérről közvetlen légijárattal Kanadába utazni szándékozó és a fuvarozó légitársaság által visszautasított roma nemzetiségű légiutasok által megfogalmazott panaszok és az AJBH által az ügyben megkeresett szervezetek és hatóságok által adott írásbeli válaszok alapján – a probléma több szempontból való elemzését követően – megállapítható, hogy a szóban forgó légiutasok tekintetében – a kanadai bevándorlási jogszabályok érvényesítését célzó – előzetes repülőtéri ellenőrzés az alapvető jogok védelmére tekintettel több szempontból aggályos. Az ellenőrzés sértette a tisztességes eljárás követelményét és a jogorvoslathoz való jogot, a mozgásszabadság jogával élni kívánó személyek emberi méltóságát, valamint az egyenlő bánásmód követelményét.

A Kanadába történő beutazás megtiltásának jogalapja tekintetében hangsúlyoznom kell, hogy a légijáratra való beszállítás elutasításának alapjaként hivatkozott hatályos kanadai jogszabályok kizárólag a Kanada területére történő belépéshez szükséges *„megfelelő dokumentumokkal nem rendelkező”* személyek szállítását tiltják meg a légitársaságok részére, azonban nem teszik a légitársaság kötelezettségévé, hogy az utas kikérdezésével, személyi, családi, vagyoni stb. körülményeinek felderítésével megállapítsák annak gyanúját, hogy az utas esetleg visszaélésszerűen kíván Kanadába beutazni és ott az állításától eltérően nem látogatás céljából, hanem kivándorlás vagy munkavállalás céljából akar tartózkodni. Ennek fényében az Air Transat megbízásából a BUD Security Kft. által (a felek közötti magánjogi szerződés alapján) folytatott gyakorlat diszkriminatívnak tekinthető azon utasok tekintetében, akikkel szemben – a repülőtéri biztonsági szolgálat által végzett ellenőrzés alapján – a légitársaság azt a „gyanút” fogalmazta meg, hogy a Kanadába történő beutazásuk „feltételezhető” célja nem az, amire a rendelkezésre álló úti okmányaik alapján joguk van.

Az ellenőrzés jogalapjának megalapozott vagy jogilag aggályos voltától függetlenül hangsúlyozni kell azonban azt, hogy a Kanadába utazni kívánó légiutasok Liszt Ferenc repülőtéren lefolytatott előzetes ellenőrzését olyan módon kell lebonyolítani az abban érintett szervezeteknek és személyeknek, hogy annak a Kanadába utazni szándékozó összes utasra ki kell terjednie. Az ellenőrzést végző szervezet részéről elvárható, hogy az utasokat aktív és előzetes tájékoztatás útján informálja az ellenőrzés tényéről és céljáról, valamint arról, hogy az ellenőrzés a közvetlen kanadai légijáratokra beszállni kívánó minden utasra kiterjed. Az ellenőrzés körülményeit úgy kell kialakítani, hogy a látszata is kizárható legyen annak, hogy az utasellenőrzés célzottan csak az utasok bizonyos, az ellenőrzést végzők által szubjektív módon meghatározott körére terjedne ki.

Az utasok ellenőrzését végző szervezetnek pozitív intézkedéseket kell hoznia annak érdekében, hogy bármely légijáratra beszállni kívánó utasok előzetes ellenőrzése során megfeleljen a diszkriminációmentességet minden kétséget kizáróan biztosító – ezen állásfoglalásban részletezett – eljárási, garanciális és formai feltételeknek, amelyek kiterjednek a jogorvoslati lehetőségekkel kapcsolatos pontos utastájékoztatásra is. Az alapjogok védelme körében általánosan elvárható minimumkövetelményként ki kell emelnem, hogy az ellenőrzés lefolytatásának módja semmiképpen nem lehet az utas számára diszkriminatív, megalázó vagy emberi méltóságát sértő.

**Budapest, 2016. július 15.**

**Szalayné Sándor Erzsébet**
**a Magyarországon élő nemzetiségek**
**jogainak védelmét ellátó biztoshelyettes**

**Az alapvető jogok biztosának**
**Jelentése**
**az AJB-4819/2016. számú ügyben**

Előadó: dr. Szajbély Katalin

**Az eljárás megindítása**

Egy civil szervezet fordult hozzám beadvánnyal, amelyben a Nemzeti Adó-és Vámhivatalnak (a továbbiakban: NAV) az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvénnyel (a továbbiakban: Itv.) kapcsolatos jogértelmezésével összefüggésben fogalmazott meg aggályokat.

A beadványozó Háttér Társaság leírta: az Itv. rendelkezései valamennyi illetéknemben mentesítik a vagyonszerzési illeték alól a házastársak közötti vagyonszerzéseket, azok ingyenes illetve visszterhes jellegétől, valamint a vagyontárgy értékétől függetlenül. A bejegyzett élettársi kapcsolatról, az ezzel összefüggő, valamint az élettársi viszony igazolásának megkönnyítéséhez szükséges egyes törvények módosításáról szóló 2009. évi XXIX. törvény (a továbbiakban: Béktv.) 3.§ (1) bekezdése pedig általános utaló szabályként rögzíti, hogy „*ha e törvény eltérően nem rendelkezik, vagy e törvény a rendelkezés alkalmazását nem zárja ki, megfelelően alkalmazni kell a) a házasságra vonatkozó szabályokat a bejegyzett élettársi kapcsolatra, b) a házastársra vagy házastársakra vonatkozó szabályokat a bejegyzett élettársra vagy bejegyzett élettársakra, c) az özvegyre vonatkozó szabályokat az elhunyt bejegyzett élettárs túlélő bejegyzett élettársára, (…) f) a házaspárra vonatkozó szabályokat a bejegyzett élettársakra.*"

A beadványozó leírta, hogy az elmúlt időszakban több olyan eset is a tudomásukra jutott, amikor a NAV a megözvegyült bejegyzett élettársak esetén a házastársak esetén irányadó illetékmentesség szabályainak alkalmazása helyett ingatlan öröklése esetén 9%, egyéb esetben 18% örökösödési illeték megfizetését írta elő. Jelezte továbbá, hogy ez a jogértelmezés nem áll összhangban a NAV korábbi gyakorlatával sem. Figyelemmel arra, hogy a beadvány alapján felmerült az egyenlő bánásmód követelményével, valamint a jogállamiság elvéből következő jogbiztonsággal összefüggő, természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság gyanúja, a beadványozó jelzése alapján, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 18. § (4) bekezdése alapján az ügyben hivatalból vizsgálatot indítottam. Vizsgálatom során tájékoztatást kértem a nemzetgazdasági minisztertől (a továbbiakban: NGM), a NAV elnökétől valamint – figyelemmel arra, hogy a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet 81. § (2) bekezdése értelmében az igazságügyi miniszter a Kormánynak az alapvető jogok érvényesülésért és a jogrendszer koherenciájáért felelős tagja – az igazságügyi minisztertől.

**Az érintett alapvető jogok és alkotmányos 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 hátrányos megkülönböztetés tilalma [Alaptörvény *XV. cikk (2) bekezdés: „Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékosság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja."* ];

**Alkalmazott jogszabályok**

- a bejegyzett élettársi kapcsolatról, az ezzel összefüggő, valamint az élettársi viszony igazolásának megkönnyítéséhez szükséges egyes törvények módosításáról szóló 2009. évi XXIX. törvény (Béktv.)
- az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvénnyel (Itv.)
- személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVIL törvény (a továbbiakban: Szja. törvény)

**A megállapított tényállás**

1. A beadványozó leírta, hogy a Háttér Társaság jogsegélyszolgálatához az elmúlt időszakban több olyan megözvegyült bejegyzett élettárs fordult, akik esetében az öröklési illeték megállapítása során a NAV a törvényben biztosított illetékmentesség szabályainak alkalmazása helyett illetéket szabott ki. A Háttér Társaság ezért a NAV Központi Irányításához 2016 januárjában benyújtott közérdekű bejelentésében felhívta a figyelmet az illetékszabályok alkalmazásával kapcsolatos fenti anomáliákra és azok orvoslására vonatkozóan javaslatokat fogalmazott meg (munkatársak képzése, tájékoztató anyagok kiadása, stb.).

A NAV 2016 májusában, az NGM megkeresését követően tájékoztatta a beadványozót az NGM álláspontjáról, melynek értelmében a bejegyzett élettársak vagyonszerzéseit illetően a házastársakra vonatkozó illetékkedvezményi szabályokat nem lehet érvényesíteni, a bejegyzett élettársaknak az általános szabályok szerint kell a vagyonszerzési illetéket megfizetni. Ennek indoka, hogy a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCIV. törvény (Stabtv.) értelmében az adószabályokat az adótörvényekben, így az illetékjogi rendelkezéseket az illetéktörvényben kell megjeleníteni. A Béktv. ennél fogva nem alkalmas adójogi joghatás kiváltására. Adókedvezményekre továbbá senkinek nincs alanyi joga „amennyiben a jogalkotó Országgyűlés úgy dönt, hogy egyes illetékjogi rendelkezéseket a bejegyzett élettársakra nézve is alkalmazni kell, akkor azt kifejezetten nevesíti".

A Háttér Társaság a részemre megküldött beadványában részletesen vitatta a fenti jogértelmezést. Leírta emellett, hogy a NAV gyakorlata sem következetes, így nem felel meg a jogbiztonság követelményének. Így hivatkozott a NAV Központi Hivatala Ügyfélkapcsolati és Tájékoztatási Főosztálya által 2011-ben leírtakra, melyek értelmében a házastársakkal azonos módon kell megítélni a bejegyzett élettársi kapcsolatban élő párokat, amikor az élettársuk tekintetében öröklési vagy ajándékozási illeték megfizetése kerül szóba. Hasonlóan érvelt a NAV Közép-magyarországi Regionális Adó Főigazgatósága Tájékoztatási Főosztálya a beadványozó által hivatkozott levelében, melyben kifejtette: mivel a Béktv. nem tartalmaz eltérő vagy kizáró rendelkezést az első házasok kedvezményével kapcsolatban, ezért az megfelelően alkalmazható a bejegyzett élettársak esetében is. Konkrét eseteket is leírt a beadványozó, amelyekben a megözvegyült bejegyzett élettársak esetén az elsőfokú adóhatóság nem állapított meg illetékmentességet, a másodfokú adóigazgatási szerv azonban megállapította azt.

A beadványozó a NAV gyakorlata ellentmondásosságának alátámasztására utóbb csatolt egy olyan határozatot, amelynek a tárgyát képező ügyben a NAV ügyintézője az adóbevallás utólagos vizsgálatára irányuló ellenőrzés során készült jegyzőkönyvben arra hivatkozott, hogy a Béktv.-ben szereplő utalószabály az első házasok kedvezményére nem terjed ki. Az eljárást lezáró, 2016 nyarán kelt határozatban ugyanakkor a NAV végül mégis az ügyfélnek adott igazat, és megállapította, hogy a Béktv. utalószabályának a hatálya mégis kiterjed az adótörvényekre, a konkrét esetben az első házasok kedvezményét rögzítő rendelkezésre is. Mindhárom megkeresett szervet arra kértem, foglaljanak állást arról, hogy álláspontjuk szerint *az adó-és illetékjogszabályok vonatkozásában alkalmazandóak-e a házastársakra vonatkozó rendelkezések a bejegyzett élettársi kapcsolatban élők tekintetében is*, figyelemmel a Béktv. 3.§ (1) bekezdésében foglalt generális utaló szabályra.

2. Az *NGM* nevében válaszoló miniszterhelyettes levelében rögzítette: az egyes adószabályok vizsgálatakor minden esetben szem előtt kell tartani, hogy az Alaptörvény 40. cikke a közteherviselés alapvető szabályainak meghatározását a közös szükségletek kielégítéséhez való kiszámítható hozzájárulás érdekében sarkalatos törvény – nevezetesen a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCIV. törvény (Stabtv.) – szabályozási körébe utalja. A Stabtv. 35. §-a (illetve a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 3. §-a) értelmében az adószabályokat az adótörvényekben, így az illetékjogi rendelkezéseket az illetéktörvényben kell megjeleníteni. Ebből az NGM álláspontja szerint az következik, hogy egy, az adózási szabályozástól eltérő kontextusban született, kifejezetten nem adózási tárgyú és az adózás körében nem értelmezhető, adókötelezettséget egyértelműen meghatározó normatartalommal nem bíró rendelkezés, vagyis a Béktv. nem alkalmas adójogi joghatás kiváltására.

A Béktv. (az Alaptörvény hatálybalépését megelőzően, 2009-ben hatályba lépett) szabálya tehát a tárca megítélése szerint nem befolyásolhatja, hogy valamely adóelőny mely személyeket illet meg. Az NGM hangsúlyozta továbbá, hogy az adókedvezmények kapcsán az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata az, hogy az adókedvezményekre senkinek nincs az Alkotmányon alapuló alanyi joga; az adókedvezmények megadása a jogalkotó mérlegelési jogkörébe tartozik. Az adómentességi rendelkezések kiterjesztő értelmezésére tehát nincs lehetőség. A miniszterhelyettes válaszában hivatkozott az Itv. azon rendelkezéseire, amelyek valamennyi illetéknemben mentesítik a vagyonszerzési illeték alól a házastársak között realizálódó vagyonszerzéseket, azok (ingyenes, visszterhes) jellegétől és a vagyontárgy értékétől függetlenül.

Az Itv. által rögzített, a házastársak vagyonszerzéseire vonatkozó illetékmentességi rendelkezések mindazon személyek jogügyletei kapcsán érvényesítendőek, akik házastársak. E tekintetben az nemzetgazdasági tárca szükségesnek tartotta megjegyezni, hogy a Béktv. 3. § (1) bekezdésének a)-c) pontjai nem azt rögzítik, hogy a bejegyzett élettársak házastársaknak minősülnek. Sőt, a bejegyzett élettársi kapcsolat és a házasság között fellelhető hasonlóságok ellenére vitathatatlan, hogy a bejegyzett élettársi viszony a házasságtól több tekintetben markánsan elkülönülő jogintézmény.

Az NGM álláspontja értelmében, amennyiben a jogalkotó Országgyűlés úgy dönt, hogy egyes illetékjogi rendelkezéseket a bejegyzett élettársakra nézve is alkalmazni kell, akkor azt kifejezetten nevesíti, mint ahogyan tette ezt az Itv. 18. § (4) bekezdésének a) pontjában.[1] Az NGM érvelése szerint tehát: ha a házastársakra vonatkozó illetékszabályok automatikusan vonatkoznának a bejegyzett élettársakra is, akkor az Itv. említett rendelkezése nyilvánvalóan nem nevesítené külön a bejegyzett élettársakat.

Mindezek alapján tehát a miniszterhelyettes válaszában hangsúlyozta, a bejegyzett élettársak vagyonszerzéseit illetően a házastársakra vonatkozó illetékkedvezményi szabályokat nem lehet érvényesíteni, a bejegyezett élettársaknak az általános szabályok szerint kell a vagyonszerzési illetéket megfizetni. Azonos konklúzióra jutott az NGM az Szja törvény 29/C. §-ában rögzített első házasok kedvezményével összefüggésben is.

3. A NAV Központi Irányítás Vezetője válaszában arról tájékoztatott hogy a Béktv. hivatkozott rendelkezésének adó- és illetékügyekben történő alkalmazása kapcsán az egységes jogalkalmazás kialakítása érdekében szakmai iránymutatás céljából egyeztetést folytatott le az NGM-el. Ezzel összefüggésben megjegyezte, hogy az adóhatóság a jogalkalmazás során a minisztérium által kiadott szakmai iránymutatásnak megfelelően kell, hogy eljárjon, tekintettel arra, hogy a minisztérium a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 152/2014. (VI.6.) kormányrendelet rendelkezései alapján az adóhatóság irányító szerve.

A minisztérium szakmai iránymutatásában foglaltak szerint az Itv.-ben rögzített illetékmentességi rendelkezések mindazon személyek jogügyletei kapcsán érvényesítendőek, akik házastársak. Az NGM válaszával összhangban a NAV is hangsúlyozta, hogy a Béktv. generális utaló szabálya ellenére a házasság és a bejegyzett élettársak kapcsolata nem ekvivalens, a fellelhető hasonlóságok ellenére a két jogintézmény markánsan elkülönül egymástól. A bejegyzett élettársi kapcsolattal összefüggésben bizonyos esetekben maga a Béktv. is a házasságtól eltérő szabályokat rendel alkalmazni, és a Béktv. 3. § (1) bekezdés a) - c) pontjai sem azt rögzítik, hogy a bejegyzett élettársak házastársaknak minősülnek.

A NAV válaszában az NGM érvelésével lényegében azonos módon jut arra végkövetkeztetésre, hogy a bejegyzett élettársak vagyonszerzéseit illetően a házastársakra vonatkozó illetékkedvezményi szabályokat nem lehet érvényesíteni.

---

[1] 18.§ (4) A (2) bekezdés *h)* pontjában foglalt vagyonszerzés után akkor kell az illetéket megfizetni, ha *a)* a vagyonszerző, illetve - magánszemély vagyonszerző esetén - annak házastársa, bejegyzett élettársa, gyermeke, szülője, *b)* az *a)* pontban felsoroltak - önálló vagy együttes - többségi tulajdonában álló gazdálkodó szervezet, *c)* az *a)* és *b)* pontban felsoroltakkal a társasági adóról és az osztalékadóról szóló törvény szerinti kapcsolt vállalkozási viszonyban lévő gazdálkodó szervezet, tulajdonában álló vagyoni betétek aránya önállóan vagy együttesen eléri vagy meghaladja az összes vagyoni betét 75%-át.

A NAV-nak címzett megkeresésemben arra is rákérdeztem, hogy az elmúlt évek gyakorlatára visszatekintve miként alkalmazta a NAV az adójogszabályoknak a házastársakra vonatkozó, illetve Itv.-nek a házastársak közötti vagyonszerzési illetékmentességet előíró rendelkezéseit a bejegyzett élettársak vonatkozásában; készült-e bármilyen belső tájékoztató, iránymutatás az e tárgyú jogalkalmazással összefüggésben. Rákérdeztem továbbá arra is, hogy történt-e változás a jogalkalmazási gyakorlatban, és ha igen, az mire vezethető vissza.

A válasz értelmében Magyarországon 2009. július l-jétől vezették be a bejegyzett élettársi kapcsolatot. 2010. január l-jétől pedig mind az azonos nemű, mind a különnemű párok kérhetik élettársi kapcsolatuk nyilvántartásba vételét. Az akkor irányadó jogértelmezés szerint a bejegyzett élettársi kapcsolatban élők az. Itv. akkor hatályos 12. § (1) bekezdése alapján az I. csoport szerinti kulcs alkalmazásával kiszámított öröklési, illetve ajándékozási illetéket fizették meg (e körben tehát a házastárssal estek azonos megítélés alá, nem pedig a III. csoportba tartozó „más örökössel"), illetve a házastárssal azonos csoportban mentesültek az illeték megfizetése alól a megszerzett örökrész tiszta értékéből számított 20 millió forint erejéig (Itv. 16. § (1) bekezdés c) pontja). A válasz értelmében az Itv. 2013. január 1-től módosításra került, az akkortól hatályos Itv. 16. § (1) bekezdés i) pontja alapján a túlélő házastárs által megszerzett örökrész illetékmentes. A módosítás következtében jogértelmezési kérdésként merült fel a bejegyzett élettársak illetékjogi helyzete, ezért az adóhatóság egyeztetést kezdeményezett a minisztériummal. Az egyeztetés eredményeképpen a fentiekben részletezett szakmai iránymutatás született, miszerint illetékmentesség kizárólag a túlélő házastársat illeti meg, az Itv. rendelkezései alapján nem részesül illetékmentségben sem az elhunyt élettársa, sem pedig bejegyzett élettársa.

4. Az igazságügyi miniszter az NGM állásfoglalásától eltérő következtetésre jutott.

Leírta, hogy a Béktv. 2009. július l-jei hatálybalépése óta lehetővé teszi, hogy nagykorú azonos nemű személyek anyakönyvvezető előtt bejegyzett élettársi kapcsolatot létesíthessenek. Hivatkozott a Béktv. 3. § (1) bekezdésében foglalt utaló szabályra, mely szerint „*ha e törvény eltérően nem rendelkezik, vagy e törvény a rendelkezés alkalmazását nem zárja ki, megfelelően alkalmazni kell a) a házasságra vonatkozó szabályokat a bejegyzett élettársi kapcsolatra, b) a házastársra vagy házastársakra vonatkozó szabályokat a bejegyzett élettársra vagy bejegyzett élettársakra, c) az özvegyre vonatkozó szabályokat az elhunyt bejegyzett élettárs túlélő bejegyzett élettársára, (…) f) a házaspárra vonatkozó szabályokat a bejegyzett élettársakra.*" Leírta: a Béktv. 3. § (1) bekezdésében foglalt utaló szabály általános érvénnyel kimondja, hogy mindazon esetekben, amikor maga a Béktv. nem fogalmaz meg eltérő rendelkezést, vagy a rendelkezés alkalmazását nem zárja ki, a bejegyzett élettársi kapcsolat joghatásaira a jogszabályok házasságra irányadó rendelkezései alkalmazandók. Az IM hivatkozott továbbá a Béktv. 3. §-ának indokolására, amelynek értelmében *„…a bejegyzett élettársakat mindazok az adójogi, munkajogi, szociális, bevándorlási, honosítási stb. kedvezmények megilletnék, mint a házasságban élőket, illetve ugyanazok az eljárási szabályok is vonatkoznának rájuk, mint a házastársakra (pl: tanúvallomás megtagadásának joga, összeférhetetlenségi szabályok). Kiemelhető még e körben, hogy a bejegyzett élettársak törvényes öröklési státusza is a házastársakéval azonos."*

Az igazságügyi tárca értelmezése szerint a normaszöveg egyúttal azt is egyértelművé teszi, hogy a házasságtól eltérő szabályok alkalmazására csak a Béktv. kifejezett rendelkezése adhat lehetőséget, más törvényben vagy alacsonyabb szintű jogszabályban az eltérés nem megengedett. A miniszter utal továbbá az Alkotmánybíróság gyakorlatára is, nevezetesen a 32/2010. (III. 25.) AB határozatra. E határozatban az Alkotmánybíróság a Béktv. generális utaló szabályának értelmezése kapcsán az alábbiakat mondta ki: „A bírói gyakorlat nyomán a törvényhozó is élhet a törvényi analógia megoldásával, azaz két, egymáshoz hasonló, de egymással nem azonos életviszony egyikére (azonos neműek párkapcsolatára) a másikra (különböző nemű személyek házasságára) vonatkozó, már létező szabályokat rendelheti "megfelelően" alkalmazni.(...) A jogalkotó számos jogszabályt kifejezetten módosított, ezekbe a házasság mellé a BÉK-re történő utalásokat illesztett be, de továbbra sem élt azzal a lehetőséggel, hogy a jogrendszer egészében minden egyes, a házasságra vonatkozó jogszabályt külön módosítson.

Ezzel azonban jogalkalmazási nehézséget, jogbizonytalanságot nem okoz. A jogalkalmazás számára világos iránymutatást jelent annak az előírása, hogy ahol házasságról, házastársakról stb. van szó bármely jogszabályban, az alatt a hatálybalépést követően – a Békmtv.-ben megjelölt kivételektől eltekintve – az újfajta párkapcsolati személyállapotot keletkeztető BEK-et és magukat a bejegyzett élettársakat is érteni kell. Az ún. „megfelelő" alkalmazás elrendelése most is teret enged a bírói, jogalkalmazói mérlegelésnek abban a tekintetben, hogy esetről-esetre az adott konkrét élethelyzetben az érintett jogszabályhely alkalmazási feltételeit az azonos nemű párok vonatkozásában megállapítsa."

Az Alkotmánybíróság a generális utaló szabályok kapcsán pedig általánosságban arra a megállapításra jutott, hogy ha „egy jogszabályi rendelkezés egy másik jogszabályra (illetve jogszabályi rendelkezésre vagy jogintézményre) utal, akkor a felhívott jogszabályban foglalt jogi norma megfelelően alkalmazandó az utaló jogszabály által szabályozott meghatározott életviszonyokra is. Ilyen esetben a felhívott jogszabályba foglalt jogi norma az utaló rendelkezés alapján, az abban meghatározott tekintetben kötelező erővel bír, attól függetlenül, hogy a hivatkozott jogszabályi rendelkezés egyébként milyen más életviszonyokra alkalmazandó" (28/2013. (X. 9.) AB határozat)

Mindezek alapján a választott szabályozási megoldás eredményeként, *ahol a jogszabályok a házastársakra kötelezettséget vagy jogot állapítanak meg, az a bejegyzett élettársakra külön utalás nélkül irányadó.* A jogalkotó eredeti szándéka szerint tehát a bejegyzett élettársakat mindazok az ágazati jogszabály szerint járó (adójogi, munkajogi, szociális, bevándorlási, honosítási stb.) kedvezmények megilletik, amelyeket az adott norma nevesítetten a házasságban élőknek biztosít.

A vizsgálat tárgyát képező Itv. 16. § (1) bekezdés i) pontja szerint mentes az öröklési illeték alól „az örökhagyó egyenesági rokona (ideértve az örökbefogadáson alapuló rokoni kapcsolatot is), valamint túlélő házastársa által megszerzett örökrész." Az IM válasza értelmében az Itv. 16. § (I) bekezdés i) pontjának a „túlélő házastárs" fordulattal történő kiegészítő jellegű módosítására 2013. január 1-el került sor, az egyes adótörvények és azzal összefüggő egyéb törvények módosításáról szóló 2012. évi CLXXVIII. törvény 182. §-a alapján. Ez egyben – a Béktv. által választott szabályozási megoldásra tekintettel – azt is jelenti, hogy amennyiben a jogalkotó az Itv. említett módosításával kizárólag a túlélő házastársak vonatkozásában (a bejegyzett élettársak mellőzesével) kívánt volna mentességet biztosítani, úgy az Itv. módosítása mellett a Béktv. megfelelő módosításáról is gondoskodnia kellett volna. Ugyanakkor a Béktv. a házastársakra vonatkozó illetéknormák alkalmazása tekintetében eltérő, vagy kizáró rendelkezést nem tartalmaz, ezért ezek a szabályok is a törvény 3. § (1) bekezdése szerinti sommás utalás alapján értelmezendők – deklarálja az IM.

A miniszter arról is tájékoztatott továbbá, hogy vizsgálatom kapcsán megkereste az Emberi Erőforrások Minisztériumának Család- és Ifjúságért felelős államtitkárát (a továbbiakban: EMMI), aki szintén arra az álláspontra helyezkedett, hogy „..[a] bejegyzett élettársaknak a házastársakéval – főszabály szerint – azonos jogállása alóli kivételeket a Béktv, 3. § (2)-(4) bekezdései határozzák meg, más jogszabályban ilyen eltérési lehetőségeket nem lehet rögzíteni. Tekintettel arra, hogy az említett kivételek között nem szerepel az illetékszabályok eltérő alkalmazásának lehetősége, az Itv.-ben a házastársakra irányadó illetékkedvezmények a bejegyzett élettársakat is változatlanul megilletik."

A fentiekre tekintettel – összegezte álláspontját az IM – a jelenlegi jogszabályi környezetben az a jogértelmezés és joggyakorlat tekinthető elfogadhatónak, amely az Itv. 16. § (1) bekezdés i) pontja alapján a megözvegyült bejegyzett élettársakat a túlélő házastársakhoz hasonlóan mentesíti az öröklési illetékkötelezettség alól.

**A vizsgálat megállapításai**

**I. A hatásköröm 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 visszásságokat kivizsgálja vagy kivizsgáltatja, orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményez. A biztos feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) határozza meg. Az 1. § (2) d) pontja rögzíti, hogy az alapvető jogok biztosa tevékenysége során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok jogainak védelmére. Magyarországon a meleg és leszbikus emberek csoportja – az egyenlő bánásmód követelményét deklaráló jogi szabályozás ellenére – továbbra is nagymértékben kiszolgáltatott társadalmi csoportnak tekinthető. Az Európai Unió Alapjogi Ügynökségének (FRA) 2012-es felmérése szerint a magyar LMBT emberek 45%-a vált hátrányos megkülönböztetés vagy zaklatás áldozatává szexuális irányultságával összefüggésben a kutatást megelőző 12 hónap során.

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 (visszásság), 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 hivatalbóli vizsgálatot magánszemély vagy civil szervezet jelzése is megalapozhatja. 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. A vizsgált alapjogok tekintetében**

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

Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány 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 éllel 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 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. 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 az alkotmánybírósági gyakorlat értelmében nem csupán a normák egyértelműségét követeli meg, de az *egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát* is.

2. Az Alaptörvény XV. cikkének (2) bekezdése rögzíti az egyenlő bánásmód követelményét. E rendelkezés értelmében Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékosság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja. Az Alkotmánybíróság ma is helytálló megállapítása értelmében „a megkülönböztetés tilalma arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként (egyenlő méltóságú személyként) kell kezelnie, azaz az emberi méltóság alapjogán nem eshet csorba.[…]” (9/1990. (IV. 25.) AB határozat) Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a hátrányos megkülönböztetés tilalma a jogrendszer egészét átható alkotmányos alapelvként nyert értelmezést, szoros összefüggésben az emberi méltósághoz való joggal. Alapvető elv, hogy nem minden megkülönböztetés tilos, csak az egyenlő méltóságú személyként kezelés követelményét sértő megkülönböztetés.

3. A Ptk. korábban hatályos élettárs-fogalmát – amely csak férfi és nő házasságkötés nélkül, közös háztartásban érzelmi és gazdasági közösségben együttélését ismerte el – alkotmányellenesnek minősítő 14/1995. (III. 13.) AB határozat értelmében a hagyományos és az akkor kivételes életközösségek számára az állam különböző jogi lehetőségeket kínálhat, amellyel elismeri és a különböző életviszonyokba integrálja őket. Eközben fenntarthat és támogathat hagyományos intézményeket, mint ahogy az új jelenségek elismerésére létrehozhat új jogi formákat is, s „ezzel egyszersmind a közfelfogás számára a »normalitás« határait tágíthatja”. Ezen jogintézmények kialakításánál az érintetteknek nem arra van joguk, hogy ugyanazon intézményt vehesse mindenki igénybe, hanem az az alkotmányos követelmény, hogy az érintetteket egyenlőkként, azonos méltóságú személyként kezeljék. Az Alkotmánybíróság e határozatában leszögezte: „Két személy tartós életközössége megvalósíthat olyan értékeket, hogy az érintettek személyi méltóságának egyenlő figyelembevétele alapján az együttélő személyek nemétől függetlenül igényt tarthat jogi elismerésre.”

A 154/2008. (XII.17.) AB határozatban a testület kimondta, hogy 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. Az azonos nemű személyek számára tehát, akik az Alkotmány alapján házasságot nem köthetnek, a jogalkotónak az Alkotmány korlátai között biztosítania kell egymás irányában a házastársakéhoz hasonló olyan jogállást, amely az egyenlő méltóságú személyként kezelésüket biztosítja. Egy ilyen – a *de facto* élettársi kapcsolathoz képest privilegizált – jogintézmény célja egyfelől a regisztráció lehet, ami az élettársi viszony fennállásának bizonyítását könnyíti meg. Másfelől a törvényhozó az azonos neműek bejegyzett élettársi kapcsolatát mint jogi keretet lényeges alanyi – személyi és vagyoni – jogosultságokkal és kötelezettségekkel, mint tartalmi elemekkel töltheti ki olyan mértékben, hogy ezáltal számukra új személyi státus keletkezzen.

A házasság és a család Alkotmányban előírt (intézmény-)védelme konkrét jogok és támogatások formájában realizálódik. Az Alkotmányból azonban nem következik, hogy e jogokat ne lehetne egyedileg vagy – a jelenlegi hatályos jogrendszert áttekintve – akár egy generális utaló szabállyal kiterjeszteni az azonos nemű párokra. A 32/2010. (III. 25.) AB határozatban az Alkotmánybíróság a Béktv. generális utaló szabályának értelmezése kapcsán kimondta: a bírói gyakorlat nyomán a törvényhozó is élhet a törvényi analógia megoldásával, azaz két, egymáshoz hasonló, de egymással nem azonos életviszony egyikére (azonos neműek párkapcsolatára) a másikra (különböző nemű személyek házasságára) vonatkozó, már létező szabályokat rendelheti megfelelően alkalmazni. A jogalkotó számos jogszabályt kifejezetten módosított, ezekbe a házasság mellé a bejegyzett élettársi kapcsolatra történő utalásokat illesztett be, de továbbra sem élt azzal a lehetőséggel, hogy a jogrendszer egészében minden egyes, a házasságra vonatkozó jogszabályt külön módosítson. Ezzel azonban jogalkalmazási nehézséget, jogbizonytalanságot nem okoz. A jogalkalmazás számára világos iránymutatást jelent annak az előírása, hogy ahol házasságról, házastársakról stb. van szó bármely jogszabályban, az alatt a hatálybalépést követően – a Béktv.-ben megjelölt kivételektől eltekintve – az újfajta párkapcsolati személyállapotot keletkeztető bejegyzett élettársi kapcsolatot és magukat a bejegyzett élettársakat is érteni kell. Az Alkotmánybíróság 43/2012. (XII. 20.) AB határozata hangsúlyozta: Magyarország – megfelelve az Alkotmánybíróság gyakorlatának is – biztosította a jogi védelmet és elismerést az azonos nemű élettársaknak, ehhez európai mércével is megfelelő és előremutató joghatásokat biztosított. A testület e határozatában rögzíti, hogy a más jogági normákban kifejeződő jogvédelmi (intézményvédelmi) szintet a jogalkotó nem szállíthatja le (burkoltan sem) – e követelmény megítélésem szerint értelemszerűen a jogalkalmazókra is irányadó.

**III. Az ügy érdeme tekintetében**

Az öröklési- és ajándékozási illeték általános mértéke az Itv. 12. § (1) bekezdése értelmében az egy-egy örökösnek, hagyományosnak juttatott örökség és a megajándékozottnak juttatott ajándék tiszta értéke után 18%. A (2) bekezdés értelmében a lakástulajdon és a lakástulajdonhoz kapcsolódó vagyoni értékű jog ingyenes szerzése esetén az öröklési és ajándékozási illeték mértéke 9%. Az Itv 16.§ (1) bekezdés *i)* pontja értelmében *mentes az öröklési illeték alól az örökhagyó túlélő házastársa által megszerzett örökrész.* A 17. § (1) *p)* pontja értelmében mentes az ajándékozási illeték alól az ajándékozó házastársa által megszerzett ajándék; a *v)* pont értelmében pedig a házastársi vagyonközösség megszüntetéséből származó vagyonszerzés. A Béktv. 3. § (1) bekezdése általános utaló szabályként rögzíti: „*Ha e törvény eltérően nem rendelkezik, vagy e törvény a rendelkezés alkalmazását nem zárja ki, megfelelően alkalmazni kell a) a házasságra vonatkozó szabályokat a bejegyzett élettársi kapcsolatra, b) a házastársra vagy házastársakra vonatkozó szabályokat a bejegyzett élettársra vagy bejegyzett élettársakra, c) az özvegyre vonatkozó szabályokat az elhunyt bejegyzett élettárs túlélő bejegyzett élettársára, d) az elvált személyre vonatkozó szabályokat arra a személyre, akinek bejegyzett élettársi kapcsolatát megszüntették, e) a hajadonra, nőtlenre vonatkozó szabályokat arra a személyre, aki még nem volt házas, és bejegyzett élettársi kapcsolatot még nem létesített, és f) a házaspárra vonatkozó szabályokat a bejegyzett élettársakra.*”

A Béktv. 3. §-nak további rendelkezései rögzítik azokat az eseteket, amikor a Béktv. a bejegyzett élettársi kapcsolat joghatásait a házasság joghatásaihoz képest differenciálni kívánja. Így a 3. § (2) bekezdése értelmében a bejegyzett élettársakra a házastársak által történő közös gyermekké fogadásra vonatkozó szabályok nem alkalmazhatóak, továbbá a bejegyzett élettársi kapcsolat apasági vélelmet nem keletkeztet. A (3) bekezdés a névviseléssel kapcsolatos speciális szabályokat rögzíti, a (4) bekezdés pedig kimondja, hogy az emberi reprodukcióra irányuló, külön törvény szerinti eljárásoknak a házastársakra vonatkozó rendelkezései a bejegyzett élettársakra nem alkalmazhatóak. Ahogy arra a Béktv. indokolása utal: a törvény általánosan egyértelművé teszi, hogy ahol jogszabály a házastársakra, házaspárra vagy a házasságra vonatkozóan állapít meg jogokat vagy kötelezettségeket, azokat a szabályokat a bejegyzett élettársakra, illetve a bejegyzett élettársi kapcsolatra is megfelelően érteni kell.

A jogintézmény tehát a házassággal azonos vagyonjogi, öröklésjogi jogkövetkezményekkel jár. Kiemelhető még e körben, hogy a bejegyzett élettársak törvényes öröklési státusza is a házastársakéval azonos. A Béktv. 3. § (1) bekezdésében rögzített *generális utaló szabály kulcsfontosságú a bejegyzett élettársi kapcsolat tényleges joghatásai, jogkövetkezményei szempontjából*, hiszen ez tölti meg ténylegesen tartalommal e jogintézményt. Amint arra az Alkotmánybíróság is rámutatott a 32/2010. (III. 25.) AB határozatban: „A jogalkalmazás számára világos iránymutatást jelent annak az előírása, hogy ahol házasságról, házastársakról stb. van szó bármely jogszabályban, az alatt a hatálybalépést követően – a Békmtv.-ben megjelölt kivételektől eltekintve – az újfajta párkapcsolati személyállapotot keletkeztető BÉK-et és magukat a bejegyzett élettársakat is érteni kell." Ezzel áll összhangban az Alkotmánybíróság által a generális utaló szabályok kapcsán 28/2013. (X. 9.) AB határozatban általánosságban megfogalmazott azon követelmény, mely szerint ha „egy jogszabályi rendelkezés egy másik jogszabályra (illetve jogszabályi rendelkezésre vagy jogintézményre) utal, akkor a felhívott jogszabályban foglalt jogi norma megfelelően alkalmazandó az utaló jogszabály által szabályozott meghatározott életviszonyokra is. Ilyen esetben a felhívott jogszabályba foglalt jogi norma az utaló rendelkezés alapján, az abban meghatározott tekintetben kötelező erővel bír, attól függetlenül, hogy a hivatkozott jogszabályi rendelkezés egyébként milyen más életviszonyokra alkalmazandó."

*A Béktv. generális utaló szabálya alapján tehát a házasság joghatásaival azonos joghatás kiváltása érdekében semmilyen további törvényben nem szükséges külön nevesíteni a bejegyzett élettársakat*, amellett, hogy a bejegyzett élettársak külön nevesítése sem tilos.

Amint azt az Alkotmánybíróság is hangsúlyozta a 32/2010. (III. 25.) AB határozatban: „A jogalkotó számos jogszabályt kifejezetten módosított, ezekbe a házasság mellé a BÉK-re történő utalásokat illesztett be, de továbbra sem élt azzal a lehetőséggel, hogy a jogrendszer egészében minden egyes, a házasságra vonatkozó jogszabályt külön módosítson. Ezzel azonban jogalkalmazási nehézséget, jogbizonytalanságot nem okoz." (Ekként értelmezhető az Itv.nek az NGM illetve a NAV által hivatkozott, fent idézett 18. § (4) bekezdése is, amely egy konkrét esetben az illeték megfizetésére kötelezettek körében a házastárs mellett külön nevesíti a bejegyzett élettársat is.)

Egyetértve tehát az IM és az általa megkeresett EMMI álláspontjával, megállapítható, hogy a választott, a generális utaló szabályon alapuló szabályozási megoldás eredményeként, ahol a jogszabályok a házastársakra kötelezettséget vagy jogot állapítanak meg, az a bejegyzett élettársakra külön utalás nélkül irányadó. A jogalkotó eredeti szándéka szerint tehát *a bejegyzett élettársakat mindazok az ágazati jogszabályok szerint járó (adójogi, munkajogi, szociális, bevándorlási, honosítási stb.) kedvezmények megilletik, amelyeket az adott norma nevesítetten a házasságban élőknek biztosít.* Az azonos jogállás alóli kivételeket maga a Béktv. határozza meg, más jogszabályban ilyen eltérések nem rögzíthetőek. Tekintettel arra, hogy az említett kivételek között nem szerepel az adó-vagy illetékszabályok eltérő alkalmazásának lehetősége, *az Itv.-ben a házastársakra irányadó illetékkedvezmények a bejegyzett élettársakat is megilletik.*

A NAV és az NGM jelenleg irányadó jogértelmezése alapján mindazonáltal, míg a házastársak az Itv. fent hivatkozott rendelkezései alapján illetékmentesen örökölnek egymás után, a bejegyzett élettársak ingatlan öröklése esetén 9%, egyéb esetben 18% örökösödési illeték megfizetésére kötelezettek. Megítélésem szerint – amelyet az IM és az EMMI fent részletezett jogértelmezése is alátámaszt – e jogértelmezés nem vezethető le a vonatkozó jogszabályokból. Álláspontom szerint a jogi szabályozás egyértelmű tartalma a fentiek szerint – azaz a Béktv. szövege, annak jogalkotói indokolása valamint a vonatkozó alkotmánybírósági gyakorlat alapján – megállapítható.

Így *a szabályozás kapcsán nem merül fel a normavilágosság követelményének a sérelme.* Mindazonáltal az NGM és a NAV által deklaráltan követett jogértelmezés – amely a beadványozó által jelzett és dokumentált módon a közelmúltig nem volt következetesnek tekinthető sem – *sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében rögzített jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményét,* e körben különös tekintettel az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságára.

Hangsúlyozni szükséges ezzel összefüggésben, hogy az NGM illetve a NAV által követett jogértelmezés önmagán túlmutató veszélyeket is hordoz: annak más jogterületeken is történő alkalmazása azzal az eredménnyel járna, hogy a bejegyzett élettársi kapcsolat teljesen kiüresedne: a generális utaló szabály figyelmen kívül hagyásával ugyanis a bejegyzett élettársi kapcsolat egy kvázi jogkövetkezmények nélküli jogintézmény lenne. Súlyosbítja a fentieket az, hogy a fenti, lényegében kontra legem jogértelmezés *az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében rögzített egyenlő bánásmód követelményének a sérelmét valósítja meg*, hiszen hátrányos helyzetbe hozza a bejegyzett élettársi kapcsolatban élő, értelemszerűen valamely szexuális kisebbséghez tartozó személyeket azáltal, hogy a jogszabályok által részükre biztosított illetékmentesség helyett őket illetékfizetésre kötelezi. Az Alaptörvény XV. cikkének (2) bekezdése az egyenlő bánásmód követelménye tekintetében védett tulajdonságok körében nem nevesíti ugyan kifejezetten a szexuális irányultságot, az mindazonáltal az „egyéb helyzet" szerinti különbségtétel tilalma tekintetében az Alkotmánybíróság gyakorlata (ld. például 37/2002. (IX. 4.) AB határozat) illetve az európai uniós szabályozás értelmében az személyiség lényeges vonásaként kétségtelenül az egyenlő bánásmód sérelmét potenciálisan megalapozó tulajdonságnak minősül. Az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlata szerint az Emberi Jogok Európai Egyezménye alapján a szexuális irányultságon alapuló hátrányos megkülönböztetésnek nemcsak, hogy jogszabályban rögzítettnek és ésszerűnek kell lennie, de az csak különösen meggyőző és nyomós érvek alapján fogadható el [Id. pl. Karner kontra Ausztria (2003), Vallianatos és Mások kontra Görögország (2013)]. Hasonlóképp az Alkotmánybíróság is leszögezte a 37/2002. (IX. 4.) AB határozatban, hogy a heteroszexuális, illetve a homoszexuális irányultság egyaránt az emberi méltóság lényegéhez tartozik, szétválasztásukra, az érintett személyek méltóságának nem egyenlő kezelésére kivételes indokok szükségesek. Adózási kérdésekben viszont alapvetően nem mutatkozik olyan kivételes körülmény, amely indokolttá tenné a Béktv. főszabályától való eltérő kezelést, és a bejegyzett élettársaknak ne biztosítsa azt a kedvezményt, amit a házastársaknak biztosít.

Amint fent kifejtettem, a jogszabályok téves értelmezése útján a NAV illetve az NGM kizárja az illetékmentesség köréből a bejegyzett élettársakat, ezáltal őket – számukra vagyoni hátrányt okozva – illetékfizetésre kötelezte. Tekintettel arra, hogy e kizárásra törvény kifejezett rendelkezése, nevezetesen a Béktv. fenti utaló szabálya ellenében kerül sor, annak nyomós okát, ésszerűségét nem szükséges vizsgálni. *Összegezve: álláspontom szerint a fenti gyakorlat sérti az Alaptörvény B) Cikk (1) bekezdésében rögzített jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményét, így az Alaptörvény XV. cikkében deklarált egyenlő bánásmód követelményével összefüggő visszásságot valósít meg.*

**Intézkedésem**

A jelentésemben feltárt visszásság orvoslása érdekében

- az Ajbt. 31-32. §-ai alapján felkérem a nemzetgazdasági minisztert illetve a Nemzetgazdasági Minisztérium parlamenti és adóügyekért felelős államtitkárát, mint a Nemzeti Adó-és Vámhivatal Központi Irányítás vezetőjét, hogy a jövőben a Béktv. 3.§ (1) bekezdésében foglalt utalószabály jelentésemben is kifejtett alkotmányos értelmezésére figyelemmel, egységesen járjanak el az adó-és illetékszabályok értelmezése során, így ahol e jogszabályok a házastársakra (volt házastársakra) kötelezettséget vagy jogot állapítanak meg, az a rendelkezés bejegyzett élettársakra külön utalás nélkül irányadó.
- az Ajbt. 32.§ alapján felkérem a NGM parlamenti és adóügyekért felelős államtitkárát, mint a Nemzeti Adó-és Vámhivatal Központi Irányítás vezetőjét, hogy az Itv. 80. § (1) f) pontja alapján hivatalból intézkedjék a bejegyzett élettársak vonatkozásában téves jogértelmezés alapján – az Itv. 79.§ (2) bekezdés b) pontjában meghatározott határidőn belül – kiszabott öröklési illetve ajándékozási illeték törléséről illetőleg a megfizetett illeték visszatérítéséről.

Budapest, 2016. december

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának**
**Jelentése**
**az AJB-322/2016. számú ügyben**
(Előzmény: AJB-1285/2015)

Előadó: dr. Kussinszky Anikó

**Az eljárás megindítása**

2015 februárjában egy testvérpár fordult panaszával Hivatalomhoz, melyben a néhai édesanyjuk halálát megelőző betegszállítás körülményeit kifogásolták.

Tekintettel arra, hogy a panaszbeadvány nyomán a betegszállítás körülményeivel 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 egészségügyért felelős államtitkárt, az országos tisztifőorvost, az ajkai Magyar Imre Kórház főigazgatóját, illetőleg a betegszállítást végző cég ügyvezetőjét.

**Az érintett alkotmányos jogok és alapelvek**

- a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye [Alaptörvény *B) cikk* (1) bekezdés: *„Magyarország független, demokratikus jogállam.”*];
- Az élethez és az emberi méltósághoz való jog [Alaptörvény II. cikk: „Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.” ]
- A testi és lelki egészséghez való jog [Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdés: „Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez.” ]

**Az alkalmazott jogszabályok**

- az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (a továbbiakban: Eütv);
- betegszállításról szóló 19/1998 (VI. 3.) NM rendelet (a továbbiakban: Rendelet)

**A megállapított tényállás**

**1.** Panaszosok beadványukban leírták, hogy néhai édesanyjuk combnyaktörését követő műtétje után 2014. június 16-án betegszállító vitte át az ajkai kórházból a pápai kórház ápolási osztályára. A betegszállítást az ajkai Magyar Imre Kórház rendelte meg, a csatolt betegszállítási utalvány alapján fekve szállítást kértek betegkísérővel. A pápai Gróf Esterházy Kórház és Rendelőintézeti Szakrendelő (a továbbiakban: pápai kórház) ápolási osztálya személyi ápolási részlegére a beteget kerekesszéken tolták be, mely tényt mind lánya, mind az ügyeletes nővér megerősített. Panaszos édesanyja ezt követően elmondta azt is, hogy egész úton ülve szállították őt, amely rendkívül fájdalmas és megterhelő volt számára. Ezt követően megállapítást nyert, hogy az idős hölgy medencecsontja több helyen is eltörött, később nem rehabilitálhatónak minősítették, végül 2015 januárjában elhunyt.

Az Országos Tisztifőorvosi Hivatal (a továbbiakban: OTH) vizsgálta a panaszt, mely során álláspontjuk szerint nem nyert bizonyítást, hogy panaszosok édesanyját a betegszállító járműben ülve szállították volna, minden dokumentumban fekvő szállítás szerepelt, illetőleg a betegszállító munkatársai is ezt erősítették meg. A felkért szakfelügyelő főorvos szakvéleményében továbbá nem állapított meg ok-okozati összefüggést a kialakult medencecsonttörés és a szállítás között. Mindezek ellenére a beadvány alapján több olyan kérdés is felmerült az eset kapcsán, melyet az OTH vizsgálata nem tisztázott.

Az Országos Mentőszolgálat Közép-dunántúli Regionális Mentőszervezete által megküldött 2634359. számú betegfelvételi adatlapon a sürgősség rovatban a 2014.06.16. 07:30 időpontot rögzítették, valamint a szállítás idejeként is ez szerepel a nyomtatványon, ugyanakkor a Szent Kristóf 2003 Betegszállító (a továbbiakban: Betegszállító) ügyvezetője által adott – a betegszállító gépjármű menetlevelén és GPS adatain alapuló – tájékoztatás szerint 13 óra 16 perckor indultak el az ajkai kórházból.

Az OTH vizsgálata során – annak ellenére, hogy nem nyert bizonyítást, hogy a betegszállítás ülve történt volna – az a pápai kórház igazgatójának az ügyeletes nővér és a hozzátartozók nyilatkozatán alapuló leveléből egyértelműen kiderült, hogy a pápai kórházban ülve szállították a beteget a szobájába.

**2.** Jelen vizsgálat egyedi panasz alapján indult, azonban tekintettel arra, hogy a felmerült kérdések a betegszállítás szervezésével, működési rendjével kapcsolatban valamennyi hazai szervezetet érintik, általában is érvényesek.

A vizsgálat során a következő releváns kérdésekre kértünk választ:

- Időre rendelt betegszállítás esetén hol kell várakoznia a betegnek a betegszállító megérkezéséig, a várakozás során kinek kell gondoskodnia szükségleteiről?
- Időpontra rendelt betegszállítás esetén kell-e jeleznie a betegszállítónak a betegszállítást megrendelő egészségügyi szolgáltató felé az esetleges késését, a várható érkezési időpontot?
- A helyszín pontos meghatározása tekintetében hol kezdődik és hol ér véget a betegszállítás? A betegszállító cég munkatársainak az egészségügyi intézmény területén belül hol kell átvenniük/átadniuk a betegeket a betegszállítás megkezdésekor/befejeztével?
- Fekvő betegszállítás rendelése esetén az egészségügyi intézményen belül lehet-e ülve szállítani/várakoztatni a beteget a betegszállító megérkezéséig?
- Felülbírálhatja-e a betegszállító a betegszállítási adatlapon rögzített szállítási módot?

**3.** A vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében *tájékoztatást kértem*

a.) *az egészségügyért felelős államtitkártól*, aki 2015 májusában és júliusában kelt válaszaiban a következő tájékoztatást adta:

- Az időre rendelt betegszállítás esetén a betegszállítás megkezdéséig, azaz a beteg gyógyintézménytől való dokumentált átvételéig a beteg sorsa és ellátása a küldő intézet felelőssége. A betegszállító ezt követően a beteg célintézményben való átadásáig felel a beteg állapotáért és az útközben jelentkező egészségügyi, illetve higiénés szükségleteinek kielégítéséért.
- A Rendelet 5. § (5) bekezdése szerint „Amennyiben a betegszállítást végző szervezet az adott időben nem rendelkezik valamennyi feladatának teljesítéséhez szükséges kapacitással, elsősorban a sürgősebb szállítási feladatokat kell teljesíteni. Ez esetben a szállítás késedelmes megkezdésének várható időpontjáról a megrendelő orvost és/vagy a beteget értesíteni kell.” A betegszállítást végző szervezet tehát *köteles jelezni az orvosnak, illetve a betegnek amennyiben a szállítás késedelmes megkezdése várható*.
- A Rendelet 6. § (3) bekezdése értelmében a betegszállítás a betegszállítási utalványnak a betegszállítási tevékenységet végző személy részére történő átadásával kezdődik meg. A 10.§ értelmében pedig a betegszállítás akkor ér véget, ha az egészségügyi intézmény a beteget átveszi. Az egészségügyi intézménynek a beteget 10 percen belül át kell venni vagy – amennyiben a beteget nem tudja ellátni – dönteni kell a továbbszállításról.

- Jogszabály nem határozza meg, hogy az egészségügyi intézményen belül hol kell átadni vagy felvenni a szállításra váró beteget. Az Országos Mentőszolgálat (OMSZ) tájékoztatása szerint a kialakult gyakorlat az, hogy amennyiben az intézménynek van erre a célra külön kijelölt részlege, ott történik a beteg átadása, illetve felvétele. Amennyiben ilyen részleggel az intézmény nem rendelkezik, a betegszállítási utalványon megjelölt osztályon vagy részlegen történik a beteg felvétele, illetve átadása is. A járóbeteg szakellátás keretén belül szállított betegek esetén ez jellemzően a szakambulancia váróterme. A fekvőbeteg gyógyintézetbe vagy gyógyintézetből történő szállítás esetén pedig az a kórterem, ahova a beteget elhelyezték.
- A Rendelet 6. §-a értelmében a kötelező egészségbiztosítás keretében igénybe vehető betegszállítást csak az egészségbiztosítási jogszabályok alapján beutalásra jogosult orvos rendelése alapján lehet teljesíteni. A rendeléskor *az orvos határozza meg*, hogy a betegszállítási tevékenységet végző szervezet milyen módon végezze a szállítást.
  Az Állami Egészségügyi Ellátó Központ tájékoztatása szerint *az adott egészségügyi intézmény, illetve az ellátó orvos kompetenciájába tartozik annak a meghatározása, hogy az intézményen belül – egészségi állapotától függően – milyen módon szállítják/várakoztatják a beteget. Fekvő betegszállítás rendelés esetén ugyanakkor nem indokolt a beteg ülve történő szállítása/várakoztatása a betegszállító megérkezéséig.*

b.) Az *ajkai Magyar Imre Kórház* főigazgatójától, aki a 2015 augusztusában kelt válaszában a következő felvilágosítást adta:

- A betegszállító nem jelezte, hogy a szállítás késedelmes megkezdése várható.
- A szállítás gyakorlata nem egységes. Amennyiben az osztályon van elég hely, a beteg az ágyban várja a betegszállítót, ha nincs hely, és szükség van az ágyra, akkor a beteg fekvő kocsin, vagy ülő kocsiban várja meg a betegszállítót.

c.) a betegszállítást végző *„Szent Kristóf 2003" Egészségügyi és Szolgáltató Kft.* ügyvezetőjétől, aki a 2015 augusztusi válaszában a következőkről tájékoztatott:

- Csoportos betegszállítást végeznek, ami azt jelenti, hogy a megrendelő által leadott időpontok csak tájékoztató jellegűek lehetnek. A szállítások megszervezése teljességgel lehetetlen időre, mivel arra nincs elegendő kapacitásuk. Álláspontja szerint ezzel a megrendelést leadó intézmények és háziorvosok is tisztában vannak, de nem veszik figyelembe azt.
- Az OMSZ csak felveszi a feladatokat, de nem figyeli, hogy az adott napon ezek milyen módon oszlanak el.
- Nagy számban fordul elő, sőt jellemző, hogy nincs elérhetősége a betegnek, sem a szállítást megrendelő orvosnak, így jelezni sem áll módjukban, ha változás áll be.
- Arról is írt továbbá, hogy nagy problémát jelent számukra a „megszaporodott fekvőbeteg szállítási igény is, ami sok esetben nem fedi a valóságot, ez történt a panaszos szállításakor is." A másik fekvőbeteg szállításként leadott beteg egy padon ülve várta kollégáikat. Sok olyan esetük van a tájékoztatás szerint, amikor a „fekvőként leadott beteg" sétál, ül, sőt ő kéri, hogy ha lehet, nem szeretne fekve utazni. Kollégáik ilyenkor felhívják a szolgálatvezetőt vagy az OMSZ betegirányítóját és közösen mérlegelik, hogy a beteg kérése megoldható-e.

d.) Az *OMSZ* operatív igazgatójától, aki a 2015 szeptemberében kelt válaszában a következő felvilágosítást adta:

- A betegszállítási feladat végrehajtása a szolgáltató feladata, illetve felelőssége. Az OMSZ koordinációs feladatot akkor végez, amennyiben a feladat végrehajtása nehézségbe ütközik, és azt a szolgáltató jelzi az OMSZ Betegszállítás Irányító Csoportja felé.

- A betegszállítás módját a küldő orvos határozza meg. Ezt a betegszállítási igény rögzítésekor a betegszállítási adatlapra rávezeti a szállítást felvevő, és a szolgáltató felé továbbítja. Az OMSZ Betegszállítás Irányító Csoport dolgozójának ezt módosítani kizárólag a küldő orvos jóváhagyásával lehetséges.

**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 l) pontja és a 18. § (2) bekezdésének e) pontja alapján az alapvető jogok biztosa által vizsgálható hatóságnak, ezen belül közszolgáltatást végző szervnek minősül – *függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik* – a jogszabályban közszolgáltatásként megjelölt tevékenységet végző szervezet. Az egészségügyi ellátórendszer fejlesztéséről szóló 2006. évi CXXXII. törvény 1. § (2) 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,* valamint *a betegszállítást végző szolgáltatók is* amelyekre az ombudsman *vizsgálati jogosultsága* – az Ajbt. hatásköri szabályai értelmében – *egyértelműen kiterjed*. Jelen esetben tehát a betegszállítási rend és annak 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 éllel 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.”*

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 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 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, 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 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.

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

[1] 56/1995. (IX. 15.) AB határozat, ABH 1995, 260, 270., 37/2000. (X. 31.) AB határozat, ABH 2000, 293, 297

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a (legmagasabb szintű) testi és lelki egészséghez való jogként meghatározott alkotmányi követelmény az államnak azt az alkotmányos kötelezettségét jelenti, hogy a nemzetgazdaság teherbíró képességéhez, az állam és a társadalom lehetőségeihez igazodva olyan gazdasági és jogi környezetet teremtsen, amely a legkedvezőbb feltételeket biztosítja a polgárok egészséges életmódjához, életviteléhez. Az egészséghez való jog önmagában alanyi jogként értelmezhetetlen, az Alkotmányba foglalt állami kötelezettségként fogalmazódik meg, amely magában foglalja azt a kötelezettséget, hogy a törvényhozó a testi és lelki egészség bizonyos területein alanyi jogokat határozzon meg.

## III. Az ügy érdemében

Az OMSZ által kiállított 2634359. számú betegszállítási adatlap hiteles másolata alapján megállapítható, hogy a konkrét ügyben *a betegszállítást időre (*2014.06.16. 07:30) *kérték.* A betegszállítás módjaként a fekve történő szállítás került megjelölésre. A betegszállítást rendelő orvos neve, munkahelyének kódja és elérhetősége is feltüntetésre került a betegszállítási adatlapon. Így jelen esetben a Betegszállító annak ellenére nem értesítette a betegszállítást rendelő orvost, hogy az – igaz előhívószám nélkül, de – feltüntette az elérhetőségét, és erre jogszabály kötelezi[2].

Azt is meg kell állapítani, hogy a Betegszállítótól bekért, az OMSZ-től kapott adatlaptól eltérő formátumú betegszállítási adatlap másolatán már nem szerepelt a betegszállítást rendelő orvos elérhetősége, az OMSZ és a Betegszállító közötti kommunikáció alkalmával eltűnt a feltüntetett adatok közül.

A vizsgálat során tudomásomra jutott információk alapján továbbá a Betegszállító nem jelezte az OMSZ Betegszállítás Irányító Csoport felé sem, hogy az időre rendelt feladat végrehajtása nehézségbe ütközik. A Betegszállító megkeresésemre adott 2015. 08. 24-én kelt válaszában arról számolt be, hogy „a megrendelő által leadott időpontok csak tájékoztató jellegűek tudnak lenni”, amely alapján *a szolgáltató egyáltalán nem képes időre rendelt betegszállítási feladatok ellátására, és ez a jelenlegi nem tekinthető egyedi esetnek.*

Az Alaptörvény XX. cikk (1) – (2) bekezdése értelmében mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez, mely jog érvényesülését Magyarország többek között az egészségügyi ellátás megszervezésével segít elő. Az Eütv 3. §c) és e) pontjai alapján a betegszállítás az egészségügyi ellátás részét képezi, így *a betegszállítás jogszabályban előírt egyik módozatának – időre rendelt betegszállítás – teljes hiánya a Betegszállító területi ellátási kötelezettsége által érintett zónában a betegek testi és lelki egészséghez való jogával összefüggésben alapjoggal összefüggő visszásság bekövetkeztének állandó és közvetlen veszélyét hordozza magában.*

A betegszállítás megkezdésével kapcsolatban egymásnak ellentmondó adatok jutottak a tudomásomra a vizsgálat során. A Betegszállító 2014. október 29-én kelt írásos nyilatkozatában – az OTH vizsgálati anyagában IF-21392-10/2014 számon iktatott irat – a GPS követő rendszer által generált menetlevél, valamint a kollégáik által írt menetlevél szerint a betegszállítást 13:16-kor kezdték meg, és 15:36-kor adták át a beteget a pápai kórházban.

Ugyanakkor a szintén a Betegszállítótól bekért betegszállítási adatlap másolatán 12:00 szerepel. Ha figyelembe vesszük, hogy a panaszosok édesanyjával együtt szállított betegek betegszállítási adatlapjainak tanúsága szerint az utolsó beteget 12:40-kor vették át ugyanazon kórház ugyanazon osztályán, még mindig nem fedik egymást az adatok.

[2] Rendelet 5.§ (5) bekezdés

Itt kell megjegyeznem ugyanakkor, hogy az ajkai Magyar Imre Kórház által vezetett egészségügyi dokumentációban ugyanakkor az szerepel, hogy a beteg távozásának ideje 2014.06.16-án, 8 óra. Ebből következően *a beteg reggel 8 órától már nem a Baleseti Sebészeti Osztályon, hanem egy hordágyon várta minimum 4 órán keresztül a betegszállítókat, úgy, hogy hivatalosan még a küldő kórház felel az ellátásáért. Mindezekre figyelemmel megállapítom, hogy az a tény, hogy a beteg egy kórházi folyóson, magára hagyva, órákon át várakozik elszállítására, nem felel meg az Eütv. által meghatározott megfelelő ellátás szakmai követelményeinek, és amely körülmények miatt az egészségügyi szolgáltató az emberi méltósághoz való jog tekintetében alapjogi visszásságot keletkeztet*[3].

Hasonló a helyzet a beteg átvételének időpontjával, amely a rendelkezésemre bocsátott dokumentumokon eltérően szerepel: A Betegszállító nyilatkozata szerint a beteget 15:36-kor adták át. A szintén a Betegszállító által megküldött betegszállítási adatlapon ugyanezen adatként 15:35 szerepel, a beteg kórlapján ugyanakkor már 15:25 szerepel felvételi időpontként. A szintén a pápai kórház által vezetett, az egészségügyi dokumentáció részét képező „Általános kórlap Szembetegek részére" nevű, kézzel vezetett nyomtatványon pedig 16:00 a felvétel időpontja. *Fentiekre tekintettel a betegszállítás pontos kezdő és befejező időpontját nem sikerült egyértelműen megállapítani.*

A betegszállítás megkezdése időpontjának tervezhetősége és pontos, következetes dokumentálása több szempontból is fontos:

- mivel a beteg dokumentált átvételéig a beteg sorsa és ellátása a küldő intézet felelőssége, így az ellátás ütemezhetőségéhez elengedhetetlenül fontos tudni, hogy meddig tartsák állományban a beteget, elkerülendő a zárójelentéssel a kezében a kórházi folyosón egy hordágyon fekvő magatehetetlen betegek kálváriáját.
- esetleges későbbi vitás kérdések esetén a felelősség megállapítása szempontjából kiemelkedő jelentőséggel bír a betegszállítással összefüggő dokumentáció precíz, pontos vezetése[4]
- a beteg állapota alapján indokolt lehet – átszállítás esetén is – időre rendelt szállítás, szükséges kezelések, gyógyszeres/egyéb terápiák rendszeres biztosítása miatt.
- a beteg útközben jelentkező egészségügyi és higiénés szükségleteinek kielégítéséért már a betegszállító felelős, ugyanakkor a betegek szállítás során jelentkező szükségleteire történő valós felkészülés sem lehetséges a szállítások időbeni tervezettsége/tervezhetősége nélkül.

A betegszállítás módjával kapcsolatban tény, hogy valamennyi dokumentumban fekve történő szállítás szerepel. Panaszosok édesanyja, valamint a pápai kórház ápolási igazgatójának 36-9/2014. sz. nyilatkozata alapján a felvételkor jelenlévő nővér elmondása szerint ugyanakkor ülve szállítás történt, amely tény nem nyert bizonyítást a vizsgálat során. A rendelkezésemre álló iratok és nyilatkozatok alapján mindazonáltal a következőket állapítottam meg:

A Betegszállító megkeresésemre adott válaszában azt a tájékoztatást adta, hogy általában, ha egy fekvőbeteg szállítására kerül sor, akkor a kollégák mennek be akár a lakásba akár a kórterembe a betegért, hiszen a szállításhoz speciális hordágyra van szükség, amit a betegszállító járműben rögzíteni tudnak. Az egészségügyért felelős államtitkár válaszlevelében arról tájékoztatott, hogy jogszabály nem határozza meg, hogy az egészségügyi intézményen belül hol kell átadni vagy felvenni a szállításra váró beteget. A kialakult gyakorlat alapján *fekvőbeteg gyógyintézetbe* vagy gyógyintézetből történő *szállítás esetén ez jellemzően az a kórterem, ahol a beteget elhelyezik*, illetve elhelyezték.

[3] Eütv. 10.§ (6) A beteget csak méltányolható okból és ideig szabad várakoztatni.
[4] Eütv 136.§ (1) bek.

Mind a panaszosok, akik a kórteremben várták édesanyjukat a megérkezésekor, mind a pápai kórház nővére azt erősítette meg, hogy panaszosok édesanyját *ülő kocsiban tolták be a szobába*.

További tény, hogy a Betegszállító ügyvezetője azt nyilatkozta, hogy a betegszállítók részéről *előfordul, hogy felülbírálják a betegszállítási adatlapon szereplő szállítási módot*. A panaszosok édesanyjával együtt szállított betegek közül például volt egy másik beteg, akinek szintén fekve szállítandó megjelölésű volt a betegszállítási adatlapja, őt azonban mégis ülve szállították, felülbírálva a betegszállítást rendelő orvos szakmai megítélését. *"Egy kontrolos beteg volt, aki fekve lett leadva, de már ülve várta a kollégáinkat, hogy vigyék kontrollra, tehát nem igényelte a hordágyunkat így őt tolószékkel szállítottuk. A már gyógyulóban lévő betegek, ha csak más betegségük nem indokolja, a gyógyulásuk folyamán a fekvő helyzetet, idővel elhagyják."* Ugyanitt ír a Betegszállító ügyvezetője arról, hogy *„a menetlevél és munkatársaink elmondása alapján, a beteg fekvő helyzetben utazott, az hogy ők Veszprém érintésével mentek Pápára, azt S. K. (lakcím) nevű beteg szállítása indokolta, mert őt korán kell behozni, és ha kész, vihető vissza, a mihamarabbi visszaszállítás érdekében irányítottuk őket Veszprém fele."* Ugyanakkor a megkeresésemre (melyben kértem, hogy másolati formában küldje meg a 2014. 06. 06-án panaszosok édesanyjával együtt szállított beteg(ek) betegszállítási adatlapjainak másolatát) adott válaszában, a mellékelt dokumentumok között egyáltalán nem szerepelt S.K. nevű beteg betegszállítási adatlapja, a másik fekvő szállítási móddal leadott beteg pedig hasonló diagnózissal (pertrochanter törés) ugyanúgy a pápai kórház Krónikus Osztályára kellett szállítani, ahogyan panaszosok édesanyját is, így nem valószínű, hogy „kontrollra" ment.

Mindettől függetlenül azonban *a betegszállítási adatlapon rögzített szállítási módról, minden esetben az orvos dönt* a rendeléskor[5]. A speciális igényeknek és a beteg állapotának ismeretében határozza meg, hogy milyen betegszállító gépjárműre van szükség. Az Állami Egészségügyi Ellátó Központ véleményére is támaszkodva az egészségügyért felelős államtitkár válaszában kifejtette, hogy *a fekvő betegszállítás rendelés esetén szakmailag nem indokolt a beteg ülve történő szállítása/várakoztatása a betegszállító megérkezéséig sem*[6].

Mindezekre tekintettel megállapítom, hogy a betegszállítással összefüggésben rendelkezésre álló ellentmondásokkal terhelt dokumentumok és nyilatkozatok alapján hitelt érdemlően nem lehet megállapítani, hogy kiket szállítottak 2014.06.06-án panaszosok édesanyjával együtt, azonban a vizsgálat feltárta, hogy *a Betegszállító munkatársai esetenként – saját belátásuk szerint – felülbírálják a betegszállítási adatlapon szereplő szállítási módot, amely a szakmai szabályok figyelmen kívül hagyásán túl a* jogállamiság *elvéből* levezethető *jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot valósít meg.*

**Intézkedéseim**

A jelentésemben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásságok bekövetkezése lehetőségének *jövőbeni megelőzése* érdekében

az Ajbt. 31. § (1) alapján – a Betegszállító egyidejű tájékoztatása mellett – *felkérem*

- az *emberi erőforrások miniszterét*, hogy vizsgálja meg azt, hogy a betegszállítás, mint egészségügyi szolgáltatási feladat törvényben rögzített valamennyi módozatának biztosításához megfelelő kapacitás áll-e rendelkezésre. Szükség esetén tegyen intézkedéseket annak érdekében, hogy adott Betegszállító által ellátott terület tekintetében biztosított legyen a jogszabályokban rögzített módon és minőségben a betegszállítás.

[5] Rendelet 4.§ (1), 6.§ (1)
[6] 25890-5/2015/EGP ikt.sz. levél

- az *országos tisztifőorvost*, hogy a Betegszállító szervezet által nyújtott ellátás szakszerűségével illetőleg a működésének szabályszerűségével kapcsolatos, a jelentésben feltárt visszásságokkal összefüggésben tegye meg a szükséges intézkedéseket.
- az *Országos Mentőszolgálat főigazgatóját*, hogy tegyen intézkedéseket annak érdekében, hogy a betegszállítási adatlapok minden esetben tartalmazzák a betegszállítást rendelő orvos és/vagy beteg telefonos elérhetőségét, hogy késedelem esetén lehetséges legyen a mielőbbi és megfelelő tájékoztatásuk.

az Ajbt. 32. § (1) alapján *felkérem* a Betegszállító ügyvezetőjét, hogy

- ha a betegszállítási adatlapon megjelölt sürgősséggel nem tudják teljesíteni a szállítást, úgy a szállítás késedelmes megkezdésének várható időpontjáról a megrendelő orvost és/vagy a beteget minden esetben értesítsék.
- a jövőben tartózkodjanak a betegszállítást rendelő orvos szakmai álláspontjának felülbírálásától, és minden esetben a betegszállítási adatlapon megjelölt módon végezzék a betegszállítást.
- fordítsanak nagyobb figyelmet a betegszállítási adatlap valóságnak megfelelő kitöltésére.

Budapest, 2016. január

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának**
**Jelentése**
**az AJB-692/2016. számú ügyben**

Előadó: dr. Tóth Lívia
dr. Kiss Bernadett
dr. Csikós Tímea

**Az eljárás megindulása**

A Nemzeti Emberi Jogi Intézmények Európai Hálózata (ENNHRI) által életre hívott és felügyelt, az Európai Bizottság által finanszírozott, „Idősgondozásban Részesülő Személyek Emberi Jogainak érvényesülésével" foglalkozó projektben az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala képviseli hazánkat. Magyarország aktívan, mint kísérleti tag, minta-állam („pilot member") működik közre a két és fél éves időtartamú, határozott tematikájú projektmunkában, amelyben közel 20 ország vesz részt. A projekt célja az idősellátás európai szintű monitoringja, tapasztalatok, problémák, jó gyakorlatok feltárása, ennek keretében a projektmunka összegzéseként a résztvevők egy, az Európai Bizottságnak is benyújtandó, közös ajánlást, javaslat-csomagot fogalmaznak meg.

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. A Boldog Gizella Alapítvány fenntartásában működő biatorbágyi Gizella Otthon megtekintésére a fenti projekt programjaként, helyszíni vizsgálat keretében került sor. A vizsgálat során munkatársaim tájékoztatást kértek az intézmény feladatairól, működésének körülményeiről, valamint megtekintették az intézményt. Az európai projektben való aktív részvétel „A" státuszú emberi jogi intézményként magas presztízsű feladatvállalás, az idősellátásban gondozott embereket mint rászoruló csoportot tekintve pedig az Ajbt. alapján törvényi kötelezettség is az ombudsman számára.

**Az érintett alkotmányos jogok**

- a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye, valamint a tisztességes eljáráshoz való jog [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „*Magyarország független, demokratikus jogállam."*];
- az élethez, és az emberi méltósághoz való jog [Alaptörvény II. cikk: *„Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz."*];
- szociális biztonsághoz való jog [Alaptörvény XIX. cikk (1) és (2) bekezdés: *„Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. Magyarország a szociális biztonságot az (1) bekezdés szerinti és más rászorulók esetében a szociális intézmények és intézkedések rendszerével valósítja meg."*]
- a testi és lelki egészséghez való jog [Alaptörvény *XX. cikk* (1) bekezdés *„Mindenkinek 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.)
- Az egészségügyi és a hozzájuk kapcsolódó személyes adatok kezeléséről és védelméről szóló 1997. évi XLVII. törvény
- 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 polgárairól 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 2016. január 26-án helyszíni vizsgálat keretében látogatták meg a Biatorbágyon található Gizella Otthont. A Boldog Gizella Alapítvány fenntartásában működő intézmény 15 éve, 2001-ben kezdte meg a működését, határozatlan idejű működési engedéllyel rendelkezik. Az intézmény épülete kifejezetten idősotthonnak épült. A Gizella Otthon vegyes profilú szociális intézmény, a bentlakásos szociális intézményi ellátás biztosítása mellett idős, demens, fogyatékos személyek nappali ellátását, valamint szociális étkeztetést, házi segítségnyújtást és támogató szolgálatot is működtet.

Az otthon 113 férőhelyes, a lakók közül több mint 40 fő demenciával él. 23 férőhelyen átmeneti elhelyezést (időkorúak gondozóháza) is nyújt az arra rászoruló személyeknek. A lakók átlagéletkora 85-87 év, 90%-uk nő. A vizsgálat idején 2 ellátott állt cselekvőképességet érintő gondnokság alatt. A nagyszámú demens ellátottal összefüggésben az intézményvezető utalt arra a tendenciára, hogy az idősek egyre rosszabb egészségügyi állapotban kerülnek be az otthonba, amelynek következménye az is, hogy az egészségügyi szükségletek kielégítésének minél teljesebb körű biztosítása érdekében, a „kórházi jelleg" erősödése miatt immáron szükséges volt korlátozni az intézménybe bevihető saját tárgyak, leginkább a bútorok körét. Jelenleg apróbb személyes tárgyak elhelyezését tudják biztosítani. Az intézmény igyekszik hangsúlyt fektetni arra, hogy a lakók valódi otthonuknak tudják érezni az intézményt. Az intézményvezető megemlítette azt is, hogy azon személyekre, akik távolabbi lakóhelyükről vennék igénybe az intézmény nappali szolgáltatásait, az utazási költségek jelentős anyagi terhet rónak, ezért fontos előrelépést jelentene, ha a demens személyek jogszerűen, finanszírozottan vehetnék igénybe a támogató szolgálat szolgáltatásait.

Az otthon intézményi térítési díja 149.200 forint, a demens részlegen 166.370 forint. Az ellátottak nagy része a jogszabály szerint, azaz jövedelmének 80%-át fizeti személyi térítési díjként. Több ellátott esetében a hozzátartozó vállalja, hogy a személyi térítési díj összegét az intézményi térítési díj összegére kiegészíti, de az intézményvezető által elmondottak szerint mind gyakrabban fordul elő az, hogy a hozzátartozó utóbb – például a munkahely elvesztésével – olyan helyzetbe kerül, hogy nem tudja fizetni az intézményi térítési díj összegével megegyező térítési díjat. Az ellátottak a nyugdíjukat személyesen veszik át, pénzüket maguk kezelik.

Az intézményvezető beszámolt arról, hogy a közép-magyarországi régióban civil szereplőként gyakorlatilag nincsenek pályázati lehetőségeik, az 1%-os adományokból, valamint az esetleges nagyobb összegű hozzátartozói adományokból (jellemzően 1-1 ellátott halála után) gazdálkodnak.

Az otthon egy nagy alapterületű telken helyezkedik el, amely az épület további bővítésére is lehetőséget ad. Két épületrészből, a „sárga házból" és a „zöld házból" áll. A súlyos demens ellátottak az utóbbi épületrészben élnek, szoros, folyamatos felügyelet alatt, az enyhe, középsúlyos demensek a többi ellátottal integráltan kerültek elhelyezésre a „sárga házban". Az intézmény háromszintes (földszint, 1. emelet, 2. emelet), világos, falai színesek, terei tágasak.

Az épület teljes mértékben akadálymentes, csúszásmentes linóleum burkolattal borított, a szobákban műanyag nyílászárók és laminált parketta található. A szobák többségében kétágyasok, de van háromágyas szoba is, valamint egy 2x2 ágyas lakrész, amelyhez egy közös fürdőszoba tartozik. Egyébiránt minden szoba önálló fürdőszobával rendelkezik, amelyet úgy alakítottak ki, hogy kerekesszékkel is meg lehet benne fordulni. Minden szobához tartozik terasz. A lakószobák kialakítása megfelel az SzCsM r. előírásainak.[1] Az ellátottak szobái, valamint szekrényei a látogatásunkkor rendezettek voltak, az idős személyek tiszták, ápoltak, koruknak megfelelő fizikai állapotban voltak. Az ellátottak gondozását személyi gondozók végzik. Egy személyi gondozóhoz 8-15 ellátott tartozik. A lakószobák ajtajának belső oldalán kifüggesztve található az ott élő ellátottak „egyéni gondozási-ápolási terve" a személyi gondozó megjelölésével, tájékoztatást nyújtva mind a hozzátartozók részére, továbbá megkönnyítve az ápolószemélyzet munkáját is. Az otthonban lehetőség van házaspárok elhelyezésére is, noha jelenleg sem házaspár, sem élettársak nem élnek az intézményben. A szobák nővérhívóval felszereltek, amely a recepción hanggal és fényjellel jelez.

Az épület körül rendezett udvar található, a demens részleg előtt kifejezetten a demenciával élő, kóborlásra hajlamos idősek részére egy puha, rugalmas borítású, magába visszakanyarodó „sétálóutat" alakítottak ki, amelyen a megnövekedett mozgásigénnyel rendelkező demens ellátottak biztonságban sétálgathatnak.

Az intézményhez nagyon közel található a szakrendelő, így a szakrendelésre történő szállítás – a támogató szolgálat igénybevételével – egyszerűen megoldható. A településen élők megtarthatták a háziorvosukat, az otthon háziorvosa egyébiránt folyamatosan elérhető, pszichiáter szakorvos kéthetente, illetve szükség szerint látogatja az intézményt. Az intézményvezető és a főnővér utalt arra, hogy az egészségügyi intézmények részéről tapasztalható egy olyanfajta hozzáállás, hogy „ha a beteg szociális intézményből jön, akkor biztosan ki van száradva", amely a legtöbb esetben alaptalan. Törekednek az egészségügyi intézményekkel történő együttműködésre, és mivel az otthon rendelkezik szakápolási tevékenység végzésére jogosító engedéllyel, igyekeznek csak nagyon indokolt esetben igénybe venni a kórházi ellátást, illetve amennyiben az idős beteg állapota lehetővé teszi, minél hamarabb visszahozni őt a kórházból az otthonba. Tapasztalataik szerint a kórházi kezelések mind pszichésen, mind fizikailag megviselik az idős embereket, a legtöbb esetben nagyon rossz állapotban kerülnek ki az egészségügyi intézményekből az ellátottaik. A lakók gyógyszerei névre szóló dobozokban, zárt szekrényben találhatók. A gyógyszerelő nővér minden héten egy erre a célra külön legyártatott, személyre szóló gyógyszerelő tálcára adagolja az ellátott egész heti gyógyszereit, a hét napjaira és napszakokra lebontva. Gyógyszert a lakók nem tarthatnak maguknál, a gyógyszerelés a feltüntetett adagolásnak megfelelően, nővéri ellenőrzéssel/segítséggel történik.

A felvételt kérő ellátottak tekintetében az előgondozást a főnővér minden esetben személyesen végzi, elmondása szerint saját otthonából már csak az ellátottak 2-3%-a érkezik, a legtöbb esetben kórházból kerülnek az idősek az intézménybe. Az ellátottak elhelyezésénél igyekeznek figyelni arra, hogy az egy szobába, egymás mellé kerülő idősek lehetőleg hasonló háttérrel rendelkezzenek, és jól érezzék magukat a szobatársuk társaságában. Konfliktusok előfordulnak, amelyek zömében a mindennapi együttélésből fakadó súrlódásokból adódnak, a közelmúltban egy nagyobb összeférhetetlenség alakult ki a lakók között, amelyet azonban másik szobába történő költözéssel sikerült orvosolni. Az intézmény vezetősége a konfliktusok megelőzésére és azok azonnali kezelésére helyezi a hangsúlyt, megelőzve ezzel azt, hogy nagyobb krízis alakuljon ki. Az otthonban működik érdekképviseleti fórum, üléseiről minden alkalommal jegyzőkönyv készül, a recepción kihelyezett panaszláda is található.

[1] SzCsM r. 41.§ (4) 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.

**3.** Az intézmény rendelkezik a jogszabály által előírt személyi feltételekkel és a szakdolgozókra irányadó szakképzési aránnyal, azonban egyre nehezebb szakképzett munkaerőt (egészségügyi végzettségű szakápolót) találni. Az ápolásban részt vevő munkatársak többsége egészségügyi végzettséggel rendelkezik, kisebb hányaduk szociális gondozó-ápoló. A minőségi munkavégzés érdekében nagy gondot fordítanak az ápolószemélyzet továbbképzésére, akár beiskolázásukról, akár belső képzések szervezéséről legyen szó. Az otthonban gyógytornász is rendelkezésre áll. Az otthon térítés ellenében többféle szolgáltatást biztosít, lehetőség van fodrász, pedikűr, manikűr, masszázs, illetve különfél természetgyógyászati szolgáltatások igénybevételére is.

Az intézmény saját főzőkonyhával rendelkezik, amely napi ötszöri étkezést (reggeli, tízórai, ebéd, uzsonna, vacsora), és különféle diétás étrendet biztosít az ellátottak számára. A lakók egyéni étrend alapján étkeznek, az ebédlőhelyiségben kifüggesztve található egy táblázat arról, hogy mely lakó mely ételeket nem szereti, mely ételeket nem fogyasztja; az intézmény gondot fordít arra, hogy az idős személyek igényeinek megfelelő étkeztetést biztosítson. Emellett a személyzet is térítés nélkül részesül napi egy adag meleg ételben.

Az intézmény külön hangsúlyt helyez az idős ellátottak még meglévő készségeinek szinten tartására és fejlesztésére, ezért változatos programokat, foglalkozásokat kínál a lakók számára: lehetőség van klub formájában zenehallgatásra, zeneterápiára, különféle táncfoglalkozásra (pl. ülőtánc, „demenstánc”), tornára, kézműves foglakozásokon, filmklubon történő részvételre, továbbá terápiás kutya is látogatja az intézményt. Az otthon rendszeresen fogadja a környékbeli iskolás, óvodáscsoportok, különféle előadóművészek műsoros előadásait. Kirándulásokra az ellátottak egyre romló egészségi állapota miatt az utóbbi időben nem mutatkozott igény, inkább törekednek az intézménybe bevinni a színes programokat. Az otthon saját kápolnával is rendelkezik. Az intézmény a demens lakók hozzátartozóinak külön önsegítő csoportot működtet, amelynek keretében a demenciával élő ellátottak hozzátartozói találkozhatnak sorstársaikkal, támogathatják egymást, megoszthatják egymással tapasztalataikat és hasznos információkhoz juthatnak a demens betegek ellátásával kapcsolatban. A hozzátartozók korlátozás nélkül látogathatják az ellátottakat, fogadásukra a lakószobákban, a téli kertben, az ebédlőben, jó idő esetén az udvaron van lehetőség. Végstádiumban lévő lakó esetében biztosított az a lehetőség is, hogy a hozzátartozó akár az egész éjszakát szerette mellett tölthesse.

## A vizsgálat megállapításai

### I. A hatáskör tekintetében

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

Az ombudsmani gyakorlat a *közszolgáltatást végző szervek* fogalomkörébe tartozónak tekinti a szociális ellátást és különösen az idősellátást nyújtó bentlakásos intézményeket, amelyekre az ombudsman vizsgálati jogosultsága – az Ajbt. hatásköri szabályai értelmében – egyértelműen kiterjed.

Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése rögzíti, hogy az alapvető jogok biztosa a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében *hivatalból* eljárást folytathat.

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

A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat. Jelen esetben a hivatalbóli vizsgálat elrendelésének feltételei fennálltak, tekintettel arra, hogy az idősellátás helyzete, annak esetleges működési problémái vagy hiányosságai egy előre meg nem határozható, nagyobb csoport alapvető jogait, kiemelten az élethez és emberi méltósághoz való jogát érintheti.

**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 állampolgári jogok országgyűlési biztosa következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi teszteket.

Magyarország Alaptörvényének és az Ajbt-nek a hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait. Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy *„az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”*. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény Negyedik Módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi éllel 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.”*

Ha összevetjük az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében, az Alaptörvény II. cikkében, valamint az Alaptörvény XIX. cikk (1)-(2) bekezdésében, és XX. cikk (1)-(2) bekezdésében foglaltakat a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 2. § (1) bekezdésének, az Alkotmány 54. § (1) bekezdésének, valamint 70/D. § (1)-(2) bekezdésének és 70/E §. (1)-(2) bekezdésének szövegével, akkor az állapítható meg, hogy a jelen vizsgálat tárgyát képező jogállamiság elve, az emberi méltósághoz való jog, valamint a testi és lelki 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 – *az Abh. megállapításaival összhangban* – irányadónak tekintem az Alkotmánybíróság által az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően és 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 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.

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, 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 rászorulók 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 kötelezendően alkalmazandó, azaz a társadalombiztosításhoz való jog tényleges gyakorlásának biztosítására az egyes államok kötelezettséget vállalnak arra, hogy létrehozzák vagy fenntartják a társadalombiztosítás rendszerét.

Az Alkotmánybíróság a szociális biztonsághoz való joggal összefüggésben mondta ki, hogy a szociális jogok megvalósítása a megfelelő intézmények létrehozása mellett az igénybevételükkel kapcsolatos alanyi jogok révén történik, amelyeket a törvényhozásnak kell meghatároznia.[3]

Az Alkotmánybíróság ezt az álláspontját egészítette ki annyiban, hogy a szociális biztonsághoz való jog a szociális ellátások összessége által nyújtandó olyan megélhetési minimum állami biztosítását tartalmazza, amely elengedhetetlen az emberi méltósághoz való jog megvalósításához.[4] 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, 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.

[3] 28/1994. (V. 20.) AB határozat
[4] 32/1998. (VI. 25.) számú határozat

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 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. 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, amelyben 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 megavalósítása a megfelelő intézmények létrehozása mellett az igénybevételükkel kapcsolatos alanyi jogoknak a törvényekben való meghatározásával történik.[5]

A helyszíni vizsgálat tapasztalatai és az áttanulmányozott dokumentumok alapján megállapítható, hogy az otthon rendelkezik a Szoctv-ben és az SzCsM r-ben foglalt tárgyi és személyi feltételekkel, szabályzatokkal. Mind a tárgyi feltételeket, az étkeztetést, mind a lakók életét színesítő programokat igyekeznek az idős személyek igényeihez, ízléséhez igazítani, különös gondot fordítva a még meglévő képességeik fejlesztésére. Mindez folyamatos és egyre nagyobb kihívást jelent a szociális intézmények számára, hiszen a Szoctv. 68/A. § (3) bekezdése szerint idősotthoni ellátás napi 4 órát meghaladó vagy a jogszabályban meghatározott egyéb körülményeken alapuló gondozási szükséglet megállapítása esetén nyújtható. A szociális szakma egyöntetű álláspontja szerint, azon személyek egészségi állapota, akiknek gondozási szükséglete a napi 4 órát meghaladja, már olyan mértékben leromlott, hogy egy szociális intézmény csak komoly erőfeszítések árán képes az ellátottak otthonaként, és nem kvázi egészségügyi intézményként funkcionálni, jelentősen rontva ezzel a lakók komfortérzetét. Mindezeket figyelembe véve, a Gizella Otthon vezetése jól érzékelhetően nagy gondot fordít arra, hogy az idős személyek otthonosan érezzék magukat az intézményben.

Mindazonáltal fontosnak tartom megjegyezni, hogy az ellátottak egészségügyi állapotával összefüggő adatok szenzitív adatnak minősülnek. Az egészségügyi és a hozzájuk kapcsolódó személyes adatok kezeléséről és védelméről szóló 1997. évi XLVII. törvény preambuluma szerint az egészségügyi adatok bizalmi jellegűek. Személyes adatot csak törvényes cél eléréséhez szükséges esetekben és mértékben lehet kezelni. Az intézményben a lakószobák ajtajának belső oldalán kifüggesztve található az ott élő ellátottak heti „egyéni gondozási-ápolási terve" a személyi gondozó megjelölésével.

[5] 28/1994. (V. 20.) AB határozat

A kapott tájékoztatás szerint a kifüggesztésre többek között azért volt szükség, mert sok esetben előfordul, hogy a hozzátartozók az idős, demens ellátottal kapcsolatban érdeklődnek a felől. Hogyan telnek a napjai, milyen foglakozásokon vesz részt, stb. A demenciában szenvedő ellátottak azonban – a fokozatos szellemi leépülés következtében – sok esetben nem a valóságnak megfelelően válaszolnak a kérdésekre, azt állítják például, hogy a héten nem fürödtek, vagy senki nem foglalkozik velük, amelynek következtében a hozzátartozók – alaptalanul – panasszal fordulnak az intézmény vezetősége felé.

A kifüggesztett „egyéni gondozási-ápolási terv" így a hozzátartozók tájékoztatására is szolgál, valamint megkönnyíti az ápolást végző személyzet munkáját is. A rendelkezésemre álló dokumentumok szerint az lakószobák ajtajának belső felére kiakasztott, névre szóló gondozási tervek egyrészről tartalmazzák az ellátott napirendjét, de tartalmazzák az ápolási feladatokat és az egészségügyi tevékenységet is. A dokumentumon szerepel az is, hogy az ellátott milyen étrenden van, milyen gyakran szükséges esetében a pelenka csere, szükséges-e a személyi higiéné ellenőrzése, milyen egészségügyi vizsgálatok szükségesek esetében. Ezen szenzitív adatok mind a lakók számára, mind valamennyi látogató számára folyamatosan hozzáférhetőek, azaz bármely látogató szinte teljes körű képet kap egy-egy ellátott egészségügyi állapotáról.

A Szoctv. 94/E § (5) bekezdése szerint „az ellátást igénybe vevőt megilleti személyes adatainak védelme, valamint a magánéletével kapcsolatos titokvédelem. Az igénybevételi eljárás során különös figyelmet kell fordítani arra, hogy az ellátást igénylő adataihoz csak az arra jogosult személyek férjenek hozzá. *Az intézményvezető köteles biztosítani továbbá, hogy az intézményi elhelyezés során az ellátott egészségi állapotával, személyes körülményeivel, jövedelmi viszonyaival kapcsolatos információkról más ellátást igénybe vevő, valamint arra illetéktelen személy ne szerezhessen tudomást, különös figyelemmel az ellátást igénybe vevő szociális rászorultságának tényére".*

Álláspontom szerint a napirend kifüggesztése, amely csupán az étkezések és a foglalkozások időpontját tartalmazza, nem jár az ellátotti jogok sérelmével, *az a gyakorlat azonban, amely az ellátottak egészségi állapotával összefüggő konkrét ápolási feladatok és egészségügyi tevékenységek feltüntetésével illetéktelen személyek részére is hozzáférést biztosít szenzitív adatokhoz, az ellátottak egyenlő emberi méltósághoz való jogával összefüggő visszásság bekövetkezésének a veszélyét hordozza magában.*

**Intézkedésem**

A jelentésemben feltárt alapvető joggal összefüggő visszásság orvoslása, valamint jövőbeli megelőzése érdekében az Ajbt. 32. § (1) bekezdése értelmében felkérem a Gizella Otthon vezetőjét, gondoskodjon arról, hogy az ellátottak egészségi állapottal, gondozási szükséglettel kapcsolatos személyes adataihoz arra jogosulatlan személyek ne férhessenek hozzá, valamint a kifüggesztett „Egyéni gondozási-ápolási terv" elnevezésű tájékoztatót a napirend feltüntetésére korlátozza.

Budapest, 2016. február

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának**
**Jelentése**
**az AJB-1061/2016. számú ügyben**

Kapcsolódó ügyek: AJB-2078/2015; AJB-1020/2016, AJB-1021/2016, AJB-1022/2016, AJB-1033/2016, AJB-1035/2016, AJB-1040/2016, AJB-1057/2016, AJB-1058/2016, AJB-1060/2016.

Előadó: dr. Bene Beáta

**Az eljárás megindítása**

Több panaszbeadvány érkezett Hivatalomhoz, amelyben az érintett gyermekek szülei – részben az iskola szülői tanácsának nevében is eljárva – kifogásolták a budapesti Neptun utcai Általános Iskola (a továbbiakban: Neptun Iskola) megszüntetését és annak súlyos következményeit. Tekintettel arra, hogy a panaszolt ügyben felmerült a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével, az oktatáshoz való joggal, továbbá a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával, valamint az esélyegyenlőség elvével és a fogyatékossággal élők kiemelt védelmével összefüggő visszásság gyanúja, ezért az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam. A vizsgálatom eredményes lefolytatása érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a)-b) pontja és (2) bekezdése alapján *részletes tájékoztatást kértem* a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ (a továbbiakban: KLIK) elnökétől, az Emberi Erőforrások Minisztériumának köznevelésért felelős államtitkárától, a Neptun Iskola és a Kontyfa Középiskola, Szakiskola és Általános Iskola (a továbbiakban: Kontyfa Iskola) igazgatójától, valamint Budapest Főváros XV. Kerületi Önkormányzat polgármesterétől. Vizsgálatom keretében ezt követően ismételten két alkalommal a Kontyfa Iskola igazgatójától, a Száraznád Általános Iskola, Szakiskola, Speciális Szakiskola és Fejlesztő-oktatást Végző Iskola (a továbbiakban: Száraznád Iskola) igazgatójától és végül a Fővárosi Pedagógiai Szakszolgálat főigazgatójától is tájékoztatást kértem.

**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."* [XI. cikk (1)-(2) bekezdés];
- az esélyegyenlőség elve és a fogyatékossággal élő személyek kiemelt védelmével kapcsolatos állami kötelezettség: *„Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket."* [XV. cikk (5) bekezdés];
- a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga: *„Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz."* [XVI. cikk (1)].

**Az alkalmazott jogszabályok**

- A fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény (Fot.);
- 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 pedagógiai szakszolgálati intézmények működéséről szóló 15/2013. (II. 26.) EMMI r.

**A megállapított tényállás**

**1.** Hivatalomhoz több olyan panaszbeadvány is érkezett, amelyben az érintett gyermekek szülei – részben az iskola szülői tanácsának nevében is eljárva – a Neptun Iskola megszüntetése kapcsán fogalmazták meg kifogásaikat és aggályaikat a következők szerint.

**1.1** Az *AJB-1020/2016. számú* (előzmény ügy száma: AJB-2617/2015) ügy panaszosa sérelmezte, hogy az iskola közelsége miatt tömegközlekedés használatára eddig nem volt szükség, az új iskola csak tömegközlekedéssel közelíthető meg, ami többletköltséget okoz a családnak.

**1.2** Az *AJB-1021/2016. számú* (előzmény ügy száma: AJB-2592/2015) ügy panaszosa bírálta a KLIK-et, mivel semmilyen előzetes egyeztetést nem folytattak sem a tantestülettel, sem a szülőkkel. Kifejtette azon véleményét, miszerint szülőként többletidőt, anyagilag pedig többletköltségeket okoz a döntés, ugyanis így a három gyermekét három különböző intézménybe kell majd vinnie. Külön is kiemelte, hogy egyik gyermeke sajátos nevelési igényű (a továbbiakban: SNI). Aggodalmának adott hangot, hogy a gyermek eleve traumaként fogja megélni az iskola átszervezését, és amit eddig elértek, szeptembertől újra kell majd kezdeniük.

**1.3** Az *AJB-1022/2016. számú* (előzmény ügy száma: AJB-2591/2015.) szülő panaszosa előadta, hogy gyermeke beilleszkedési, tanulási és magatartási zavarral (a továbbiakban: BTM) küzd, az életében így fontos az állandóság és biztonság érzése, amelyet az átszervezés megzavar. Tudomása szerint az átszervezésről nem készült előzetes hatástanulmány, amiről a helyi önkormányzati képviselő-testületi ülésen sem tudtak nyilatkozni, sőt a tv-ből előbb értesültek az iskola átszervezéséről, mint a 2015. április 13-án tartott szülői értekezletből.

**1.4** Az *AJB-1033/2016. számú* (előzmény ügy száma: AJB-2589/2015.) ügy panaszosának beszédfogyatékos gyermeke 5. osztályos, ő a szomszédos IV. kerületből járatja gyermekét az iskolába, mivel úgy gondolja, hogy a közelben ez az egyetlen olyan iskola, ahol adottak a feltételek ahhoz, hogy a gyermekből teljes értékű felnőtt váljék.

**1.5** Az *AJB-1035/2016. számú* (előzmény ügy száma AJB-2587/2015) ügy panaszosának gyermeke beszédhibás, ezért a Beszédvizsgáló Országos Szakértői és Rehabilitációs Bizottság szakvéleményében a Neptun Iskola kisebb létszámú logopédiai osztályát jelölte oktatási intézményként. A szakvélemény alapján gyermeke lassan oldódó, pszichomotoros tempója lassú, ami miatt sajátos nevelési igényű, különleges bánásmódot, így kiemelt figyelmet igényel, s mint ilyen, joga van megfelelő pedagógiai, logopédiai ellátásra. Ezt a *pedagógiai programot* a Neptun Iskola kiválóan képviseli, de a Kontyfa Iskola pedagógiai programja teljesen más. Előadta azt is, hogy a szülők kérésére a Kontyfa Iskola igazgatója lehetővé tette az SZMK részére az iskola bejárását, amiből világosan kiderült, hogy az iskolák összeolvadásának nincsenek meg a feltételei.

Az átszervezési javaslat szerint a Neptun Iskola pedagógiai programját a Kontyfa Iskola pedagógiai programjába integrálnák. Az átszervezést az emberi erőforrások minisztere május utolsó munkanapjáig hagyja jóvá, vagy utasítja el. Jóváhagyás esetén az integrálásra rendelkezésre álló idő rendkívül rövid, amely véleménye szerint az alapvető különbségek kiegyenlítésére és összehangolására semmilyen szinten nem elegendő. Bizonyosnak tartotta, hogy 2015. szeptember 1-től a Kontyfa Iskola pedagógiai rendszere nem lesz alkalmas a nagy létszámú SNI-s és BTM-es gyermekek megfelelő ellátására, valamint nem lesz elég speciális fejlesztésre alkalmas terme, nem beszélve a kötelező napi egy testnevelésórához rendelkezésre álló egyetlen tornateremről.

Megítélése szerint gyermekének a Kontyfa Iskolába történő átkerülése komoly lelki problémát és tanulási nehézséget fog okozni. Hangsúlyozta azt is, hogy gyermeke külön, iskola utáni logopédiai, mozgásfejlesztési ellátása családjuk anyagi helyzete miatt nem megoldható.

**1.6** Az *AJB-1038/2016 számú* (előzmény ügy száma: AJB-2586/2015.) beadványában a szülő tudomásomra hozta, hogy a szülők közössége a Kontyfa Iskolában tapasztalt hiányosságok miatt a Budapest Főváros Kormányhivatala Népegészségügyi Főosztályának és a BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság Tűzvédelmi Főosztályának hatósági eljárását kezdeményezte. A panaszbeadványhoz továbbá mellékelte a Szülői Munkaközösség Neptun Iskola átszervezése ügyében megfogalmazott véleményt, miszerint:

1. Kifogásolták, hogy az alacsony kihasználtságra hivatkozva az iskola bezárását választotta a fenntartó. Tudomásuk szerint már az óvoda után megkezdődik a kerületből az „oktatási elvándorlás." Ezt a negatív tendenciát vonzó képzési irányokkal lehetne megfordítani, mint amilyen a Neptun Iskolában folytatott magas szintű nyelvi képzés. Kiemelték, hogy az iskolák összevonása *a kerületi oktatás színvonalának romlását eredményezi*, ezért a szülők a javaslatot határozottan elutasítják.

2. Szülők sérelmezték, hogy a KLIK-től kapott korábbi tájékoztatással szemben az átszervezést kezdeményező hivatalos levélben és a tankerületi igazgató személyes tájékoztatásában már csak eshetőség, de *nem garancia a közösség együtt maradása*. Továbbá a befogadó Kontyfa Iskola több mint 2 km távolságra van a Neptun Iskolától, amelynek így lenne olyan körzete is (a korábbi Neptun körzet), mely a saját körzetével sem határos.
3. A szülők a két iskola pedagógiai programjával kapcsolatosan is kételyeiknek adtak hangot. Tudomásuk szerint a Kontyfa Iskola „egész napos munkarend" szerint működik, míg a Neptun Iskola a kötelező délelőtti tanórákkal, valamint délutáni tanulószobával, tehetséggondozással és fejlesztő foglalkozásokkal dolgozik. A Neptun Iskolában a hagyományos osztályok mellett a kerületben egyedülállóan már az első évfolyamtól nyolcadik évfolyamig emelt szintű angol nyelvi oktatás folyik heti 5, valamint német nemzetiségi oktatás heti 7 tanórában, míg a Kontyfa Iskolában ilyen tagozatok nincsenek.

A szülők hangsúlyozták azt is, hogy a Neptun Iskolában külön tagozaton, külön tantervvel és oktatási módszerrel oktatnak 69 SNI-s, és 71 BTM-es gyermeket, akik kis létszámú osztályokat, fokozott figyelmet, és az általánostól eltérő tanulási ütemet igényelnek, mindezt speciális eszköz, és tantermi feltételek biztosítása mellett. Ezek a gyermekek 5 évfolyamon 5 külön kis létszámú osztályban tanulnak, mert esetükben csak így lehet fejlődést elérni. A Kontyfa Iskolában pedig további 17 SNI-s, valamint 140 BTM-es tanuló jár. A Kontyfa Iskola pedagógiai programja szerint mindössze a jogszabályokban meghatározott kötelezően biztosítandó szakmai segítséget kapják utazó gyógypedagógus segítségével, logopédus jelenleg utazó gyógypedagógus formájában sem biztosított. Továbbá az említett eszköz és tantermi feltételek is korlátozott mértékben adottak, így nem elegendőek a Neptun Iskola tantervéhez szükséges mennyiségű és minőségű fejlesztő foglalkozás lebonyolítására. A szülők valószínűsítették, hogy *a két iskola összesen 297 fősre megnövekvő, fejlesztésre szoruló tanulójának* kiszolgálására átalakítás után sem lesz elegendő helyiség és nem lesz lehetőség a számukra előírt fejlesztésre.

Felhívták a figyelmet, hogy az SNI-s gyermekek fejlődése szempontjából a legfontosabb követelmény a feltétel nélküli bizalmon alapuló hosszú távú, és változások nélküli együttműködés a saját, megszokott és elfogadott pedagógusukkal. A körülmények drasztikus változása, mint egy iskola vagy pedagógusváltás, súlyos törést okoz az SNI-s gyermekeknek. Szorongás, agresszió és regresszió (visszaesés egy korábbi életszakaszba) kíséri az életükben történő változásokat.

Az SNI-s és BTM-s gyermekek fejlesztése mellett a Neptun Iskolában kiemelt figyelmet fordítanak *a tehetséges gyermekek gondozására*. A tehetséggondozást a Kontyfa Iskola programja kizárólag tanórán kívüli tehetséggondozó foglalkozások keretében engedi, míg a Neptun Iskolában a külön foglalkozások mellett a tanítási órák keretein belül is biztosított a tehetséggondozás differenciált feladatok és csoportbontásos tanórák keretében.

**1.7** A Neptun Iskola Szülői Munkaközössége 2015. május 6-án a Kontyfa Iskola igazgatónőjével előzetesen egyeztetve, az ő kíséretével *bejárta az iskolát*. Megállapították, hogy az iskola *a teljes átalakítás után sem lesz képes a megnövekedett gyermeklétszámot ellátni*. Az átalakítások után, szaktantermek osztályteremmé alakításával sem áll rendelkezésre elegendő férőhely minden osztály befogadására. Osztálytermek további megosztása sem lehetséges, tekintettel a közoktatási intézmények elhelyezésének és kialakításának építészeti-műszaki követelményeiről szóló rendeletre, amely szerint a tantermek egy tanulóra jutó alapterülete nem lehet kevesebb, mint 2 négyzetméter. A Kontyfa Iskola a pincében tart technikaoktatást, ide tervezi az újabb tánctermek létrehozását. A szülők véleménye szerint az alagsor dohos, nem felel meg a közoktatási intézményekre vonatkozó alapvető tűzvédelmi előírásoknak sem, így baleset- és tűzveszélyes, meredek fémvázas falépcsőn közelíthető meg, nincsenek vészkijáratok, menekülő útvonalak. A tervezett felújítási, átalakítási munkálatok kiterjednek 2 tanári helységre, 4 tanteremre, 15 foglalkoztató helységre, 14 mosdóra, 2 pince teremre új nagyteljesítményű szellőző és fűtés rendszerrel, folyosókra, a tornateremre, több öltözőre, 1 táncteremre, játszóudvar kialakítására talajcserével, gyepesítéssel, kültéri járdák építésére, 1 db 60m-es futópályára, szabadtéri kosárlabdapályából fedett sportcsarnok kialakítására.

Megfogalmazták azt is, hogy átalakítási munkálatokat közoktatási intézményben csak a tanítási év lezárulását követően lehet végezni, amely csupán két hónapot jelent.

Az átszervezés eljárásmódjával kapcsolatosan előadták, hogy az Önkormányzat 2015. április 30-án testületi ülésen tárgyalta a Neptun Iskola átszervezésének ügyét. Az előterjesztés a következőket tartalmazza: *„a kerület lakosságának érdeke azt kívánta volna, hogy az intézményrendszert érintő átalakítás során szükséges egyeztetések lefolytatása körültekintőbben, az átszervezés átfogóan, célszerűen valósuljon meg. Az önkormányzat nehezményezi, hogy az átszervezés a beiratkozáshoz közeli időpontban, rövid idő alatt valósul meg. Ezért azt kérjük a Tankerülettől, hogy a jövőben a kerületi intézményrendszer fenntartásával – benne az átszervezéssel – kapcsolatos elképzeléseit az egyeztetésre elegendő időt szánva terjessze elő."* A testületi ülésen több képviselő jelezte, hogy az átszervezés költségvonzatát, az érintett és véleményezési jogkörrel rendelkező szervezetek véleményét *nem ismerik*, az üggyel kapcsolatban semmilyen kalkulációt, egyéb felmerült megoldási javaslatokra vonatkozó *dokumentációt nem láttak*, így a kerület iskolarendszerét működtető Önkormányzattól elvárt felelősségteljes döntéshozatal nem lehetséges. Indítványozták a döntés elhalasztását. Ezt az indítványt a képviselő-testület kis többséggel leszavazta, majd előterjesztést a képviselő-testület kis többséggel elfogadta.

Az *AJB-1040/2016. számú* (előzmény ügy száma: AJB-2581/2015.) ügy panaszosa az előző panaszos szülők érvein túl kiemelte, hogy gyermekének jövőbeli boldogulását szem előtt tartva választották az emelt szintű nyelvoktatást biztosító Neptun Iskolát, amely a kerületben egyedülálló képzést nyújt. Kifogásolja, hogy a változtatást nem előzte meg egyeztetés, tényleges hatástanulmány készítése és azt, hogy a változtatásokat nem felmenő rendszerben valósítják meg.

A szülő kihangsúlyozta azt is, hogy a Neptun Iskolát 2015. április 9-én felkereső tankerületi vezető az iskola átszervezését az állami tulajdonban lévő OMSZI Nonprofit Kft. fenntartásában működő *Kínai - Magyar Két Tanítási Nyelvű Iskola bővítésével indokolta*.

**1.8** Az *AJB-1057/2016. számú* (előzmény ügy száma: AJB-2435/2015.) ügy panaszosa a Neptun Iskola szülői munkaközösségének (SZMK) vezetőjeként fejtette ki érveit az iskola megszüntetésével szemben. Rámutatott, hogy az iskolában már az első évfolyamtól *emelt szintű angol, valamint német nemzetiségi nyelvű „nevelés-oktatás" folyik*, heti öt órában, amely idegen nyelvi képzés egyedülálló a kerületben. A német nemzetiségi képzési programot az iskola pedagógusai fejlesztették ki. Ezen felül külön tagozaton, külön tantervvel és oktatási módszerrel oktatnak fejlesztésre gyermeket, akik kis létszámú osztályokat, fokozott figyelmet és az általánostól eltérő tanulási ütemet igényelnek, speciális eszközök és tantermi feltételek biztosítása mellett.

**1.9** Az *AJB-1058/2016 számú* (előzmény ügy száma: AJB-2590/2015.) számon a szülő ugyancsak sérelmezte, hogy két gyermeke a tanévet új környezetben, megszokott tanáraik többségét nélkülözve kezdik majd.

**1.10** Az *AJB-1060/2016. számú* (előzmény ügy száma: AJB-2486/2015.) ügy panaszosa az előzőeken túl megfogalmazta, hogy 2015 áprilisában megdöbbenéssel értesült a tv riportjából, hogy az iskolát szeptembertől bezárják. Később megtudta, hogy gyermekének osztályát nem is a Kontyfa Iskolába, hanem *egy másik, a szülő által még évekkel korábban, az első osztályba beiratkozáskor a lehetőségek közül kizárt iskolába tennék át*, *mivel nem tetszett annak szellemisége és légköre*.

**1.11** Az *AJB-1061-2016. számú* (előzmény ügy száma: AJB-2078/2015.) ügy panaszosának két gyermeke jár a Neptun Iskolába, egyik gyermeke emelt angol tagozatra, míg másik gyermeke beszédfogyatékos. A fenntartótól kapott első tájékoztatás szerint az iskolai osztályokat egy az egyben átemelik, pedagógusaikkal együtt, ezt később azonban többször is megcáfolták, mivel kiderült, hogy a német nemzetiségi és az emelt angol óraszámú osztályokat nem tudja fogadni a Kontyfa Iskola, hiszen pedagógiai programjukban ez nem szerepel. Az emelt angol óraszámú és német nemzetiségi osztályokat pedig a Hartyán és a Kossuth Általános Iskolába helyezik át. A második évfolyam egyik osztálya osztott angol/német nemzetiségi osztály, így az ő átemelésük együtt semmilyen körülmények között nem megoldható, ők teljes iskolaváltásra készülhetnek.

A szülő szintén utalt arra, hogy aránytalanul nagy terhet ró a családokra a havi BKV bérlet megvásárlása, mivel *a 4 buszmegállóra levő iskolát nem lehet rövid idő alatt gyalogosan megközelíteni*, valamint forgalmas útkereszteződéseken kell áthaladni, ami egy alsó tagozatos gyermek számára egyedül nem elképzelhető, egy SNI-s gyermek számára egyedül pedig esetenként nem is megvalósítható.

Jelezte, hogy az átszervezés előtt már a Neptun Iskola vezetősége *az iskolai körzethatárok módosítását is kezdeményezte*, mert rendkívül kicsi beiskolázási körzettel rendelkezik, amelyben nagy ipari-lakatlan terület is benne van. Kérdésként merült fel, hogy *a fenntartó biztosít-e pszichológusokat az SNI-s gyermekek számára a változás feldolgozásához*. Hangsúlyozta, hogy gyermeke és még másik több mint 50 tanuló számára nem tudják biztosítani a kis létszámú, egyéni tempóban haladó, képességekhez mért oktatást. Szerinte a fenntartók az SNI-s és BTM-es gyermekek érdekeire egyáltalán nem gondolt, integrálásuk körülményeit nem vizsgálta meg, ahogyan azt sem, hogy adottak-e a lehetőségek a fejlesztésükre.

**2.** A megkeresésemre adott válaszában a *Neptun Iskola igazgatója* hivatkozott a 2015. április 21-én kelt *tankerületi igazgatói levélre*, miszerint Budapest 2013-2018. időszak feladatellátási, intézményhálózat-működtetési, illetve köznevelés-fejlesztési tervének Budapest XV. kerület tankerületéről szóló fejezetében megállapítja, hogy az állami fenntartású iskolák kihasználtsági mutatója a kerület négy iskolájában átlag alatti. Ezek közé tartozott *a 30%-os kihasználtságú Neptun Iskola* a kerületi átlagos 65 %-os kihasználtsági mutatója mellett. A Neptun Iskola maximális befogadóképessége – a szakmai alapdokumentum szerint – 650 fő, de a tanulólétszáma 289 fő, ami alapján a kihasználtság 44,5 %-os, viszont a számított létszám 353 fő, amely alapján az iskola kihasználtsága már 54,3 %-os. A 289 fős tanulólétszámból 150 fő – ebből a leendő első osztályba beiratkozott 27-ből 23 fő – körzetes tanuló.

A Kontyfa Iskolába történő beolvadás szempontjából a Neptun Iskolába a 2014/2015-ös tanévben járó 17 osztályból a három (végzős) 8. osztály nélkül 14 osztály marad, a nemzetiségi oktatást folytató 2 osztályt (19 fős nemzetiségi első osztályt; 20 fős második osztályt) változatlan formában, a jelenlegi pedagógusaival együtt a Hartyán Általános Iskola fogadja be, így összesen 12 osztályra vár a beolvadás. A 2015/2016. tanévre a Neptun Iskola első évfolyamára 2015 áprilisában 27 gyermeket (számított létszám szerint 32) írattak be. A fentiek alapján a Kontyfa Iskolába 13 osztályt kell elhelyezni a beiratkozó elsősökkel együtt.

*A 2015/2016-os tanévre tanköteles korba lépett gyermekek létszáma 40 fő.* Közülük 12 gyermek óvodában marad, 23 fő beiratkozott és további öt nem körzetes gyermek is. A beiratkozott tanulók közül 8 fő hagyományos, 11 fő német nyelvoktató nemzetiségi, 9 fő emelt szintű angol nyelvoktatást választott. SNI tanuló 4 fő, számított létszám szerint 5, így a leendő elsős tanulók számított létszáma 33 fő. A 2015/2016. tanévre történő leendő első osztályosok beiratkozáskor az iskola – a fenntartó kérésére – írásban tájékoztatta a szülőket a tervezett átszervezésről. A szülők a tájékoztatást megkapták, ennek tényét aláírással igazolták.

Az igazgató *az iskola átszervezésére vonatkozó javaslat kapcsán rámutatott* arra, hogy a Neptun Iskola egy kétpólusú iskola, amely *a problémákkal küzdő tanulók hátránykompenzációját biztosítja a* magas szintű nyelvoktatásával, több tárgyat is felölelő tehetséggondozásával a tehetséges tanulók legoptimálisabb fejlesztését, sok éves tapasztalatával, pedagógusainak elfogadó attitűdjével.

A Neptun Iskola Budapest XV. kerületében található, a lakótelep peremén. Könnyen megközelíthető, ugyanakkor forgalom szempontjából védett, környezete nyugodt, biztonságos. *Az iskola körzete kerületi szinten a lakosság tekintetében a legkisebb*. Évek óta próbálták a körzethatárok módosítását elérni, hiszen *nem az iskola minősége miatt kevesebb a gyermek*, hanem mert kevesebben laknak itt és a terület ipari jellege, beépítetlensége miatt. Az az átszervezést követően Újpalota központi részén 3 állami és egy nem állami fenntartású általános iskola lesz egymás közvetlen közelében, miközben Újpalota szélén egyetlen egy sem működik tovább. Az igazgató utalt arra, hogy *a befogadó iskola közbiztonság tekintetében Újpalota egyik legveszélyeztetettebb környékén helyezkedik el.*

Az átszervezési javaslat befogadó intézményként a Neptun Iskolától Újpalota legtávolabb eső épületét jelölte ki, *melynek körzete sem határos a Neptun Iskolával.* Az újpalotaiak közel két kilométerre, gyalog, több forgalmas úton való áthaladással közelíthetik meg a Kontyfa Iskolát (a Hartyán Iskola még messzebb van). Alsós gyermekek számára lehetetlen az önálló odajutás. Busszal 3-4 megálló, mely jelentősen megnehezítheti az itt élő családok anyagi lehetőségeit.

Az iskola tanulóinak nagy része nehéz helyzetben élő, illetve többgyermekes családból származik, vagy tartósan beteg gyermeket nevel. Többüknél halmozottan is jelen vannak ezek a körülmények. A 3-8. évfolyamon a tanulók *70 százaléka ingyenes tankönyvellátásban részesül.*

*Jelenleg négyféle osztálytípusból választhatnak a szülők: Meixner-féle pedagógiai alapelvű osztály, emelt szintű angolnyelv-oktatás, nyelvoktató német nemzetiségi osztály, valamint specialitással nem rendelkező, hagyományos osztály.*

***A Neptun Iskola osztályai, az osztályokba járó gyerekek megoszlása***

| Osztály | Tényleges létszám | Számított létszám | SNI | BTM | HH | HHH | Képzés típusa |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **1.a** | 19 | 25 | 5 | 5 | 2 | 1 | meixner alapú |
| **1.b** | 17 | 17 | | 3 | | | német nyelvoktató nemzetiségi |
| **2.a** | 13 | 20 | 7 | 2 | | | meixner alapú |
| **2.b** | 20 | 20 | | 30 | | | német nyelvoktató nemzetiségi / emelt szintű angol |
| **3.a** | 21 | 24 | 3 | 5 | | 1 | hagyományos / emelt szintű angol |
| **4.a** | 12 | 23 | 10 | 2 | | | logopédiai osztály |
| **4.b** | 15 | 15 | | 8 | | | hagyományos |
| **4.c** | 16 | 17 | 1 | 8 | 2 | | hagyományos / emelt szintű angol |
| **5.a** | 14 | 27 | 13 | 1 | | | logopédiai osztály |
| **5.b** | 19 | 23 | 4 | 4 | 1 | 1 | hagyományos / emelt szintű angol |
| **6.a** | 16 | 27 | 11 | | 1 | | logopédiai osztály |
| **6.b** | 16 | 16 | 7 | 3 | | | hagyományos |
| **6.c** | 16 | 16 | | 4 | 1 | | emelt szintű angol |
| **7.a** | 26 | 28 | 2 | 9 | 6 | | hagyományos / emelt szintű angol |
| **8.a** | 16 | 25 | 9 | 4 | 1 | | logopédiai osztály |
| **8.b** | 17 | 19 | 2 | 1 | 2 | | hagyományos |
| **8.c** | 12 | 14 | 1 | 6 | | | emelt szintű angol |
| **összes:** | **285** | **356** | **68** | **72** | **19** | **4** | |

Az iskola profiljában megtalálhatók a kifutó rendszerű logopédiai osztályok és a felmenő rendszerben *Meixner módszerrel oktatott osztályok*, ahol alacsony létszámú közösségekben kiemelt figyelmet biztosítva tanítják a sajátos nevelési igényű *többségében beszédfogyatékos és a beilleszkedési, tanulási és magatartás-problémákkal küzdő (BTM) diákokat*. Ez a fajta tanulócsoport-szervezés nagyon hatékonynak bizonyult az évek során, hiszen a tanulási nehézséggel küzdő diákok kisebb létszámú osztályban nagyobb figyelmet kapnak, több lehetőség adódik az egyéni bánásmód érvényesítésére, a differenciált oktatás megvalósítására alsó és felső tagozaton egyaránt.

Több mint 10 évvel ezelőtt *a Neptun Iskola elsőként vállalta az integrált gyermekek nevelését-oktatását, illetve ezzel párhuzamosan a beszédfogyatékos tanulók szegregációját* (az intézmény akkori szerkezete ezt lehetővé tette), azaz *a hasonló problémákkal küzdő gyerekek egy csoportban való elhelyezését*, mely biztonságos közeget jelent mind a tanulók, mind pedig a szülők számára, ezáltal a Beszédvizsgáló Országos Szakértői és Rehabilitációs Bizottság és Gyógypedagógiai Szolgáltató Központ egyik kijelölhető iskolájává vált az intézmény. Az elmúlt időszak elegendő volt ahhoz, hogy a sajátos nevelési igényű tanulók számára egy jól működő*, szakemberekből álló segítő hálózat épüljön ki,* akik hozzáértőkként tudják kezelni a meglévő problémákat, illetve a tanulók fejlődését hatékonyan tudják elősegíteni. Az egyéni fejlesztések *a gyermekek napi órarendjébe vannak beépítve*, azaz négy óra után nem kell a szülőnek gondoskodnia a további fejlesztések megszervezéséről. Ennek a speciális tanítási-tanulási módszereket biztosító, magas szintű munkának, biztonságos közegnek köszönhető, hogy ezek a gyerekek tanulási képességbeli hátrányaik ellenére képesek felzárkózni a hagyományos keretek között tanuló társaikhoz, s megállják helyüket közöttük.

A Neptun Iskola más osztályaiban sem túl magasak az osztálylétszámok, mivel szinte minden osztályba jár BTM-es tanuló, akik egészen 2013-ig 2 főnek számítottak, ugyanakkor egyéni problémájuk továbbra is megoldandó feladat, hiszen az ő fejlesztésük is leghatékonyabban alacsonyabb osztálylétszám mellett valósítható meg.

Az igazgató problémának látta az átszervezésnél az SNI és BTM-es tanulók fejlesztését a befogadó iskolában. Tudomása szerint a Kontyfa Iskolába jelenleg 17 SNI tanuló, valamint 140 BTM problémákkal küzdő diák jár. Az átszervezés után közel 300 főre növekedne a két intézménynek a fejlesztésre szoruló tanulóinak létszáma, amely – 3 fős csoportokat tekintve, tanulónként heti egy fejlesztőórával számítva – naponta 20 óra fejlesztést jelent reggel 8 órától délután 16 óráig, amelynek teremigénye óránként legalább 3 fejlesztőterem.

A fejlesztésre szoruló tanulók legnagyobb része azonban nem egy, hanem 2-3 fejlesztőórára jogosult hetente, illetve nem mindenki fejleszthető többedmagával, továbbá nem minden tanóráról vihető ki a gyermek a fejlesztésre. Így viszont az órára lebontott teremigény többszörösére emelkedik, amelyhez legalább 6-9 terem szükséges óránként. Véleménye szerint ennyi gyermek fejlesztése nem megoldható olyan épületben, melynek kihasználtsága közel 90 százalékos lesz az átszervezés után.

A fenti helyzetet tovább súlyosbítja *a nyelvi órákhoz kötődő csoportbontás* is: a nyelvórákhoz kötődően legalább 5-6 teremmel több szükséges az osztály- és fejlesztőtermeken felül. Hasonló problémát jelent a mindennapos testnevelésórák biztosítása a tornateremben: a Kontyfa Iskola 19, illetve a Neptun Iskola 15 osztályával számolva a heti testnevelésórák száma 170. A tornaterembe egyszerre két osztály fér be, így hetente 80 óra megtartása lehetséges a teremben. A fennmaradó órákra a Kontyfa Iskola a pincehelyiségeiben lévő tánctermeket tudja hasznosítani, melyek ablaktalan helyiségek, természetes világítás nincs bennük.

Az átszervezésre vonatkozó Önkormányzati előterjesztés tartalmazza a Kontyfa Iskola udvarán álló, egykor oktatásra használt faépület felújítását oktatási célokra. A felújítási tervek azonban nem tartalmazzák az épület külső vagy belső szigetelését, megkérdőjelezhető, hogy az épület megfelel-e majd a tűzrendészeti és a közegészségügyi előírásoknak.

*Az igazgató véleménye szerint hátrányosabb helyzetbe kerülnek a befogadó iskolában az eddig megszokott, a törvényi előírásoknak megfelelő, magasabb színvonalú körülményekhez képest.*

Felhívta a figyelmet arra is, hogy a tárgyi feltételek hiányosságain túl a gyermekek pszichés fejlődésére is negatív hatással lehet az átszervezés. Az iskolaváltás nagyon megviselheti a különféle problémákkal küzdő tanulóikat, akiknek fontos a stabilitás, a kiszámíthatóság, a mindennapok rutinja, a közösség, a már megszokott pedagógusok, de az épület, a tanterem biztonsága is. A fejlesztésre szoruló gyermekekre jellemző az idegrendszerük erőteljesebb sérülékenysége pszichés hatásra. Ez regresszióhoz vezethet esetükben, a fejlesztés eddig elért eredményei kárba vesznek, fejlődésükben visszaesés mutatkozhat.

A Neptun Iskola kiemelt figyelmet fordít az iskola a tanórán kívüli tehetséggondozásra is. A tanulók a szakkörök és egyéb délutáni elfoglaltságok széles választékából válogatva találhatják meg a nekik legmegfelelőbbet (a tantárgyiak mellett pl. fazekas szakkör, modern és néptánc, közlekedéstörténet, sakk, dráma), rendszeresen és szívesen vesznek részt különböző tanulmányi, zenei, sportversenyeken, azokon jó eredményt érnek el. A *beiskolázási adatok* is tükrözik pedagógiai felfogásukat: *tanulóik háromnegyede nyer felvételt érettségire felkészítő középiskolába.*

A Neptun Iskola tantestülete 45 fős, tagjai elhivatottak, szakmájukat hivatásnak, küldetésnek tekintik. A pedagógusok között – bár általános iskolában nem követelmény – több egyetemi végzettségű található, jelenleg 5 fő rendelkezik szakvizsgával, szakvizsgára felkészítő képzésben vesz részt 2 további fő. A kötelező továbbképzés keretében a tanárok jó érzékkel választanak maguknak képzéseket, szélesítik módszertani eszköztárukat, új területeket ismernek meg, akár új szakos képesítést szereznek. Kiemelve pár ilyen képzést: fejlesztő pedagógus, olvasásértés eredményességének fokozása, dyslexia prevenció, reedukáció, matematika tanulás zavarai, sindelar-módszer, együttnevelés az óvodában, iskolában, kéttanáros modell az iskolában, drámapedagógia, üzenetek a rajzokból - a gyermeki rajz jelentése, olvasásértés eredményességének fokozása, differenciálás a tanításban, szorobán oktatása az iskola alsó tagozatán.

Az átszervezési eljárással kapcsolatosan az igazgató az alábbiakat emelte ki: A KLIK Budapesti XV. Tankerületének (a továbbiakban: Tankerület) igazgatója 2015. április 10-én tájékoztatta az alkalmazotti közösséget. Az értekezleten az intézményi tanács minden tagja, valamint az SZMK elnöke is részt vett. Az értekezletről készült jegyzőkönyv tartalma alapján a tankerületi igazgató a KLIK elnökének 2015. április 9-én kelt levelét felolvasta, miszerint: „*Az OMSZI[1] Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaság megkereste a KLIK-et, mert a Magyar – Kínai Két Tanítási Nyelvű Általános Iskola középiskolai tagozattal kíván bővülni.*

[1] Oktatási Minisztérium Szolgáltató Intézmény (OMSZI) Intézményfenntartó Közhasznú Nonprofit Korlátozott Felelősségű Társaság (rövidített név: OMSZI Nonprofit Kft.)

*Az ennek kapcsán felmerülő épületigény biztosítása érdekében a fenntartó átszervezésről döntött, miszerint a Neptun Iskola tanulói közösségét egyben, a pedagógusokat pedig a tanulói létszám függvényében a Kontyfa Iskola átveszi."*

A szülői közösség tájékoztatására 2015. április 14-én került sor, a szülők és a pedagógusok kérdéseire, észrevételeire, javaslataira a tankerület igazgatóján kívül válaszolt az Önkormányzat egyik alpolgármestere, illetve a kerület országgyűlési képviselője, aki – az igazgató tudomása szerint – egyben a magyar-kínai iskola intézményi tanácsának tagja is volt. Az ülés végén az alkalmazotti és a szülői közösség levelet írt a KLIK elnökének, amelyben felszólították az intézmény-átszervezés leállítására.

2015. április 16-án reggel 8 órakor kezdődött meg az általános iskolákban a beiratkozás, ami az iskolában 40 perc késéssel történhetett meg, mivel nyolc óra előtt néhány perccel megérkezett a KLIK elnökének 2015. április 15-én kelt a Neptun Iskola vezetőjéhez címzett második tájékoztató levele. Ez a levélben a KLIK elnöke arról tájékoztatta az intézményvezetőt, hogy a tankerületi igazgató *„az alacsony kihasználtságra tekintettel beolvadással történő intézmény átalakítással kapcsolatos felterjesztéssel kíván élni az oktatásért felelős miniszternél."* Egyben felhívta a figyelmet arra is, hogy az iskolában *„2015. április 14-én megtartott értekezlet csupán a véleményezési eljárást megelőző tájékoztatás volt."*

Az átszervezési folyamat részeként a fenntartó kikérte a működtető Önkormányzat véleményét, az Önkormányzat 2015. április 30-i véleményében az iskola átszervezését javasolta. Az átszervezési folyamatban *a települési nemzetiségi önkormányzatnak egyetértési joga van*. Ezzel kapcsolatosan az igazgató utalt arra, hogy a német nemzetiségi önkormányzat jelenlegi vezetője mindössze egy alkalommal járt az intézményben, 2014 novemberében egy hagyományos kulturális esemény vendégeként. Az intézményben folyó német nemzetiségi oktatásról személyesen nem szerzett információt. Az átszervezés kapcsán többször próbálták vele felvenni a kapcsolatot, a személyes találkozótól, az iskola meglátogatásától azonban elzárkózott.

Az igazgató eljárással kapcsolatosan megfogalmazta, hogy előzetes hatástanulmányok nem készültek, szakmai-pedagógiai indokok a felterjesztésben nem fogalmazódnak meg a fenntartó részéről. Az átszervezés végrehajtására, a Kontyfa Iskola épületének befogadóképessé tételére, a gyermekek és családok felkészítésére, felkészülésére nem elegendő a rendelkezésre álló 2 hónap. Az igazgató ugyanakkor felhívta a figyelmet arra, hogy az átszervezés elindulása óta a tanulók egy része pszichoszomatikus tüneteket mutat, a bizonytalanság, a szorongás megnehezíti a mindennapos nevelő-oktató munkát. Véleménye szerint a negyedikes és hatodikos gyerekek döntési joga sérült továbbtanulásukkal kapcsolatban, hiszen az átszervezésre vonatkozó értesítés a középfokú felvételi eljárás után érkezett, továbbá a hetedik évfolyam olyan szituációba sodródott, amely elvonja figyelmüket a továbbtanulásra való eredményes felkészüléstől.

**3.** A *KLIK elnöke* megkeresésemre adott válaszában kifejtette, hogy az intézményfenntartói feladatok átvételekor látható volt, hogy *számos helyen alacsony kihasználtsággal működnek az 1970-es évek demográfiai robbanására méretezett iskolák*. Mind a Neptun, mind a Kontyfa Iskola épülete az Önkormányzat tulajdonában van, amely a működtetői feladatokat is ellátja. Az Önkormányzat a Kontyfa Iskola épületét külsejében 205 millió forintért, tornatermét pedig teljes egészében felújította. A Neptun Iskola épületén sem külső, sem belső felújítás nem történt.

A Neptun Iskola beolvadással történő megszüntetésére vonatkozó javaslat megtételekor a fenntartó figyelemmel volt a tanulókat fogadó iskolaépületek Neptun Iskolától történő távolságára (az aránytalan teher kiküszöbölése érdekében), a tanulócsoportok és az intézmény összes tanulóinak számára, összetételére. Számításba vette továbbá a Neptun Iskola szakmai alapdokumentumát és az pedagógiai programjának sajátosságait (pl. német nemzetiségi oktatás), a fogadó intézmény pedagógiai programját, a tanulmányaikat 2015. szeptember l-jén kezdő gyermekek elhelyezésének biztosítását. Törekedett emellett a méltányolható, speciális szülői igények kielégítésére (pl. testvérek elhelyezése általános tantervű és német nemzetiségi osztályban tanuló gyermekek esetében); az intézményekben nevelők-oktatók személyi feltételeinek figyelembe vételére; a következő évekre szóló fejlesztések lehetőségeire (Kontyfa Iskolában szaktantermi rendszer további fejlesztése) valamint az iskolaépületek mutatóira.

A KLIK Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló utasítás 69. § k) pontja alapján a tankerületi igazgató hatáskörébe tartozik köznevelési intézmény létesítésére, átszervezésére, megszüntetésére, tevékenységi körének módosítására, a köznevelési intézmény neve megállapításának kezdeményezésére vonatkozó javaslattétel. E hatáskörében eljárva a konkrét javaslatot a Tankerület igazgatója fogalmazta meg, amely alapján a KLIK elnöke mérlegelve a Tankerület javaslatát, hozzájárult ahhoz, hogy megkezdődhessen az átszervezésről szóló döntés meghozatalának folyamata. Az előkészítő munka során a Tankerület minden véleményezésre és egyetértésre jogosult szervet megkeresett, hangsúlyozva, hogy a döntést köznevelésért felelős miniszter május utolsó munkanapjáig hozza meg. A fenntartó az átszervezési javaslatában megjelölte azokat az intézményeket, amelyek a Neptun Iskolába járó tanulók számára kötelező felvételt biztosító iskolák lesznek, tiszteletben tartva szülők jogát arra, hogy az Nkt. 72. § (2) bekezdésében foglaltak szerint szabadon válasszanak iskolát.

A Neptun Iskolába a 2014. október 1-jei állapotot tükröző adatszolgáltatás alapján 69 fő SNI-s tanuló jár, amelyből 11 fő kimenő 8. évfolyamos tanuló. A fenntartói javaslat értelmében – a német nemzetiségi oktatásban részt vevő tanulócsoportokat kivéve – valamennyi osztályt és pedagógust, illetve a nevelést-oktatást segítő alkalmazottat *a Kontyfa Iskola átveszi*. Kifutó rendszerben megőrizhető a Neptun Iskola Pedagógiai programja, tehát a szakértői bizottságokat mindössze értesíteni arról kell, hogy megváltozik a feladatellátás helye. Pusztán erre való tekintettel nem indokolt a tanulók terhelése újabb vizsgálatokkal.

Az elnök hivatkozott arra is, hogy a Kontyfa Iskola szakmai alapdokumentuma az alapfeladatok között ugyanazokat a fogyatékossági típusokat tartalmazza, mint a Neptun Iskola szakmai alapdokumentuma, így a feladat ellátására a pedagógiai programja szerint is alkalmas. A Hartyán Általános Iskola a német nemzetiségi – emelt szintű angol nyelvet tanuló osztályt mindkét specialitás megtartása mellett át veszi. Felhívta a figyelmet arra is, hogy a Kontyfa Iskola kihasználtsága mindössze 62,6%-os, tehát a két iskola tanulói megnyugtatóan elhelyezhetőek egy épületben, továbbá a Kontyfa Iskola szakképzési évfolyama a 2016/2017. tanévben kifutó rendszerben megszűnik. A köznevelésért felelős miniszternek 2015. május 8-án terjesztette fel az ország köznevelési intézményeire vonatkozó átszervezési javaslatokat.

A rendelkezésemre bocsátott iratok szerint a Tankerület igazgatója a *Szárazpnád Iskola* vezetőjét április 20-ai levélben hívta fel a véleményezési eljárás lefolytatására. Az iskola alkalmazotti közössége és a diákönkormányzata 2015. április 21-én, a szülői közösség 2015. május 6-án, a Budapesti Kereskedelmi és Iparkamara 2015. május 7-én kelt levelében, az intézményi tanács május 11-én véleményezte a tanműhely iskola székhelyére való költöztetését.

A *Kontyfa Iskola* vezetőjénél a Tankerület igazgatója 2015. április 21-én kelt levelében kezdeményezte a véleményeztetési eljárás lefolytatását, amelyre 15 nap rendelkezésre állási időt határozott meg. Az iskola diákönkormányzata 2015. április 23-án, a szülői közössége, intézményi tanácsa, alkalmazotti közössége 2015. április 27-én véleményezte az átszervezési javaslatot.

A Tankerület igazgatója 2015. április 21-én kelt levelében kezdeményezte, hogy a *Neptun Iskola* igazgatója folytassa le az érintettek bevonásával a véleményeztetési eljárást az átszervezésről szóló javaslatról, amelyre 15 nap áll rendelkezésre. A Neptun Iskola szülői közössége, diákönkormányzata, alkalmazotti közössége mind egy napon, 2015. május 6-án véleményezték az átszervezést, e szervek közül az átszervezést egyik sem támogatta. A Neptun Iskola alkalmazotti közösségének üléséről készült jegyzőkönyv tartalmazza, hogy *„a Kontyfával kapcsolatos átszervezési javaslatot azonban nem ismerhettük meg, annak ellenére, hogy ezt a 2015. április 28-án kelt 152/K/2015. iktatószámú levelünkben ezt megkértük. Egy ilyen horderejű átszervezési folyamathoz ezeknek az alapvető adatoknak, terveknek már rendelkezésre kell állnia a véleményezés pillanatában."*

A Tankerület igazgatója 2015. április 13-án kelt levelében *a Budapest Főváros XV. Kerület Német Nemzetiségi Önkormányzattól* (a továbbiakban: Nemzetiségi Önkormányzat) a Neptun Iskola átszervezésével összefüggésben az Nkt. 83. § (4) bekezdés e) pontja alapján *véleményének* megfogalmazására kérte fel. Levelét az alábbiak szerint zárja: „*A törvényben foglalt kötelezettségünknek eleget téve a Neptun átszervezésével kapcsolatban legkésőbb 2015. május 13-ig tisztelettel kérem a Német nemzetiségi Önkormányzat egyetértését."* A Nemzetiségi Önkormányzat 2015. április 26-án hozott döntésében egyetértett, hogy a Neptun Iskola nemzetiségi osztályait a Hartyán Iskola fogadja be.

Az *Önkormányzattól* a Tankerület igazgatója a Száraznád Iskolával összefüggésben a 2015. április 20-án kelt, a Neptun és a Kontyfa Iskolákkal kapcsolatosan 2015. április 21-én kelt levelében kérte az átszervezés véleményezését. Ez utóbbi levelében rögzíti azt is, hogy „*Mivel a Hartyán jelenleg is folytat nemzetiségi és emelt szintű angol oktatást, az osztályok befogadása nem jár az intézmény átszervezésével."* A képviselő-testület 2015. április 30-án tárgyalta meg az előterjesztést.

A Tankerület igazgatója a KLIK elnökének írt felterjesztő levelében hivatkozott ugyan a Száraznád Iskola és a Kontyfa Iskola kapcsán *a szakképzésért és felnőttképzésért felelős miniszter megkért véleményére*, azonban erre vonatkozó irat a rendelkezésemre álló iratok között nem lelhető fel.

A KLIK elnöke tájékoztatott arról, hogy a Neptun és a Kontyfa Iskolák közötti távolság gépjárművel 1,8 km, gyalogosan 1,7 km, tömegközlekedéssel két buszmegálló. Míg a Neptun Iskola és a Hartyán Iskola közötti távolság gépjárművel 1,3 km, míg gyalogosan 1,2 km. A Neptun 284 tanulója közül 150 fő körzeten kívüli, ezért kicsi a valószínűsége annak, hogy az utazás új lenne a tanulók jelentős részének életében, az iskolák egymás közti távolsága pedig közel sem jár aránytalan megterheléssel. Tudomása szerint a lakótelep iskolái típustervek szerint épültek az 1970-es évek elején, ezért építészeti adottságaik is szinte teljesen egyformák.

Jelezte azt is, hogy az első osztályos tanulmányaikat 2015. szeptember l-jén megkezdő gyermekek beiratkozását megelőzően megtörtént a szülők értesítése, s a beiratkozással egy időben a szülők írásban is tájékoztatást kaptak arról, hogy a miniszter átszervezés mellett szóló döntése esetén melyik iskola látná el a körzetes feladatokat, és ezt aláírásukkal igazolták. Tekintettel arra, hogy 2014 novemberét megelőző időszakban kellett volna a kormányhivatalnak kijelölni az új körzethatárokat, azonban az átszervezés mellett történő döntés hiányában *az csupán feltételes módban lett volna lehetséges, ami súlyosan veszélyeztette volna a jogbiztonság elvét*. A körzethatárok módosítását az intézmények érdekeinek szem előtt tartása miatt abban az esetben kell kérni a Tankerületnek a kormányhivataltól, amennyiben a miniszter az átszervezés mellett dönt.

Leszögezte, hogy a Neptun Iskolában olyan magas a hátrányos, halmozottan hátrányos, SNI, beilleszkedési, magatartási nehézséggel küzdő tanulók aránya, amely *már-már megvalósítja a szegregációt*. Így különösen indokoltnak tartja az intézmény beolvadással történő átszervezését.

**4.** A *köznevelésért felelős államtitkár* válaszában hivatkozott az Nkt. 84. § (7) bekezdésére, miszerint az állami intézményfenntartó fenntartásában lévő köznevelési intézmények átalakítására vonatkozó döntés az oktatásért felelős miniszter hatáskörébe tartozik, amelyet az intézkedés tervezett végrehajtása éve májusának utolsó munkanapjáig hoz meg. Az Emberi Erőforrások Minisztériuma Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 33/2014. (IX. 16.) EMMI utasítás alapján *az emberi erőforrások minisztere nevében eljárva a döntést a köznevelésért felelős államtitkár hozza meg*. Az átszervezésről szóló döntés az Nkt. által meghatározott határidőben, 2015. május 28-án megszületett (27275-4/2015/KOIR iktatószám 165. sor), amely értelmében a Neptun Iskola az Nkt. 84. § (7) bekezdés ba) pontja alapján *egyesítéssel, a Kontyfa Iskolába történő beolvadással megszűnik*.

Az átszervezést megelőzően az Nkt. 83. § (4) bekezdése alapján véleményezésre jogosultak rendelkezésére az Nkt. 83. § (5) bekezdése alapján határidő *tizenöt nap* áll a nyitva. A tankerület igazgatója 2015. április 21-én kelt, ismereteik szerint az iskola igazgatójának még aznap személyesen kézbesített megkeresésében fel is hívta az intézményvezető figyelmét. A KLIK a Neptun Iskola átalakítására vonatkozó javaslatában tájékoztatta az intézmény vezetőjét az intézmény átalakításával összefüggő információkról, így: az iskola kihasználtsága, tanulólétszámok alakulása, a felvett első osztályos tanulók helyzete, illetve az esetleges átalakítással előálló Kontyfa Iskolában való elhelyezésről szóló tájékoztatás, a nemzetiségi oktatásban részt vevő tanulók helyzete, pedagógusok további foglalkoztatása, továbbá arról is tájékoztatta, hogy a nemzetiségi önkormányzat és a települési önkormányzat véleményét is megkérték. Az előzőek alapján tehát a tankerületi igazgató a vélemények kialakításához kiküldte a felkérést, amelyben a jogszabályban előírt 15 nap véleményezési határidőt biztosította, és az átalakítással kapcsolatos helyzetről, valamint a szükséges intézkedésekről tájékoztatta az intézményvezetőt.

Az államtitkár kifejtette azt is, miszerint az Nkt. 83. § (5) bekezdése kétségtelenül azt írja elő, hogy a véleményezésre jogosultak számára a vélemény kialakításához *minden olyan információt hozzáférhetővé kell tenni, amely a fenntartói döntés meghozatalához rendelkezésére áll*. Az Nkt. 83. § (4) bekezdése azt állapítja meg, hogy kik jogosultak vélemény kialakítására.

Az Nkt. 83. § (5) bekezdése pedig minden véleményezési jogosultra vonatkozó határidőt egységesen tizenöt napban állapítja meg, azzal, hogy a véleményezésre rendelkezésre álló időtartam első napját is meghatározza: *„az információk hozzáférhetővé tételének napjától számítva."* Álláspontja szerint az Nkt. 83. § (5) bekezdésében előírt rendelkezés, amely szerint a vélemény kialakításához minden olyan információt hozzáférhetővé kell tenni, egy statikus állapotnak tekinthető, és arra az időpontra vonatkozik, amikor a fenntartó a véleményezésre jogosultakat felhívja a véleményük kialakítására. Tekintettel arra, hogy a szülői szervezet és az intézményi kör véleményezésére nyitva álló határidő 2015. májusban járt le, ők az Önkormányzat és a Nemzetiségi Önkormányzat döntésének ismeretében alakíthatták ki álláspontjukat. Az Önkormányzat és a Nemzetiségi Önkormányzat *egyetértését adta* a döntéshez.

Az államtitkár válaszában azt is hangsúlyozta, hogy a vélemények a döntéshozót nem kötik, tehát *a véleményekkel ellentétes döntést is hozhat*, hiszen a döntés felelőssége számos különböző szempont mérlegelését jelenti. A törvényben előírt résztvevők véleményének kikérése azonban kötelező, azok elmaradása esetén eljárási hiba miatt megtámadható lenne a döntés. Álláspontja szerint a KLIK az Nkt. szerinti, a véleményezésre vonatkozó határidőt az információk hozzáférhetővé tételének napjától számítva mindenkire vonatkozóan biztosította.

Az iskolák körzethatárának megállapítása és az átszervezés közötti összefüggés kapcsán kifejtett véleménye szerint az intézmény átalakításánál az iskola valamennyi tanulójának (teljes osztályok) átvétele *biztosított a jogutód intézményben*, és a két iskola egymástól mért távolsága alapján egyértelműen elvethető, hogy a tanulók, szülők aránytalan megterhelésével járna az átszervezés, vagyis a következő tanév megalapozottan előkészíthető.

Az Önkormányzat előterjesztésében megfogalmazottakkal kapcsolatban tájékoztatott arról, hogy *az Önkormányzat a korábbi években átszervezésre vonatkozó igénnyel élt a Tankerületnél*. A Feladatellátási, intézményhálózat-működtetési és köznevelés-fejlesztési terv Budapest, 2013-2018. (a továbbiakban: Fejlesztési terv) középtávú beiskolázási terve tartalmazza: a legtöbb integráltan tanuló diák a Neptun Iskolában található, arányuk a dokumentum elkészítésének idején 28,57%, a halmozottan hátrányos helyzetűek aránya pedig 33,55% volt. A kerületben az egy pedagógusra jutó tanulólétszám (a továbbiakban: T/P) 3,76 és 12,3 között mozog, az átlag 9, 21 (azonban a KLIK fenntartásában működő öt iskolában a T/P átlag alatti). „Az állami fenntartású iskolák kihasználtsági mutatója a kerület négy iskolájában átlag alatti. Legkisebb a Száraznád Iskola épületének kihasználtsága 25%, szintén igen alacsony, 30%-os a kihasználtsága a Neptun Iskola épületének.[2] A Fejlesztési terv 839. oldalán található középtávú beiskolázási terv alapján *„A rendelkezésre álló infrastruktúra, az általa biztosított kapacitás, a kihasználtság és a demográfiai mutatók szerint a jelenlegi struktúra megtartásával a tanulócsoportok számának változtatása nem javasolt a 2013/2014-es tanévben. Az azt követő években a tanulócsoportok száma átgondolásra érdemes. A kerület tankerületben lévő feladatellátási helyek,- épület - kapacitás jobb kihasználása szükséges."*

A Fejlesztési tervvel kapcsolatban az Önkormányzat a véleményét az Nkt. 75. § (1) bekezdése szerint a településen működő köznevelési intézmények nevelőtestületei, a köznevelési intézményben közalkalmazotti jogviszony, munkaviszony keretében foglalkoztatottak közössége, szülői és diákszervezeteinek véleménye ismeretében alakította ki. Ennek ismeretében az államtitkár szerint *mindenki számára évek óta világos volt, hogy a Tankerület köznevelési intézményhálózata a tanulólétszámhoz viszonyítottan túlméretezett*.

**5.** *A polgármester* tájékoztatása szerint a Tankerület igazgatójának véleményezésre való felkérését április 21-én kapták meg, amely alapján előkészítették a 2015. április 27-én kelt képviselő-testületi előterjesztést.

Az előterjesztésben foglaltak szerint: *„Az iskolai intézményrendszerben meglévő jelentős kapacitástöbbletből adódó költségek csökkentése érdekében intézkedések szükségesek, ezért az Önkormányzat az átszervezést tudomásul veszi. Ugyanakkor a kerület lakosságának érdeke azt kívánta volna, hogy az intézményrendszert érintő átalakítása során szükséges egyeztetések lefolytatása körültekintőbben, az átszervezés átfogóan, célszerűen valósuljon meg.*

[2] http://dload.oktatas.educatio.hu/megyei_fejlesztesi_tervek/Budapest_Megyei_Fejlesztesi_Terv_2013.pdf, 249. oldal, 2015. 05. 19.

*Az Önkormányzat nehezményezi, hogy az átszervezés a beiratkozáshoz közeli időpontban, rövid idő alatt valósul meg. Ezért azt kérjük a Tankerülettől, hogy a jövőben a kerületi intézményrendszer fenntartásával – benne az átszervezéssel – kapcsolatos elképzeléseit az egyeztetésre elegendő időt szánva terjessze elő."*

A képviselő-testület döntésében egyben az átszervezés költségeinek megtervezéséről és a szükséges források biztosításáról is döntött. A Neptun Iskola tanulóinak a *Kontyfa Iskolába* történő átvétele miatt ez utóbbi *intézményben* felújításra kerültek a következők:

- A épületszárnyban tanári szoba, 4 db tanterem, raktár, 6 db foglalkoztató terem, 4 db mosdóblokk és a pincei táncterem;
- a B épületszárnyban 4 db foglalkoztató terem, 6 db mosdóblokk, pincei táncterem,
- a C épületszárnyban 4 db mosdóblokk, 1 db tanterem, folyosó;
- a D épületszárnyban tornaterem, tornatermi öltözők,
- a Faházban a bejárati előtér, 2 db mosdóblokk, táncterem, mozgásterem, 4 db foglalkoztató terem.

A fentiekre összesen az Önkormányzat 31.320.000 Ft + ÁFA összeget fordított. A Neptun Iskola általános iskolai feladat-ellátásának a Kontyfa Iskolába történő átszervezése kapcsán megfogalmazódott annak az igénye is, hogy a Száraznád Iskolában tanulók saját intézményükben részesülhessenek gyakorlati oktatásban, a Neptun Iskola udvarán lévő gyakorlati hely helyett. Ennek érdekében kialakítottak 10.350.000 Ft + ÁFA összegű beruházással egy új tankonyhát a Száraznád Iskola épületében, továbbá új vendéglátó képző tanteremet 1.780.000 Ft + ÁFA és egy új tanári szobát 1.950.000 Ft + ÁFA összeg ráfordításával.

A felújításokhoz és a beruházáshoz szükséges fedezetet az Önkormányzat a szabadon felhasználható maradvány tartalék előirányzatából csoportosította át. A költségvetés módosítására irányuló előterjesztésben „tankonyha kialakítás" költségeként feltüntetett 18.180.000 Ft + ÁFA teljes költségvetési összeg olyan egyéb felújítási kiadásokat is magában foglal – 2.500.000 Ft + ÁFA összegben a tetőbeázás megszűntetése, 5.000.000 Ft + ÁFA összegben varró technika terem kialakítása, 1.600.000 Ft összegben műszaki menedzsment feladatok ellátása –, amelyek nem, vagy nem csak az intézményátszervezés következtében merültek fel.

A polgármester tájékoztatott arról is, hogy a képviselő-testület a 2015. április 30-i ülésén a KLIK fenntartásában működő XV. kerületi iskolák átszervezéséről szóló előterjesztéshez kapcsolódóan hozott döntést a kerületben lakcímmel rendelkező és a Tankerület irányítása alá tartozó általános iskola 1-8. évfolyamán tanulói jogviszonnyal rendelkező diákok *utazási költségei támogatásának a megvizsgálásáról*. A képviselő-testület 2015. szeptember 8-ai ülésére benyújtott előterjesztés alapján a képviselő-testület kiegészítette a települési támogatás megállapításának, kifizetésének és folyósításának, valamint felhasználása ellenőrzésének a szabályairól szóló 5/2015. (II. 5.) önkormányzati rendeletét a „Palota utazási bérlettámogatás" bevezetésével, amelyhez egyidejűleg 11.385.000 Ft költségvetési fedezetet biztosított. A támogatásban – amely annak fenntartójától függetlenül kiterjed valamennyi, a kerületében található iskolák 1-8 évfolyamának a látogatására – a rendszeres gyermekvédelmi kedvezményre jogosult gyerekek részesülhetnek. Az új típusú támogatás iránti kérelem minden év február, illetve július hónapban nyújtható be. A képviselő-testület döntéséről külön tájékoztató levelet küldtek a Tankerületek részére.

**6.** A *Kontyfa Iskola igazgatója* megkereső levelemre *csak sürgetést követően, iktatószám nélküli levélben válaszolt*, amelyben az alábbiakra tért ki. A 2015/16-os tanévre a Neptun Iskolából érkezett gyermekek száma 167 fő. A tanulók korábbi osztálya egy kivételével megmaradt, a 7. osztály tanulói (2 fő) kerültek szintén a Neptun Iskolából érkezett párhuzamos osztályba.

Az iskola tanulóinak jelenlegi összlétszáma: 615 fő (505 általános iskolai, 110 középiskolai diák). Az általános iskolai osztálylétszámok 12-25 fő, a középiskolai osztálylétszámok: 9-29 fő közöttiek. A tantermek átlagos mérete: 54 $m^2$. Egy tanulóra – egy középiskolai osztály – kivételével az előírt négyzetméter rendelkezésre áll. Az Önkormányzat a nyári szünetben átalakításokat végzett az épületben. A kisebb létszámú osztályok számára tanterem (eredetileg 54 $m^2$) kettéválasztásával oldotta meg az elhelyezést. Ez 2 db 12 fős osztályt érint. A tantermek szeptember 3. hetére készültek el, addig az osztályokat szaktantermekben helyezték el.

Az Önkormányzat fölújította az összes vizesblokkot, 1 db mozgásfejlesztő termet, 5 db fejlesztőtermet, öltözőt alakított ki, kifestette az átjövő osztályok tantermeit.

A Kontyfa Iskola pedagógiai programja szerint az angol nyelvet első osztálytól kezdve heti 2 órában oktatja a szabadon felhasználható órakeret terhére. Az összevonás után a Neptun Iskolából érkező tanulók folytatták a Neptun Iskola pedagógiai programja szerinti nyelvtanulást, vagyis ugyanannyi óraszámban tanulják, mint az előző iskolájukban.

Az SNI-s diákok fejlesztését utazó gyógypedagógusok végzik. Jelenleg a Fővárosi Pedagógiai Szakszolgálat XV. kerületi tagintézménye, valamint plusz óraadóként 2x10 órában a XIV. kerületi tagintézmény gyógypedagógusai látják el diákjaik (72 fő) fejlesztését. Az ellátás kiterjed a rászoruló teljes alsó tagozatos diákokra, illetve néhány felsős diákra is. A szakszolgálat vezetőjének tájékoztatása szerint a logopédiai ellátást szakemberhiány miatt a felső tagozaton nem tudják ellátni teljes körűen. Ennek következtében a felső tagozaton 18 gyermek nem kapja meg a szükséges fejlesztést. A fejlesztéshez szükséges termek és tárgyi feltételek rendelkezésre állnak, illetve a működtető és fenntartó segítségével biztosíthatók. Iskola jelenleg 3 fejlesztőpedagógust alkalmaz teljes munkaidőben, akik a BTM-s gyerekek fejlesztését végzik.

Az igazgató tájékoztatásában utalt arra is, hogy *a két iskola pedagógiai programja nem különbözik lényeges oktatási és nevelési kérdésekben*. A jelenleg érvényes pedagógiai program módosítása, illetve összehangolása jelenleg folyamatban van, azt az átjött kollégákkal közösen készítik el a 2016/17-es tanévre, beépítve a „Neptunos" sajátosságokat.

A mindennapi testnevelés órák megszervezése nehézséget okoz, ahogyan korábban is. Az átszervezés kapcsán a Kontyfa Iskola átépítésének, bővítésének eredeti tervében szerepelt *egy könnyűszerkezetes fedett tornacsarnok, amely nem készült el*. A jelenlegi feltételek szerint az iskola rendelkezik 1 db megfelelő méretű tornateremmel, amely két részre osztható, ez biztosítja, hogy egyszerre azt két osztály is használhassa. Emellett van még egy pingpongterem és egy nagyobb méretű táncterem, és használják a kerületi tanuszodát. A volt Neptunos osztályok közül a jelenlegi l.c, 2.c, 3.c, 5.c,d jár úszni. Az igazgató hangsúlyozta, hogy *a fenti lehetőségek nem váltják ki – méretük és használhatósági korlátaik miatt – teljesen a szükséges plusz tornatermet*, de megfelelő óraszervezéssel minden osztálynak lehetősége van bejutni a tornaterembe. A bekért órarendekből látható, hogy valamennyi osztály számára a heti 5 testnevelés óra szerepel az órarendben, azok helye megoszlik a pingpong, kondi-, táncterem és a két részre osztott tornaterem között, illetve a tanuszodában. A megosztott tornatermet több esetben egy osztály két csoportja – fiú és lány csoport – használja. Szeptemberben növelték az öltözők számát, a mosakodási lehetőséget, a függönyös megoldás csak az azóta lezárt pincei táncteremhez volt, ahol az összevonásig pincehelyiségekben folyt a technika és a táncoktatás. A Fővárosi Katasztrófavédelmi Igazgatóságának, illetve a Budapest Főváros Kormányhivatalának XV. Kerületi Népegészségügyi Osztályának helyszíni vizsgálata alapján azonban a *pincében tartott órákat az igazgató megszüntette*. Az igazgató tájékoztatása szerint az iskola ebédlőjében az időbeosztás szervezésével megoldották a kulturált étkezés lehetőségét. A bekért órarendek szerint valamennyi osztály számára ebédszünet az 5. órát követően 13.00 órától 13.30-ig tart. Az iskola tanóra szervezése 0. órától 8. óráig tart. A 0. óra 7.30-tól 8.15-ig tart, amely egyben a következő, az első óra kezdetét is jelenti. A 2015/2016-as tanévben 0. órában szervezték meg a 7/C testnevelés óráját, amelyet 1. órában szintén testnevelés óra követett, illetve egy másik napon 0. órában volt informatika, majd első órában történelem, a 8/C. osztályban a 0. és az 1. órában volt testnevelés, a 9/A osztályban 0. órában „Gi" rövidítésű óra, majd 1. órában osztályfőnöki, egy másik napon 0. és az 1. órában testnevelés óra, a 11/A osztály tanulói 0. órában vettek részt testnevelés órán majd azonnal kezdődött az „Adatgyak," az osztály másik felének „Átgyak" órája. A 12/B osztálynak 0. és az 1. órában volt a hét egyik napján testnevelés órája, egy másik napon pedig 0. órában „Mark", majd 1. órában„Nn" órája, a 12/G osztály heti egyszer 0. és 1. órában vett részt testnevelés órán, a 13/A osztálynak a hét egyik napján 0. órában volt testnevelés, majd 1. órában osztályfőnöki órája, egy másik napon 0. órában angol, majd 1. órában „Mark" órája volt, a 13/G osztálynak 0. órában volt testnevelés órája, majd 1. órában osztályfőnöki órája.

**7.** A *Kontyfa Iskola igazgatójától* további tájékoztatást kértem az SNI-s gyermekek fejlesztésével kapcsolatos ellátás tárgyában.

Az intézmény vezetője *ismételten csak sürgetésre adott*, iktatószámot nem tartalmazó válasza szerint a volt Neptun Iskolában az SNI-s (logopédiai fejlesztésre szoruló) tanulók *„hagyományos" tanterv alapján tanultak*, a fejlesztést emellett az utazó gyógypedagógusok látták el. A Kontyfa Iskolába való beolvadás után ugyanazzal a tantervvel haladnak tovább, amellyel eddig tanultak, és ugyanúgy utazó gyógypedagógusnak kell a fejlesztésüket megoldani. Az 57 fő SNI-s diák fejlesztését 7 utazó gyógypedagógus végzi, akik egy másik intézmény, a Száraznád Iskola pedagógusai. *A Kontyfa Iskola felső tagozatán jelenleg 17 gyermek (ebből 3 fő volt Kontyfa Iskolában középiskolás) nem kapja meg a szükséges fejlesztést.* A 14 ellátatlan gyermek volt Neptunos diák (6.c, 6.d, 7.c, 8.c). A fejlesztéshez szükséges termek és tárgyi feltételek rendelkezésükre állnak, illetve a működtető és fenntartó segítségével biztosíthatók.

Tudomása szerint a Száraznád Iskolának volt a feladata eddig is a kerületben biztosítani az SNI-s ellátást, többek között a logopédiai ellátást. A Kontyfa Iskola *csupán a helyet biztosítja* az ellátáshoz, a fejlesztőórák elosztása és az óraszámok meghatározása nem iskolájának hatásköre.

**8.** A *Fővárosi Pedagógiai Szakszolgálat (a továbbiakban: FPSZ) vezetőjének* szakmai álláspontja szerint a beszédfogyatékos sajátos nevelési igényű gyermekek, tanulók logopédiai ellátása *a befogadó intézmény felelősségi körébe tartozik*. Az Nkt. 4. § r) pontja alapján az intézményekben a sajátos nevelési igényű tanulók iskolai nevelése-oktatása (a szakértői bizottság szakértői véleményében meghatározottak szerint) történhet a többi gyermekkel, tanulóval együtt is. Az állami fenntartású intézmények szakmai alapdokumentumában akkor kerül rögzítésre a fenti feladatellátás, ha az Nkt. 22. § (1) bekezdés szerint a megfelelő feltételek rendelkezésére állnak. A Kontyfa Iskola szakmai alapdokumentuma tartalmazza beszédfogyatékos tanulók ellátását együttnevelés formájában, melyhez az Nkt. 47. § b) pontjában előírtakat (személyi és tárgyi feltételeket) kell a fenntartónak biztosítania. Ez történhet az intézményben foglalkoztatott szakember által, de az Nkt. 47. § (10) bekezdése azt is lehetővé teszi, hogy az ellátásba utazó gyógypedagógusi hálózatot is bevonjon. Ez alapján a Kontyfa Iskola *a Száraznád Iskolának az utazó gyógypedagógus hálózatának igénybe vételével látja el a logopédiai fejlesztésre szoruló sajátos nevelési igényű tanulóit*. Fentiek alapján a tevékenység nem tartozik a Fővárosi Pedagógiai Szakszolgálat hatáskörébe. Kérdésemre a főigazgató tájékoztatott, hogy az FPSZ szakmai alapdokumentumában adminisztrációs hiba folytán szerepel a XV. Kerületi Tagintézmény telephelyeként a 1156 Budapest, Pattogós u. 6-8. szám alatti cím, ott azonban tényleges tevékenység nem történik. Mindezek miatt 2014-ben kérték a fenntartótól a telephely alapdokumentumból való törlését.

**9.** *A Száraznád Iskola igazgatója* válaszában arról tájékoztatott, hogy a 2013/14-es tanév őszén szakszolgálatuk kettészakadt, a 43 fős team egyik fele az alapellátással együtt a XV. Kerületi Pedagógiai Szakszolgálathoz került, míg a SNI ellátást végző gyógypedagógusok, mint Utazó Gyógypedagógiai Hálózat a Száraznád Iskola részeként működik tovább. Ettől a tanévtől kezdve *megnőtt a fluktuáció a hálózatban* és *egyre súlyosbodó szakemberhiánnyal küzdenek*. A kerület SNI tanulóinak ellátásának biztosítása érdekében a kollégák többsége túlóra vállalására kényszerül. A 2014/2015-ös tanév őszétől az óvodáskorú sajátos nevelési igényű gyermekek közül csak a beszédfogyatékosok ellátását vállalták, ezért az utazó gyógypedagógusok az óraszámok nagyobb hányadában (több esetben továbbra is túlóra terhére) biztosították a SNI tanulók számára előírt fejlesztéseket. Ettől függetlenül a munkájuk során jelentkező problémákról tájékoztatták a Tankerület igazgatóját is. A hivatkozott tájékoztató levél egyben az alábbiakat tartalmazza: „*Az integráció és az intézmények alapító okiratában gyakran olvasható inklúzió fogalma nem azt jelenti, hogy az iskolák felveszik a SNI gyermeket. Ehhez nemcsak nekünk, az Utazó Gyógypedagógiai Hálózatnak kell hozzátennie, hanem az integráló iskolának is!!! Mi a szakmai tudásunkat adjuk, az iskolának pedig a feltételeket kell biztosítani*. […] A kerületi intézményeknek törvény által előírt feladata, hogy az SNI gyermekek/tanulók számára megfelelő, alapfelszereltséggel rendelkező ellátó helyiségeket biztosítson. … […] A kerületben zajló mozgásfejlesztés általános tapasztalata, hogy az óvodák nagy többségében egy jól felszerelt tornaterem áll az utazó gyógypedagógus rendelkezésére szemben az iskolákkal, ahol *a Neptun utcai iskola (ahol még a „NOK-os" időszakban sikerült egy jól felszerelt mozgásfejlesztő termet kialakítani)* kivételével az általános tendencia egy padokkal túlzsúfolt, méreteiben sem ideális tanterem biztosítása, amely semmilyen mozgásfejlesztésre nem alkalmas!!!"

A 2015/2016-os tanév elején *a betöltetlen státuszok miatt* a Tankerület igazgatójának döntése alapján újabb szakmai prioritást kellett felállítani, ezért a tanévben a logopédusok a beszédfogyatékos tanulók, valamint az Utazó Gyógypedagógiai Hálózat gyógypedagógusai az óvodás korosztály és az alsó tagozatos tanulók szélesebb körben történő ellátását tekintik elsődleges feladatuknak. A 2015/16-os tanévben 22 álláshelyből 4 logopédus állás betöltetlen maradt, egy volt kolléganő fél állásban (10 óra) októbertől segíti munkát. A kerületi SNI-s gyermekek és tanulók ellátását *8 logopédus 10 fejlesztő és egy belső státuszon lévő pszichológus (ambuláns keretek között) kezdte meg.* A korábbi évek túlterheltségének (kiégés és egyéb egészségügyi problémák) következtében jóval kevesebb kolléga vállal túlórát. A fennálló szakemberhiányt tovább súlyosbította, hogy 2016. február elejétől a fejlesztő munkaközösség egyik gyógypedagógusa az anyaintézmény belső munkájában vesz részt, akinek helyettesítését nem sikerült megoldani. A válaszadás időpontjában 8,5 gyógypedagógus-logopédus és 10 gyógypedagógus-fejlesztő, ebből 18 fő főállásban, 1 kolléganő félállásban (heti 10 óra) dolgozik.

Az Utazó Gyógypedagógiai Hálózati feladatot ellátó kollégák a Száraznád Iskola habilitációs-rehabilitációs feladatainak ellátásában is részt vesznek, az alsó tagozatos gyermekek logopédiai ellátását, emellett 2 magántanulói státuszban lévő gyermeknek a mozgás-, és kognitív fejlesztését is ellátják heti 11 órában. Az egyéb fejlesztéseket (kognitív, mozgás, pszichológiai megsegítés) belső gyógypedagógus kollégák biztosítják.

A 2015/2016-os tanévben *november elejére jutottak pontos létszámadatokhoz* (amely közel sem fedi le a teljes valóságot), amely alapján *elosztották a területeket és az óraszámokat*. A kerületben 11 óvoda 20 különböző telephelyén, valamint 10 iskolában nyújtanak ellátást. A tanévben a logopédusok által ellátott gyermeklétszám 148 fő, a fejlesztők által ellátott gyermeklétszám 199 fő, el nem látott gyermekek 24 fő. A fejlesztő munkaközösség esetében *ez szám a többszörösét is elérheti*, mivel egy-egy gyermek esetében a szakvéleményben előírt többféle terápiás formát különböző végzettségű szakemberek végzik (kognitív-, pszichológiai-, autizmus spektrum specifikus ellátás, mozgásfejlesztés). A SNI gyermekek számára nyújtott ellátás heti lebontásban összesen 847 óra.

Az *ellátást akadályozó tényezők között nevesítette* az igazgató többek között, hogy a szakvéleményekben meghatározott *magas rehabilitációs óraszám* (intenzív logopédia minimum heti 3, esetenként heti 5 és gyakorta előfordul az egyéni fejlesztés) *ennyi szakemberrel megoldhatatlan feladat*. Ugyanakkor a gyermekek többségénél az előírt fejlesztési területek több különböző végzettségű szakember munkáját követelik meg (logopédia, mozgásfejlesztés, autizmus spektrum specifikus ellátás, kognitív fejlesztés, pszichoterápia), ami azt jelenti, hogy az SNI-s gyermek naponta több fejlesztésben vesz részt, amivel *iszonyú terhelésnek* van kitéve a mindennapi iskolai életében. Megemlítette azt is, hogy a többségi intézmények egy részében nem biztosítanak megfelelő tárgyi feltételeket a hatékony munkavégzéshez. Akadályozó tényezők között sorolta fel azt is az igazgató, hogy több esetben, többszöri megkeresés ellenére sem sikerül pontos információkhoz jutni az ellátásra szoruló gyermekek adatairól, elérhetőségéről valós intézményi helyéről.

A Kontyfa Iskolában összesen 54 tanuló számára biztosítanak ellátást, kognitív fejlesztést heti 68, logopédiai fejlesztést heti 71, mozgásfejlesztést heti 31, míg pszichés megsegítés heti 2 órában, összesen 172 órában nyújtanak megsegítést. A Kontyfa Iskolába járó 14 felső tagozatos a 2015/2016-os tanévben (a korábban említett okok miatt) *nem részesült ellátásban*. Ezeknek a tanulóknak a logopédiai ellátása óvodás koruktól kezdve biztosítva volt a kerületben. A Neptun Iskola megszűnéséig (a 2014/2015-ös tanév végéig) 8-10 éven keresztül folyamatos logopédiai és egyéb fejlesztő ellátásban részesültek. A 3 középiskolás tanuló pedig nem került a látóterükbe a tavaly őszi létszám gyűjtés során.

Nem részesül ellátásban a 6.d osztályos tanulók közül 3 tanuló, akik a 2014/2015-ös tanítási évben komplex megsegítésben részesültek, míg 2015 októberéről egy 6.c osztályos tanuló számára már nyújtanak ellátást. A 7.c osztályból 8 fő nem részesül ellátásban, ők a 2014/2015-ös tanévig intenzív logopédiai ellátásban, valamint alsó tagozatban komplex fejlesztésben részesültek. A 8.c osztályból két tanuló nem jut ellátáshoz, akik közül az egyik tanuló a 2014/2015-ös tanévig intenzív logopédiai fejlesztésben részesült. Továbbá a középiskolából egy 9., egy 12. és egy 13. osztályos tanuló.

A Száraznád Iskola igazgatója előadta azt is, hogy az 1999/2000 tanévtől – a Száraznád NOK létrejötte és a hajdani logopédiai osztályok működése óta – a Neptun Iskolában (a Kontyfa Iskolába tavaly ősszel történő beolvadás előtt), közel 16 éven keresztül széles körben, minden SNI tanulóra kiterjedő intenzív ellátást biztosítottak a szakvéleményekben előírt szakemberek által és óraszámoknak megfelelően (helyben biztosított logopédia, kognitív-, és mozgásfejlesztés és pszichés megsegítés). Ezt elősegítette egyrészt az anno 43 fős szakszolgálat megléte, 2013 őszétől a 2 státuszhiányt a logopédusok a túlóra (23-25 órában) vállalásával biztosítottak.

**10.** A Kontyfa Iskola igazgatójához 2016. június 3-án kelt levelemmel 15 napos határidő tűzése mellett *további megkereséssel fordultam* a *korábbi válaszok alapján nem egyértelmű kérdések tisztázása érdekében*. Ennek keretében kértem ismételten a korábbi Neptun Iskola *pedagógiai programját*, *helyi tantervét*. Külön is kiemelve kértem a meixner, illetve a logopédiai osztályok tantervét, a beolvadást követően érvényes pedagógiai programot, az SNI-s tanulók fejlesztéshez rendelkezésre álló tárgyi eszközök ismertetését, a fejlesztő órák időpontját és azok esetleges egybe esését a tanulók iskolai óráival, a Kontyfa Iskolába járó tanulók létszámát és megoszlását, valamint azt, hogy a Neptun Iskola átvett párhuzamos osztályai az átvételt követően milyen osztály megjelölést használnak. A Kontyfa Iskola igazgatójának válasza *iktatószám és igazgatói aláírás nélkül e-mailben* 2016. augusztus 17-én érkezett meg. Ebben az igazgató megküldte a pedagógiai programokat, de azokban *nem lelhetőek fel a helyi tantervek*. Tájékoztatása szerint „*a jelenleg 6-7. évfolyamosok a volt logopédiai osztályok (6.a és a 7.a), amelyek összetétele: 6.a: 12 főből 11 fő SNI-s, 1 fő BTM-es, a 7.a: 14 főből 8 fő SNI-s, 6 fő a létszámban 1-et érő. A logopédiai fejlesztésben résztvevő hetedikes tanulók integráltan tanulnak az aktuálisan érvényes helyi tanterv szerint, szintén a hagyományos tanterv szerint tanulnak. A sajátos helyzetű tanuló oktatásához a Neptun pedagógiai programja az irányadó. A volt 4.a osztály nem indult logopédiai osztálynak. Jelezte, hogy a volt 1.a és 2.a osztályok jelenleg is a Meixner-féle tanmenet és tankönyv szerint tanulnak, nem használtak eddig sem Meixner-tantervet.”* Az átszervezés kapcsán *a két iskola pedagógiai programja párhuzamosan él*. A két pedagógiai program nem tér el egymástól az SNI-s tanulók nevelésével-oktatásával összefüggő pedagógiai tevékenységben. A volt Neptun Iskola diákjai a szülők által elfogadott pedagógiai program szerint tanulnak. *Az SNI ellátás biztosítása jelenleg a Száraznád Iskola feladata. Munkájukat a lehetőségeikhez mérten segítik.* Az utazó gyógypedagógusok számára rendelkezésre álló feltételek a Kontyfa Iskolában: 2 db mozgásterem, 5 db kisméretű fejlesztőterem logopédiai foglalkozásokhoz, valamint a fejlesztőeszközöket áthozták Neptun Iskolából. A levél szerint a részletes leltári íveket csatolta válaszához, azonban *azok nem találhatóak a mellékletek között*. Az igazgatónő rendelkezésemre bocsátotta a fejlesztőpedagógusok órabeosztását és a tanulók fejlesztő óráit, de arra nem adott választ, hogy a tanulók fejlesztése az iskolai tanítással egybeesik-e, azaz érinti-e a rendes iskolai tanórákat és melyeket. A beolvadást követő Kontyfa Iskola tanulói létszáma: 612 fő, 502 fő általános iskola, 110 fő középiskola. Ebből SNI-s tanuló 61 fő az általános iskolában, és 3 fő középiskolában, BTM-s 88 fő az általános iskolában és 24 fő középiskolában. Az átvett osztályok számozása pedig az alábbiak szerint alakult: 5.a→ 6.c, 5.b→ 6.d, 6.a → 7.c, 6.b → 7.d.

**11.** Az Oktatási Hivatal adatbázisa szerint *a Magyar-Kínai Két Tanítási Nyelvű Általános Iskola* (1157. Budapest, Kavicsos köz 2-4.) működési engedélyét a Budapest Főváros Kormányhivatala 2016. március 16-án jogerőssé vált határozata módosította, amely 2016. szeptember 1-évl lépett hatályba. A módosítást az iskola fenntartója az OMSZI kezdeményezte és kiterjedt az iskola nevére és feladatának bővítésére, miszerint az iskola tevékenysége gimnáziumi nevelés-oktatás tevékenységgel és ennek megfelelően neve pedig a gimnáziumra utalással bővül. *A Magyar-Kínai Két Tanítási Nyelvű Általános Iskola és Gimnázium honlapján a 2016/2017-es tanév megkezdésekor feltüntetett adatok szerint az iskola fenntartója a KLIK, címe: 1158 Budapest, Neptun utca 57., amely megegyezik a megszüntetett Neptun Iskola korábbi székhelyének címével.*

**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 Ajbt. 18. § (2) bekezdés a) pontja értelmében közszolgáltatást végző szervnek minősül függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó, illetve e feladat ellátásában közreműködő szerv.

Az Nkt. az 1. § (2) bekezdésében rögzíti, hogy *a köznevelés közszolgálat, és amelynek általános kereteit és garanciáit az állam biztosítja*. A sajátos nevelési igényű tanulónak joga az Nkt. 47. § (1) bekezdése értelmében 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, tanuló iskolai nevelés-oktatása az Nkt. 47. § (3) bekezdése alapján az *e célra létrehozott gyógypedagógiai nevelési-oktatási intézményben, konduktív pedagógiai intézményben, iskolai osztályban, vagy a többi gyermekkel, tanulóval részben vagy egészben együtt, azonos iskolai osztályban*) történhet.

A fentiek alapján tehát a köznevelési intézmények közszolgáltatást végző szervek közé sorolhatóak, mindezekre figyelemmel az egyedi panaszügyek tekintetében az ombudsman vizsgálati jogosultsága az érintett intézményekre 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 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 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 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.”*

Ha összevetjük az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében, az Alaptörvény XI. cikk (1)-(2) bekezdésében, illetve az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésében foglaltakat a korábbi Alkotmány 2. § (1) bekezdésének, 70/F. § (1) bekezdésének és 67. § (1) bekezdésének szövegével, akkor abból az állapítható meg, hogy a jelen vizsgálat tárgyát képező jogállamiság elve, az oktatáshoz való jog, a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga 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 fogyatékkal élőket*.

**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. 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 védelmével*, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást

**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.

Az Alaptörvény rendelkezéseivel összhangban az Nkt. külön is rögzíti a kiemelt figyelmet igénylő gyermekek, tanulók körét és jogait. A kiemelt figyelem az esetükben *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 beszédfogyatékos, több fogyatékosság együttes előfordulása esetén halmozottan fogyatékos, autizmus spektrum zavarral vagy egyéb pszichés fejlődési zavarral (súlyos tanulási, figyelem- vagy magatartásszabályozási zavarral) küzdenek.

**3.** Az oktatáshoz való jog szoros kapcsolatban áll az *esélyegyenlőséghez való joggal*, 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 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 *fogyatékossággal élőket*. Az Alaptörvény tehát az időseket és a fogyatékossággal 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 okán sajátos, kiszolgáltatottabb helyzetük miatt objektíve hátrányba kerülő személyek csoportjainál az állami beavatkozás *nem fakultatív feladat*: az állam köteles hatékony lépéseket tenni a 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 államcélt: e körben mérlegelni lehet az eszközök megválasztásában az állam teherbíró képességét. A fogyatékossággal élő személyek ellátása kötelezettséget jelent az állam és a társadalom számára, jogaikat és esélyegyenlőségüket az államnak jogalkotás útján is elő kell segíteni, ennek során tekintettel kell lenni a fogyatékos személyek érinthetetlen emberi méltóságára a jogosultságok és kötelezettségek elosztásakor.

Az egyenlő bánásmóddal és az esélyegyenlőséggel összefüggésben érdemes arra is utalni, hogy az alapvető jogok biztosa számára az Ajbt. immár fontos célként fogalmazza meg a gyermekek jogainak védelme mellett 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. Az ombudsmani gyakorlat alapján e személyi körbe tartoznak a *fogyatékossággal élő személyek* és a *gyermekek is*. A két csoport metszete, azaz a fogyatékossággal élő gyermekek esetében kifejezetten *halmozódik az állami, közhatalmi beavatkozással szembeni kiszolgáltatottság*. Másfelől esetükben még súlyosabb és közvetlen következményekkel járhat az is, ha az állam nem tesz eleget egyes alkotmányos feladatainak, a speciális szabályozás és gyakorlat kialakításával, fenntartásával kapcsolatos kötelezettségeit nem vagy nem megfelelően látja el.

***4.*** *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 Gyermekek Jogairól szóló ENSZ Egyezmény preambulumában is, amely rögzíti, hogy a gyermeknek, figyelemmel fizikai és szellemi érettségének hiányára, különös védelemre és gondozásra van szüksége, nevezetesen megfelelő jogi védelemre, születése előtt és születése után egyaránt. Az 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 23. cikke külön is rendelkezik a fogyatékossággal élő gyermekek speciális jogairól és védelméről.*[3] Az Egyezmény rögzíti, hogy részes államok – így Magyarország is – elismerik, hogy a szellemileg vagy testileg fogyatékos gyermeknek emberi méltóságát biztosító, önfenntartását előmozdító, a *közösségi életben való tevékeny részvételét lehetővé tevő*, teljes és tisztes életet kell élnie. Elismerik továbbá a fogyatékos gyermeknek a *különleges gondozáshoz való jogát*, és a rendelkezésükre álló forrásoktól függő mértékben, az előírt feltételeknek megfelelő fogyatékos gyermeknek és eltartóinak, kérelemre, a gyermek állapotához és szülei vagy gondviselői helyzetéhez alkalmazkodó segítséget biztosítanak. Az Egyezmény *23. cikk 3. pontja* értelmében pedig a fogyatékos gyermek sajátos szükségletei okán a segítség a gyermek szüleinek vagy gondviselőinek anyagi erőforrásait figyelembe véve, lehetőség szerint ingyenes, *úgy kell alakítani*, hogy a gyermek valóban részesülhessen oktatásban, képzésben, egészségügyi ellátásban, gyógyító-nevelésben, munkára való felkészítésben és szabadidő-tevékenységben oly módon, hogy ezek biztosítsák személyisége lehető legteljesebb kibontakoztatását kulturális és szellemi területen egyaránt.

**III. A vizsgált ügy érdeme tekintetében**

Ombudsmanként vizsgálatom nem terjedt, nem is terjedhetett ki az intézményi átszervezés, azaz a Neptun Iskola beolvasztása kapcsán arra, hogy szakmailag, illetve finanszírozási szempontból mennyire volt hatékony vagy célszerű. Jelentésemben kizárólag annak a vizsgálatára szorítkoztam, hogy maga az átszervezési eljárás megfelelt-e jogállami követelményeknek, továbbá annak hatásai és következményei nyomán kialakult helyzet alapjogi szempontból hogyan ítélhető meg.

**1. Az iskola átszervezésével kapcsolatos eljárás**

A törvényi kiindulópont az, hogy köznevelési intézményt az *állam*, vagy az Nkt. keretei között a nemzetiségi önkormányzat, az egyházi jogi személy, a vallási tevékenységet végző szervezet vagy más személy vagy szervezet *alapíthat és tarthat fenn*, amennyiben a tevékenység folytatásának jogát – jogszabályban foglaltak szerint – megszerezte. A *fenntartói jog magában* foglalja az *intézményátszervezésének jogát*, vagyis azt, hogy a fenntartó az Nkt. 4. § 11. pontjában hivatkozott Nkt. 21. § (3) bekezdés c) - j) pontokban rögzített kérdésekben dönt.

Így tehát a köznevelési intézménynek alapító okiratában, szakmai alapdokumentumában meghatározottak közül módosíthatja az intézmény típusát; az intézmény feladatellátási helyét, így annak székhelyét, tagintézményét, telephelyét; alapfeladatának jogszabály szerinti megnevezését; nevelési, oktatási feladatot ellátó feladatellátási helyenként felvehető maximális gyermek-, tanulólétszámot. *Módosíthatja* iskolatípusonként az évfolyamok számát; alapfokú művészetoktatás esetén a művészeti ágak, azon belül a tanszakok megnevezését; szakképzés esetén a szakmacsoportokat és az Országos Képzési Jegyzékben meghatározottak szerint a szakképesítés megnevezését és azonosító számát, szakközépiskola esetén az ágazatokat, a feladatellátást szolgáló vagyont, továbbá a vagyon feletti rendelkezés vagy a vagyon használati jogát. A *fenntartói jogok gyakorlásában* különbséget kell tenni, az állami intézményfenntartó központ, ideértve az állami felsőoktatási intézmény által fenntartott köznevelési intézmény (a továbbiakban: állami fenntartású iskolák), valamint a nem állami fenntartású köznevelési intézmények között. Az állami fenntartású iskolák esetében ugyanis a fenntartói jogok megoszlanak az oktatási miniszter és a fenntartói jogokat gyakorló intézmény fenntartói központ között.

[3] Összhangban a Fogyatékossággal élő személyek jogairól szóló ENSZ egyezmény 7. cikkében foglaltakkal.

Az Nkt. 77. § (2) bekezdés k) pontja értelmében – szemben a nem állami fenntartású iskolákkal – *az oktatásért felelős miniszter dönt* – többek között – az állami fenntartású iskolák létesítéséről, *átszervezéséről,* megszüntetéséről, alapfeladatának módosításáról. Az állami fenntartású iskolák estében további sajátosság, hogy az Emberi Erőforrások Minisztériuma Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 33/2014. (IX. 16.) EMMI utasítás alapján a miniszter átszervezéssel kapcsolatos döntését a miniszter nevében eljárva a *köznevelést felelős államtitkár* hozza meg. E *kvázi hatásköri átruházással összefüggésben* hangsúlyozandó, hogy a miniszter vállalja a felelősséget az így meghozott államtitkári döntésért, hiszen a törvényben meghatározott hatáskör belső szabályzatban történő átruházásával *a felelősség nem hárul át a döntés tényleges meghozójára*. Az intézményi struktúra meghatározásában a fenntartó, illetve állami fenntartású iskolák esetén a miniszter nagyfokú önállósággal rendelkezik, ugyanakkor az átszervezéssel kapcsolatos döntés a feladatellátás biztosítása érdekében *a jogszabályban meghatározott korlátokkal gyakorolható*, e korlátok *időbeli feltételeket* állítanak és széleskörű *egyeztetési kötelezettséget* követelnek meg. Egy iskola átszervezése csak *akkor lehet zökkenőmentes*, ha az érintett felek mind a befogadó, mint a befogadott iskola tanulói, a szülők, a pedagógusok számára egyértelmű és világos, hogy az átszervezés következtében *milyen feltételek között* valósul meg a tanítás. Egyben maradhatnak-e az osztályok, milyen pedagógiai program szerint folyik tovább az oktatásuk, lesz-e elég és megfelelő tanterem és milyen más tárgyi feltételek állnak a rendelkezésre, kik fogják tanítani a gyerekeket, milyen további lehetőségek vannak pl. szakkörök, pedagógiai szakszolgálati szolgáltatások érhetőek el, milyen étkezési lehetőségek vannak, rendelkezésre áll-e tornaterem.

### *1.1 Az átszervezési döntés meghozatalának időpontja*

Az intézményátszervezés meghozatalának időpontjáról az Nkt. 84. § (7) bekezdés ba) pontja rendelkezik, ennek értelmében a fenntartó, az állami intézményfenntartó központ, valamint az állami felsőoktatási intézmény által fenntartott intézmény esetében az oktatásért felelős miniszter legkésőbb az intézkedés tervezett végrehajtása éve *májusának utolsó munkanapjáig* hozhat döntést a nevelési-oktatási intézmény átalakításáról, amely történhet – többek között – egyesítéssel, amelynek két formája a *beolvadás* vagy összeolvadás.

A feltárt tényállás szerint az oktatásért felelős miniszter hatáskörében eljáró köznevelésért felelős államtitkár 2015. május 28-án döntött a Neptun Iskola Kontyfa Iskolába való beolvadással való megszűnéséről. *Tekintettel arra, hogy 2015 májusában az utolsó munkanap május 29-re esett, vagyis a döntés meghozatalára a jogszabályban megjelölt határidőt megelőzően sor került, ezért ezzel összefüggésben a jogállamiság elvével, alapvető jogokkal összefüggő visszásság nem állapítható meg.*

### *1.2 Az egyeztetési kötelezettség és a véleményezési jog*

Az Nkt. 40. § (1) bekezdése értelmében, ha jogszabály a fenntartói irányítás körébe tartozó valamely döntés meghozatalát előzetes vélemény, egyetértés, szakvélemény beszerzéséhez köti, az ennek elmulasztásával hozott döntés megtámadható. Az előzőekre tekintettel vizsgáltam *az egyeztetési kötelezettségre vonatkozó rendelkezések megtartását*. Az Nkt. 83. § (3) bekezdés b) pontja alapján a fenntartó a köznevelési intézmény átszervezésével összefüggő döntése vagy véleményének kialakítása előtt beszerzi a 83. § (4) bekezdésben foglaltak *véleményét*. Ennek értelmében a döntés előtt ki kell kérni az intézmény alkalmazotti közössége, az iskolaszék, a szülői szervezet, az iskolai diákönkormányzat, a nemzetiségi nevelés-oktatásban részt vevő intézmény esetén – ha nem rendelkezik egyetértési joggal – a települési nemzetiségi önkormányzat, ennek hiányában az érintett országos nemzetiségi önkormányzat véleményét. Szakképző iskola esetén a fővárosi, megyei gazdasági kamara, valamint az állami fenntartású szakképző iskola esetén a szakképzésért és felnőttképzésért felelős miniszter és végül a működtető önkormányzat véleményét. Az Nkt. 83. § (6) bekezdése lehetőséget ad arra, ha a fenntartó három vagy annál több köznevelési intézményt tart fenn, a (3)-(4) bekezdés szerinti véleményeztetési kötelezettségének – a nevelési-oktatási intézmény *átalakítása*, megszüntetése, vezetőjének megbízása és megbízásának visszavonása *kivételével* – eleget tehet úgy is, hogy a tervezett intézkedésről szóló tájékoztatót az érintett köznevelési intézmény vezetőjének küldi meg azzal, hogy a helyben szokásos módon hozza nyilvánosságra, és hívja fel a (4) bekezdésben meghatározottak figyelmét arra, hogy a fenntartó tervezett intézkedésével kapcsolatos

véleményüket a (5) bekezdésben meghatározott határidő biztosítása mellett a köznevelési intézmény vezetőjének küldhetik meg.

A feltárt tényállás alapján a Tankerület igazgatója *a Kontyfa, a Neptun és a Száraznád Iskolák igazgatóit levélben kérte fel az érintett iskolai „szervek" bevonásával a véleményezési eljárás lefolytatására.*

*Mindezekre tekintettel megállapítom, hogy a Tankerület az Nkt. 83. § (6) bekezdésében rögzített eljárást választotta az egyeztetési kötelezettség teljesítésére, ennek során azonban figyelmen kívül hagyta az e rendelkezésben meghatározott kivételeket, amelyek esetében (intézmény átalakítása, megszüntetése, vezetői megbízása és annak visszavonása) az intézményvezető közreműködésével az egyeztetési kötelezettség nem valósítható meg. Az előzőekre figyelemmel az egyeztetési kötelezettség tárgya a Neptun Iskola beolvadással történő átalakítása volt, és e tekintetben az Nkt. 83. § (6) bekezdése értelmében az egyeztetési kötelezettség az érintett intézmény vezetőjén keresztül nem folytatható le. Álláspontom szerint ezért a Tankerület eljárása során a jogbiztonság követelményébe ütköző módon kereste meg a jogosultakat és kérte ki a véleményüket.*

Az *iskolán kívül véleményezésre jogosult szerveket*, a kamarát és a működtető önkormányzatot a Tankerület igazgatója kereste meg levélben véleményük megismerése érdekében. – Bár a Kontyfa Iskola és a Neptun Iskola iskolaszékeinek véleményezésre vonatkozó iratai nem találhatóak meg, ugyanakkor a KLIK elnökének intézményátszervezésével kapcsolatos felterjesztő levele mellé csatolt táblázat az iskolaszék, és az intézményi tanács vonatkozásában a véleményezés megtörténtét rögzíti, a *rendelkezésemre bocsátott iratok szerint valamennyi véleményezésre jogosult kifejtette véleményét az átszervezéssel összefüggésben.*

A véleményezési joggal rendelkezők egy része támogatta, míg más része elutasította a tervezett átszervezést. Ezzel összefüggésben a megkeresésemre adott válaszban foglaltakkal összhangban hangsúlyozni kívánom, hogy a *véleményezési joggal rendelkező szervek (pl. alkalmazotti közösség, diákönkormányzat, szülői közösség) véleménye nem bír kötelező erővel, így a döntéshozóját sem köti.*

Vizsgálatom során figyelemmel voltam arra is, hogy a Neptun Iskola nemzetiségi oktatást folytató osztályait a *Hartyán Iskolába szervezték át*, ahol az alapdokumentum szerint már évek óta van német nemzetiségi oktatás. A Hartyán Iskola a Neptun Iskola két osztályának befogadásával kapcsolatosan *nem vett részt az egyeztetési eljárásban.* A Tankerület igazgatójának átszervezésre vonatkozó előkészítő iratai a másik három iskola tekintetében sorolta fel az egyeztetés részt vevőit, *erre vonatkozólag a KLIK elnökének felterjesztő levele sem tartalmaz utalást.* A Tankerület igazgatója az Önkormányzatot arról tájékoztatta, mivel a Hartyán Iskola jelenleg is folytat nemzetiségi és emelt szintű angol oktatást, az osztályok befogadása nem jár átszervezéssel.

A fentiek ismeretében vizsgáltam annak kérdését, hogy a Hartyán Iskola által befogadott két osztály tekintetében *szükséges lett volna-e az egyeztetési eljárás lefolytatása.* A már hivatkozott Nkt. 21. § (3) bekezdés c-j pontja világosan meghatározza, hogy milyen elemek módosulása minősül intézményátszervezésnek. *A Neptun Iskola két osztályának – azonos képzést is folytató – más iskolába való befogadása szorosan vett értelemben így valóban nem érinti a Hartyán Iskola alapdokumentumának módosulását.* Az átszervezés kérdése azonban felvethető az Nkt. 84. § (3) bekezdés b) pontjában foglalt szabályozás: ugyanis ez a rendelkezés azt mondja ki, hogy *a fenntartó* tanítási évben, továbbá – a július-augusztus hónapok kivételével – nevelési évben *iskolai osztályt,* kollégiumi csoportot, óvodai csoportot *nem szerveztethet át.* Az *osztály átszervezése* szűken jelentheti az osztály tanulóinak megváltoztatását, de tágabb értelemben ide tartozhat az osztályok iskolák közötti – változatlan, vagy a tanulók összetételének megváltoztatása mellett való – áthelyezése is. Ha egy szervezeti egységet (osztályt) egy másik szervezethez (iskolához) rendelnek hozzá, nemcsak a régi szervezet struktúrája változik meg, hanem *az átvett feladatot ellátó szervezet felépítése is*, hiszen a változás – még akkor is, ha az új szerv e feladatot már ellátja – az *új szervezet tekintetében feladatbővüléssel jár*, amelyhez a személyi és a tárgyi feltételeket az új szervezet keretén belül szükséges biztosítani.

*Mindezek alapján álláspontom szerint a véleményezési jog a Hartyán Iskola szerveit is megillette volna az Nkt. 84. § (3) bekezdésében foglalt szabály figyelembe vételével. Az ügyben alapvetően nem a fenntartó mulasztása, hanem a nem kellően egyértelmű szabályozás okozta a feltárt hiányosságot.* Az Nkt. intézményátszervezésre vonatkozó rendelkezése alapján, ha az intézmény alapdokumentumában nem következik be olyan módosulás, amelyet a törvény felsorol, akkor átszervezésről sem lehet szó, ezzel szemben azonban az Nkt. 84. § (3) bekezdés b) pontja az osztályok átszervezését egyértelműen nevesíti.

*A Hartyán Iskola szervezeti struktúrájának megváltozására (osztályok számára) tekintettel is átszervezésről beszélhetünk, hiszen a két nemzetiségi osztály befogadása az iskolától többletfeladat ellátását követeli meg, amelyhez a feltételeknek a befogadó iskolában rendelkezésre kell állnia.*

*A fentiekre tekintettel megállapítom, hogy az Nkt. 2. § 11. bekezdésében hivatkozott Nkt. 21. § (3) bekezdés c)-j) pontjáig terjedő felsorolás és az Nkt. 84. § (3) bekezdés b) pontjában való szabályozás részbeni ellentmondása értelmezéssel nem oldható fel, így a jogállamiság elvét és a jogbiztonság követelményébe sértve visszás jogi helyzetet idéz elő. A gyakorlatban ugyanis látható módon a hatályos szabályozás nem alkalmas arra, hogy a fenntartó a véleményezési eljárás alanyi körét szűkebben is megállapíthassa, ezáltal megakadályozza, hogy csak az egyes osztályok befogadással érintett, és azonos feladatot már ellátó iskola szerveinek véleménye válhasson ismertté.*

***1.3 Az egyeztetési kötelezettség és az egyetértési jog***

A feltárt tényállás szerint a Neptun Iskola ténylegesen *német nemzetiségi oktatást folytatott* az 1-2 évfolyamán, amelyek érintettek voltak az átszervezésben. A Tankerület igazgatója a Nemzetiségi Önkormányzatot 2016. április 13-án kelt levelében az Nkt. 83. § (4) bekezdés e) pontja alapján véleményezési jogának gyakorlására hívta fel és egyben egyetértését kérte az átszervezéshez.

Az egyeztetési eljárás során az Nkt. által meghatározott esetben az érintett nemzetiségi önkormányzatok speciális helyzetben vannak, egyetértési joggal is rendelkeznek, amelyet a fenntartónak a döntése, véleménye meghozatalakor figyelembe kell venni, amelyhez kötve van.

Az Nkt. 84. § (9) bekezdése rögzíti, ha a nevelési-oktatási intézménynek az alapító okirata, szakmai alapdokumentuma tartalmazza *a nemzetiségi nevelési-oktatási feladat ellátását, feltéve, hogy e feladatot az intézmény ténylegesen ellátja*, akkor az állami fenntartó az intézmény *átszervezésével* 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.

Amint azt már az AJB-909/2014. számú ügyben a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyettessel közösen kiadott jelentésben rögzítettük „*a nemzetiségi önkormányzatok részére biztosított egyetértési jog nem formális, valódi jelentőség nélküli részvételi jog, hanem a nemzetiségi jog érvényesüléséhez szükséges legfontosabb garancia. Az egyetértési jog kereteit a hatályos törvények a nemzetiségi kulturális autonómia legalapvetőbb kérdései kapcsán biztosítják. Ezáltal válik lehetővé, hogy a nemzetiségi oktatást és kultúrát is érintő döntésekben speciális nemzetiségi szempontok is megjelenjenek."*

A fentiek alapján megállapítom, annak ellenére, hogy a Neptun Iskola ténylegesen ellátott nemzetiségi-nevelési oktatási feladatot, a Tankerület a Nemzetiségi Önkormányzatot mégsem az Nkt. 84. § (9) bekezdésében biztosított egyetértési jogának gyakorlására, hanem ehelyett az Nkt. 84. § (4) bekezdése alapján véleményezési jogának gyakorlására hívta fel.

Amint azt már korábban kifejtettem a vélemény figyelembe vétele mellőzhető, míg az egyetértési jog gyakorlása keretében kialakított álláspontot az eljáró szervnek az egyeztetési eljárás keretében figyelembe kell vennie. *Az egyeztetési jogosultság eltérő következményeinek ismerete miatt lényeges, hogy az egyeztetési eljárás lefolytatására köteles szerv helyesen alkalmazza a jogszabályt és ennek megfelelően kérje fel az arra jogosultakat véleményük illetve egyetértési joguk gyakorlására. Mindezekre tekintettel álláspontom szerint a Tankerület következetlen gyakorlata és eljárása a jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okozott.*

***1.4 Az egyeztetési kötelezettség határideje***

Az egyeztetési eljárás további vizsgálatakor az *egyeztetésre vonatkozó határidők* betartásával kapcsolatos követelményeket elemeztem. A feltárt tényállás szerint a Tankerület igazgatója 2015. április 10-én tájékoztatta az alkalmazotti közösséget, miszerint a fenntartó átszervezésről döntött, a Neptun Iskola tanulói közösségét egyben, a pedagógusokat pedig a tanulói létszám függvényében a Kontyfa Iskola átveszi. Ezt követően a szülői közösséget 2015. április 14-én a tankerület igazgatója és helyi politikusok tájékoztatták. Április 16-án a Neptun Iskolát arról tájékoztatták, hogy a Tankerület *„az alacsony kihasználtságra tekintettel beolvadással történő intézmény átalakítással kapcsolatos felterjesztéssel kíván élni az oktatásért felelős miniszternél.* Egyben felhívta a figyelmet arra is, hogy az iskolában *„2015. április 14-én megtartott értekezlet csupán a véleményezési eljárást megelőző tájékoztatás volt."*

Továbbá a Tankerület elsőként a Neptun Iskola Kontyfa Iskolába való *teljes beolvadásáról* adott tájékoztatást, majd 4 nappal később a Neptun Iskola *nemzetiségi osztályainak* a Hartyán Iskolába való áthelyezését vetette fel. További egy nappal később pedig arra hivatkozott, hogy mindezek *csak előzetes tájékoztatások* voltak. Sőt az egyik befogadó iskola, a Kontyfa Iskola megismerése pedig ezt követően 3 héttel később történt meg, a Neptun Iskola szülői közösségének kezdeményezésére.

A tényállás szerint a Tankerület igazgatója a Száraznád Iskola vezetőjét *április 20-ai*, míg a Neptun Iskola és a Kontyfa Iskola vezetőjét *április 21-én kelt levélben hívta fel az véleményezési eljárás lefolytatására*, amikor a véleményeztetési eljárás határidejét *15 napban állapította meg*. A Száraznád Iskola alkalmazotti közössége és a diákönkormányzata a felhívást követő napon *2015. április 21-én* véleményezte a tanműhely iskola székhelyére való költöztetését. A Kontyfa Iskolában a felhívást követő napokban a diákönkormányzat *2015. április 23-án*, a szülői közössége, Intézményi tanácsa, alkalmazotti közössége pedig *2015. április 27-én* véleményezte az átszervezési javaslatot.

Az egyeztetési eljárás határidejét az Nkt. 83. § (5) bekezdése rögzíti, miszerint a vélemény kialakításához minden olyan információt hozzáférhetővé kell tenni a véleményezési joggal rendelkezők részére, amely a fenntartói döntés meghozatalához rendelkezésére áll. *A vélemény kialakításához – az információk hozzáférhetővé tételének napjától számítva – legalább tizenöt napot kell biztosítani az érdekeltek részére.* E szabály ismeretében a határidő megtartásához annak megállapítása szükséges, hogy a fenntartó *mikor tette hozzáférhetővé az információkat* a vélemény kialakításához.

A tényállás alapján látható, hogy a Tankerület több alkalommal is egymásnak ellentmondó információt adott, sőt maga az igazgató is úgy nyilatkozott, hogy a *2015. április 14-én megtartott (szülői közösség tájékoztatását szolgáló) értekezlet csupán a véleményezési eljárást megelőző tájékoztatás* volt.

A véleményeztetési eljárás kezdő időpontja *semmiképpen sem állapítható meg annál korábbi időpontban*, mint ahogyan a Tankerület igazgatója az érintett iskolák vezetőit felhívta a véleményeztetés lefolytatására. A Neptun Iskola vezetőjének szóló levél rögzíti, hogy *„Ahhoz, hogy a Kontyfa zökkenőmentesen be tudja fogadni az érkező tanulókat és tanárokat, átalakítások és fejlesztések válnak szükségessé, amit a Kontyfával kapcsolatos átszervezési javaslatomban leírok."* Lényeges azonban, hogy e dokumentum nem képezte mellékletét a levélnek. Az információhiányt támasztja alá a Neptun Iskola alkalmazotti közösségének üléséről készült jegyzőkönyv alábbi részlete is, miszerint *„A véleményezendő anyag utal a Kontyfával kapcsolatos átszervezési javaslat meglétére, ezt a javaslatot azonban nem ismerhettük meg, annak ellenére, hogy ezt a 2015. április 28-án kelt 152/K/2015. iktatószámú levelünkben megkértük. Egy ilyen horderejű átszervezési folyamathoz ezeknek az alapvető adatoknak, terveknek már rendelkezésre kell állnia a véleményezés pillanatában."*

Álláspontom szerint a véleményeztetési eljárás kezdőnapja csak az érintett iskoláknak szóló véleményeztetési eljárásra való felhívást követően kezdődhet, amikor hivatalosan értesítették az iskolákat a várható átszervezésről, ugyanakkor a feltételek vizsgálata kapcsán azt is rögzítenem kell, hogy a véleményezéshez szükséges információk a feltártak alapján csak részben jutottak el a véleményezésre jogosultakhoz.

Az előzőek alapján a véleményezési határidő kezdetének megállapítása is kétséges, de az egyértelmű, hogy a véleményezési határidő csak is az egyes iskolák vezetőihez címzett felkérő levelek megérkezésének dátumát követően kezdődhet. Az az a Száraznád Iskola tekintetében április 20-ától, míg a Neptun Iskola és a Kontyfa Iskola tekintetében április 21-étől. Az iskolák vezetői ezt követően értesítették a véleményezésre jogosult szerveket és osztották meg velük (a rendelkezésükre álló) az információkat, és innentől számítva kell a véleményezésre jogosultak számára legalább 15 napot biztosítani a véleményük kialakításához.

*Mindebből következően megállapítom, hogy nem biztosították a véleménykialakítására szükséges 15 napot a Száraznád Iskola alkalmazotti közössége és a diákönkormányzata számára, mivel a felhívást követő napon 2015. április 21-én már véleményezték a tanműhely iskola székhelyére való költöztetését. A Kontyfa Iskolában sem biztosították a vélemény kialakításhoz szükséges időtartamot, mivel itt is a felhívást követő napokban, a diákönkormányzat 2015. április 23-án, a szülői közösség, valamint az alkalmazotti közösség pedig 2015. április 27-én véleményezte az átszervezési javaslatot, mindezen eljárás a jogbiztonság követelményébe ütközően visszásságot idézett elő.*

**2. A beolvadás utáni oktatásszervezés kérdése**

A panaszosok felvetették, hogy a tervezett intézményátszervezés gyermekeikre *aránytalan terhet ró*, hiszen az új iskola *távolabb* lesz lakóhelyüktől, annak felvételi körzete pedig nem is határos a jelenlegi iskolájukéval, ezért azoknak a gyerekeknek is utazniuk kell, akik korábban gyalogosan és egyedül jutottak el iskolájukba, mindez a családoknál további anyagi terhelést jelent. Ennek kapcsán vetették fel azt is, hogy a Neptun Iskolába járó tanulók jelentős része SNI-s tanuló, akik számára minden változás az átlagostól nagyobb fokú pszichés megterhelést jelent. A szülők nem látták biztosítottnak az iskola összes tanulójának átvételi lehetőségét, mert ismereteik szerint a Kontyfa Iskolában nem álltak rendelkezésre a Neptun Iskolában nyújtott tanítás tárgyi feltételei, így például a hiányoztak a tantermek, a pinceszinten is folyt oktatásszervezés, egy tornatermet biztosítottak valamennyi osztálynak, eltérő volt a pedagógiai program, az angol nyelv oktatásával kapcsolatos óraszámok is eltérően alakultak. Több szülő kifogásolta, hogy a Neptun Iskolában nyújtott magas színvonalú fejlesztésekhez a gyerekek az új iskolájukban nem fognak hozzájutni.

E felvetésekkel kapcsolatosan szükséges rámutatnom, hogy az *Nkt.* a korábbi közoktatási törvénnyel szemben az átszervezés során az előző pontban kifejtetteken túl *nem követeli meg további tényeknek, vagy körülményeknek a vizsgálatát* és értékelését, amelyet a fenntartónak mérlegelnie kell, így azt sem, hogy az átszervezés a tanulónak okoz-e *aránytalan terhet.* Az Nkt. ugyanakkor meghatározza azokat a *tárgyi és személyi feltételeket, szolgáltatásokat*, amelyek szükségesek a tanulók oktatásához, amelyeknek meglététől nem lehet eltekinteni az átszervezés során sem.

***2.1 A tantermi feltételek***

Rá kell mutatni arra, hogy a feltárt tényállás alapján a nyári szünetben az Önkormányzat számos átalakítást, felújítást végzett a Kontyfa Iskola épületében a Neptun Iskola tanulóinak befogadásához szükséges feltételek megteremtése érdekében. A Kontyfa Iskola igazgatója a szülők által kifogásolt tanítási helyszínen, a pinceszinten – a szülők által kezdeményezett, a Fővárosi Katasztrófavédelmi Igazgatóság, illetve a Budapest Főváros Kormányhivatalának XV. Kerületi Népegészségügyi Osztályának helyszíni vizsgálatára tekintettel – a *tanítást megszüntette* mivel a hatóságok *a pince helyiségeit oktatási célra alkalmatlannak találták.* A tanulók ebédeltetésével kapcsolatosan a Kontyfa Iskola igazgatója arról tájékoztatott, hogy az iskola ebédlőjében a kulturált étkezést az időbeosztás megszervezésével megoldották, az egy tanulóra jutó teremnagyság pedig – egy középiskolai osztály kivételével – rendelkezésre áll. Az Nkt. 22. § (1) bekezdése értelmében a köznevelési intézmény akkor rendelkezik a feladatai ellátásához szükséges feltételekkel, ha állandó saját székhellyel, telephely esetén állandó telephellyel, a feladatellátáshoz szükséges helyiségekkel, állandó saját alkalmazotti létszámmal, továbbá a jogszabályban meghatározott eszközökkel, dokumentumokkal, szabályzatokkal rendelkezik. E szabályokat értelmezi az Nkt. 22. § (2) bekezdése, rögzítve azt is, hogy *„a köznevelési intézmény feladatainak ellátásához szükséges eszközöket, felszereléseket a fenntartó, a működtető az intézmény rendelkezésére bocsátja."* A részletes tárgyi feltételeket a 20/2012. EMMI rendelet 2. számú mellékletének 2.2.I.2. pontja határozza meg miszerint osztályonként 1 tanteremnek kell lenni, amelynek alapterülete nem lehet kevesebb, mint 1,5 m2/fő. *Tekintettel arra, hogy a Kontyfa Iskola igazgatója a válaszában nem adott egyértelmű tájékoztatást az osztályok tanulói létszámáról és az elhelyezésüket biztosító tantermek nagyságáról, így a releváns adatok ismerete nélkül az iskola helyiségeinek a tanulói létszám alapján való megfelelőségének kérdésében nem tudok állást foglalni.*

***2.2 A pedagógiai program felülvizsgálata***

A szülők aggodalmukat fejezték ki, hogy gyermekeiknek a Neptun Iskola tanterve helyett *új tantervi követelményekhez kell alkalmazkodni*, ezzel összefüggésben pedig konkrét példaként hozták fel az angol nyelv oktatásának eltérő követelményeit és óraszámait a két iskola között. A feltárt tényállás szerint a Neptun Iskolából átvett tanulók a Neptun Iskola pedagógiai programja szerint folytatják a nyelvtanulást, vagyis azt ugyanannyi óraszámban tanulják, mint az előző iskolájukban. Az igazgató első válaszadásának időpontjában jelezte azt is, hogy a pedagógiai program módosítása, összehangolása folyamatban volt, ugyanakkor legutolsó válaszának időpontjában, 2016 augusztusában még mindig arról nyilatkozott, hogy a két pedagógiai programot a Kontyfa

Iskola továbbra is egymással párhuzamosan alkalmazza. Rögzítem, hogy a rendelkezésemre bocsátott pedagógiai programok az iskolák helyi tanterveit nem tartalmazták.

Az iskolákban a tanítás a Nemzeti Alaptantervvel (a továbbiakban: Nat.), valamint a kerettantervvel összhangban lévő pedagógiai program alapján történik, amelynek része a helyi tanterv. Az Nkt. 26. § (2) bekezdésének értelmében az iskoláknak a pedagógiai programjuk részeként el kell készíteniük a helyi tantervüket. Az iskolában a helyi tanterv alapján kell megszervezni a tanulók, az egyes évfolyamok, ezen belül az egyes osztályok, valamint az osztályokon belüli csoportok tanítási óráit. A 20/2012. EMMI rendelet 7. § (1) bekezdése alapján az iskola pedagógiai programja meghatározza az iskola nevelési programját, illetve az iskola helyi tantervét. E szakasz további bekezdései szerint az iskola pedagógiai programja meghatározza az iskolaváltás, valamint a tanuló átvételének szabályait, szükség esetén különbözeti vizsgával, egyéni segítségnyújtással, türelmi idő biztosításával vagy évfolyamismétléssel, a nevelőtestület és az intézményvezető döntése alapján tartalmazza az iskolában alkalmazott sajátos pedagógiai módszereket, beleértve a projektoktatást is. Továbbá az iskola pedagógiai programjában meg kell határozni az iskolai írásbeli, szóbeli, gyakorlati beszámoltatások, az ismeretek számonkérésének rendjét, az otthoni, napközis, tanulószobai felkészüléshez előírt írásbeli és szóbeli feladatok meghatározásának elveit és korlátait, a tanuló magasabb évfolyamra lépésének feltételeit.

A 20/2012. EMMI rendelet 11. § (1) bekezdés b) pontjában foglaltak szerint a sajátos nevelési igényű gyermekek, tanulók iskolai nevelése és oktatása esetén a helyi tanterv a fogyatékosság típusához és fokához igazodó fejlesztő programot is tartalmazza, figyelemmel a Sajátos nevelési igényű gyermekek óvodai nevelésének irányelve és a Sajátos nevelési igényű tanulók iskolai oktatásának irányelve kiadásáról szóló jogszabályban foglaltakra.

*A pedagógiai programban szabályozandó kérdések az iskola működésének, életének minden napjait átfogják, ezért a két iskola átalakulását követően álláspontom szerint nem csupán szakmai okokból, hanem jogi értelemben is szükségessé vált a Kontyfa Iskola pedagógiai programjának felülvizsgálata figyelemmel a Neptun Iskola beolvadására és annak helyi tantervére. Megállapítom mindezek alapján, hogy pedagógiai program felülvizsgálatának elmaradása, annak következményei a jogbiztonság követelményét sértve visszásságot okoztak.*

### *2.3 A tanórák szervezése*

A tényállás szerint a Kontyfa Iskola a mindennapi testnevelés órák megszervezését biztosítja, a bekért órarendekből látható, hogy valamennyi osztály számára a heti 5 testnevelés óra szerepel az órarendben, azok helye megoszlik a pingpong-, kondi-, táncterem és a két részre osztott tornaterem között, illetve a tanuszodában. Az iskola a tanítási órákat 0. órától 8. óráig szervezte a 2015/20169-as tanévben. A 0. óra 7.30-tól 8.15-ig tart, amely egyben a következő, az első óra kezdetét is jelenti. Több esetben mind 0. óra mind az 1. óra azonos óra (testnevelés) volt, más esetekben a 0. óra és az 1. óra eltérő tantárgyakhoz kapcsolódott.

Az előzőekkel összefüggésben *vizsgáltam a tanítási órák szervezésére vonatkozó szabályoknak a betartását*, amelyet a 20/2012. EMMI rendelet 16. §-a határoz meg. A 16. § (1) bekezdése 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. A 16. § (2) bekezdése rögzíti, hogy az elméleti oktatás keretében a tanítási óra ideje negyvenöt perc. Az iskola ennél rövidebb vagy hosszabb tanítási órát is szervezhet azzal a megkötéssel, hogy a tanítási óra ideje harmincöt percnél nem lehet rövidebb és százharmincöt percnél nem lehet hosszabb, és az egy tanítási napon a tanulók kötelező tanórai foglalkozásainak felső határára vonatkozó rendelkezések szerint tartható kötelező tanórai foglalkozások számításánál a tanítási órákat negyvenöt perces órákra átszámítva kell figyelembe venni. A 16. § (3) bekezdése értelmében *a tanítási órák és az egyéb foglalkozások között a tanulók részére szünetet kell tartani.* A szünetek, ideértve a többi szünet időtartamánál hosszabb, főétkezésre biztosított szünet rendjét az iskola házirendje határozza meg.

*A feltárt tényállás alapján megállapítom, hogy a Kontyfa Iskola 0. és 1. órája között a tanulók számára – különösen két egymást követő eltérő tanórák között – nem biztosít szünetet, amely óraszervezés nem felel meg az EMMI rendelet fenti szabályának, a jogszabálysértő megoldás a jogállamiság elvébe ütközik.*

### *2.4 A sajátos nevelési igényű tanulók ellátása*

Az *SNI-s diákok fejlesztésével kapcsolatosan* a Kontyfa Iskola igazgatója *egymásnak és más megkeresésre adott tájékoztatásoknak is ellentmondó válaszokat adott*. Első levelében arról tájékoztatott, hogy az SNI-s tanulóik fejlesztését *utazó gyógypedagógusok végzik*, részben a Fővárosi Pedagógiai Szakszolgálat XV. kerületi tagintézményének, valamint plusz óraadóként a Fővárosi Pedagógiai Szakszolgálat XIV. kerületi tagintézményének gyógypedagógusai látják el. Az ellátás kiterjed a rászoruló teljes alsó tagozatos diákokra, illetve csak néhány felsős diákra, mivel a szakszolgálat a logopédiai ellátást szakemberhiány miatt *18 tanulónak* a felső tagozaton nem tudja biztosítani.

Ismételt megkeresésemre adott válaszában a *Kontyfa Iskola igazgatója arra hivatkozott*, hogy a volt Neptun Iskola SNI-s és logopédiai fejlesztésre szoruló tanulói *„hagyományos" tanterv alapján tanultak*, fejlesztésüket utazó gyógypedagógusok látták el, így a beolvadás után ugyanúgy utazó gyógypedagógusnak kell a fejlesztésüket megoldani. Az 57 fő SNI-s diák fejlesztését *7 utazó gyógypedagógus végzi*, akik a *Száraznád Iskola* pedagógusai. A Kontyfa Iskola felső tagozatán *17 gyermek nem kapja meg a szükséges fejlesztést, közülük 14 ellátatlan volt neptunos diák* (6.c, 6.d, 7.c, 8.c), míg 3 fő Kontyfa Iskolában középiskolás tanuló. Az igazgató kifejtette, hogy a Kontyfa Iskola csupán a helyet biztosítja az ellátáshoz, a fejlesztőórák elosztása és az óraszámok meghatározása nem iskolájának hatásköre. A fejlesztéshez szükséges termek és tárgyi feltételek rendelkezésükre állnak, illetve a működtető és fenntartó segítségével biztosíthatók.

A Kontyfa Iskola igazgatója legutolsó megkeresésemre adott válasza szerint a 612 fős tanulói létszámból SNI-s tanuló az általános iskolában 61 fő és a középiskolában 3 fő, vagyis összesen 64 fő. A válaszához csatolt nyilvántartás ennek ellenére *66 fő SNI-s tanulót tartalmaz*.

A Száraznád Iskola igazgatójának tájékoztatása szerint a Kontyfa Iskolában a 2015/2016-os tanévben összesen *54 tanuló számára biztosítottak ellátást*, *nem részesült fejlesztésben 14 felső tagozatos*, annak ellenére sem, hogy e tanulóknak a logopédiai ellátása óvodás koruktól kezdve biztosítva volt. További 3 középiskolás tanuló pedig nem került a látóterükbe a tavaly őszi létszám gyűjtéskor. Ezzel párhuzamosan a Száraznád Iskolában megnőtt a fluktuáció és egyre súlyosbodó szakemberhiánnyal küzdenek, amelyet jeleztek az iskola fenntartójának is. Akadályozó tényező volt az is, hogy többszöri megkeresés ellenére sem sikerül pontos információkhoz jutni az ellátásra szoruló gyermekek adatairól, elérhetőségéről valós intézményi helyéről. A Kontyfa Iskola és a Száraznád Iskola igazgatói által rendelkezésemre bocsátott tájékoztatások és adatok alapján rögzítem, hogy a Kontyfa Iskola SNI-s nyilvántartása és a Száraznád Iskolának az utazó gyógypedagógusi hálózata által ellátott és ellátatlan tanulók nem fedik egymást. *Mindezek alapján – az adatok egybevetését követően – megállapítom, hogy a Kontyfa Iskolában a beolvadást követő 2015/2016-os tanévben az ellátatlan SNI-s tanulói létszám 16-18 fő volt, ebből a volt Neptun Iskolai tanulók száma a „C" és „D" osztályokból 14 fő, akik korábbi iskolai éveik alatt rendszeresen vették igénybe a fejlesztést.* A Száraznád Iskola 4 olyan tanulónak is ellátást nyújt, akik nem szerepelnek a Kontyfa Iskola nyilvántartásában. Továbbá a Kontyfa Iskola által rendelkezésemre bocsátott SNI-s tanulók nyilvántartása és az SNI-s tanulók fejlesztési órarendjének összevetése is hiányosságokat mutat, a Kontyfa Iskola igazgatójának nyilatkozata szerint iskolájukban 7 utazó gyógypedagógus nyújt ellátást, ennek ellenére a rendelkezésemre bocsátott órarend 6 tanár órarendjét tartalmazza, valószínűsíthetően ennek tudható be, hogy a Kontyfa Iskola nyilvántartásában szereplő további 5 fejlesztésre szoruló tanuló órái nem szerepeltek az órarendbe. A sajátos nevelési igényű gyermeknek, *tanulónak* az Nkt. 47. § (1) bekezdésében rögzített *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. § (3) értelmében a sajátos nevelési igényű tanuló iskolai nevelés-oktatása – többek között megvalósítható – a többi gyermekkel, tanulóval részben vagy egészben együtt, azonos iskolai osztályban történhet. A sajátos nevelési igényű tanuló neveléséhez és oktatásához szükséges feltételeket az Nkt. 47. § (4) bekezdés b) pontja határozza meg, amely többek között feltétel, hogy integrált iskolai nevelés-oktatáshoz, az illetékes szakértői bizottság által meghatározottak szerinti foglalkozáshoz *rendelkezésre álljon a sajátos nevelési igény típusának és súlyosságának megfelelő*

*gyógypedagógus,* konduktor foglalkoztatása, a foglalkozásokhoz speciális tanterv, tankönyv, valamint speciális gyógyászati és technikai eszközök.

Az Nkt. 47. § (10) bekezdése mindehhez hozzá teszi, hogy a sajátos nevelési igényű gyermek, tanuló neveléséhez, oktatásához szükséges speciális szakképzettséggel rendelkező szakember *utazó gyógypedagógusi, utazó konduktori hálózat útján is biztosítható.* 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 feltárt tényállás és a vonatkozó jogszabályok összevetése alapján álláspontom szerint a különleges bánásmódra jogosult tanuló ellátásának megszervezése annak az iskolának a feladata, ahol a tanuló tanul.*

Mindezek alapján nem tudom osztani a KLIK elnökének véleményét, miszerint a Kontyfa Iskola szakmai alapdokumentuma az alapfeladatok között ugyanazokat a fogyatékossági típusokat tartalmazza, mint a Neptun Iskola szakmai alapdokumentuma, így a feladat ellátására a pedagógiai programja szerint is alkalmas. *Az iskolák alapdokumentumában és pedagógiai programjukban foglaltakon túl az SNI-s tanulók állapotuknak megfelelő ellátásához az is szükséges, hogy az iskola ténylegesen biztosítsa mind a tárgyi, mind a személyi feltételeket. Ennek hiányában ugyanis az iskola alkalmatlan az alapdokumentumában és pedagógiai programjának végrehajtására.* Az iskolák átszervezésekor tehát nem elégséges az iskolai dokumentumok áttekintése, hanem *a ténylegesen rendelkezésre álló feltételek ismeretében hozható csak döntés* az SNI-s tanulókat is érintő iskolai átszervezésekről.

Rá kívánok mutatni arra is, hogy az Nkt. 47. § (10) bekezdésében foglalt előírás – miszerint a sajátos nevelési igényű gyermek, tanuló neveléséhez, oktatásához szükséges speciális szakképzettséggel rendelkező szakember utazó gyógypedagógusi, utazó konduktori hálózat útján is biztosítható – *a feladat ellátás megszervezését segíti, de a tanuló iskoláját nem mentesíti a feladat ellátása alól.* Ha az iskola alapdokumentumában szerepel az adott sajátos nevelési igényű tanuló oktatása, akkor az iskolának kell biztosítania az e körbe tartozó valamennyi tanulójának az ellátását, amelynek csak *egyik lehetséges módja az utazó gyógypedagógusi hálózat szolgáltatásainak igénybe vétele.*

*Mindezekre tekintettel megállapítom, hogy a Neptun Iskola átalakulással való beolvadását követő tanévben az iskola 16-18 (ebből volt Neptunos diák 14) sajátos nevelési igényű tanulója számára a szakértői bizottság véleményében rögzített és az állapotuknak megfelelő különleges bánásmód nem biztosított a Kontyfa Iskolában. Továbbá a két iskola átszervezésekor sem a Tankerület, sem a KLIK, sem a döntést meghozó államtitkár nem vizsgálta, hogy a döntést követően a sajátos nevelési igényű tanulók ellátásának az iskolai dokumentumokon kívüli, tényleges feltételei a Kontyfa Iskolában biztosított lesz-e. Mindezt annak ellenére mulasztották el, hogy az utazó gyógypedagógiai hálózatot működtető Száraznád Iskola vezetője már korábban is jelezte feladat ellátásának nehézségeit. Az sem hagyható figyelmen kívül, hogy az átszervezés után a Kontyfa Iskola igazgatója a volt SNI-s diákok szakértői véleményben rögzített ellátását iskolájára nézve nem tartotta kötelezőnek, az ellátásuk érdekében intézkedéseket nem tett és sem a nyilvántartása, sem az adatszolgáltatása nem volt teljes körű.*

*Mindezen súlyos hiányosságok, a kellő körültekintés elmaradása, az ebből következő mulasztások, illetve a kialakult ellátatlan helyzet összességében az érintett gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával, valamint a fogyatékossággal élő tanulók oktatáshoz való jogával összefüggő visszásságot okozott és okoz.*

Az AJB-343/2015. számon kiadott jelentésemben rögzítettem, hogy a szakemberhiány a logopédiai ellátás területén a tisztességes eljárás követelményével, valamint kiemelten a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggésben súlyos visszásságot okoz, amely közvetve az egész köznevelés rendszerére hátrányos következményeket idézhet elő. Egyben felhívtam a figyelmet jelentésemben rögzített azon álláspontomra, miszerint *„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 legjobb érdekével összefüggésben visszásságot okoz."*

**3. A kerületi tanulók iskolába utaztatásának költségeihez való hozzájárulás**

Az iskolák átszervezése kapcsán több panaszos is megfogalmazta, hogy gyermekének a Neptun Iskola helyett a Kontyfa Iskolába való eljuttatása, annak nagyobb távolsága és tömegközlekedéssel való megközelíthetősége többlet költséget okoz, ami *a családok terheinek növekedéséhez* vezet.

Mindezek kapcsán rá kell mutatnom arra, hogy *az Önkormányzat* a szülők fenti panaszainak enyhítésére a *Palota utazási bérlettámogatás bevezetéséről döntött*, hogy csökkentse nemcsak a Neptun Iskolát érintő, hanem valamennyi kerületben lakó és tanuló gyermekek iskolába járásának költségeit, ezzel is segítve a családokat. A Palota utazási bérlettámogatásban az a rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben részesülő, és XV. kerületi iskola 1-8. évfolyamának tanuló jogosult, aki Budapest XV. kerületében bejelentett lakcímmel rendelkezik, életvitelszerűen is a kerületében lakik. A támogatás minden év február és július hónapjában a benyújtást megelőző iskolai félévekben felhasznált közoktatásban tanulóknak szóló havi Budapest-bérletszelvények bemutatásával és „Iskolalátogatási igazolás" benyújtásával utólagosan kérhető. A támogatás mértéke a tanuló számára vásárolt és becsatolt bérletszelvények értékének 50 százaléka.

**IV. Összegzés**

Az alkotmányos és a jogszabályi keretek között a fenntartó mindenkor nagyfokú önállósággal rendelkezik az iskolák átszervezésének kérdésében, amely döntéséhez számos szempontot, érvet mérlegelhet, döntése ugyanis csak időbeli korlátokhoz és egyeztetési kötelezettség lefolytatásához kötött. A tényállás szerint a Neptun Iskola beolvadással való átalakulásáról az oktatásért felelős miniszter nevében az államtitkár döntött a jogszabályban megjelölt határidőt megelőzően. A vizsgálati jelentés rámutat, hogy az átszervezést megelőző eljárás egyik fontos *garanciális eleme*, *az egyeztetési, véleményezési kötelezettség* kapcsán a Tankerület több esetben a jogállamiság elvébe és a jogbiztonság követelményébe ütköző eljárást folytatott. Aggályosan járt el, amikor az iskolai szerveket helytelenül az iskola igazgatóin keresztül kérte fel véleményük megfogalmazására, az érintett nemzetiségi önkormányzatot pedig egyetértési joga helyett véleményezési jog gyakorlására hívta fel. Rá kell mutatnom arra, hogy az eltérő jogkövetkezmények miatt különösen fontos, hogy az egyeztetési eljárás lefolytatója a hatályos jogszabályokban foglaltak szerinti rendben, időben és módon kérje fel a jogosultakat véleményezési, illetve egyetértési joguk gyakorlására. A vizsgált ügy az egyeztetési kötelezettség kapcsán a hatályos törvényi szabályozás ellentmondásosságára is rámutatott. Átszervezésre tartalmi értelemben nemcsak a Neptun Iskola – Kontyfa Iskola – Száraznád Iskola tekintetében került sor, hanem az a Hartyán Iskolát is érintette, hiszen a Neptun Iskola több osztályát ez utóbbi iskola fogadta be. Az érintettség akkor is megállapítható, ha az intézmény alapdokumentumában nem következik be olyan módosulás, amelyet a törvény az intézmény átszervezés esetére meghatároz. Az *időbeliség,* a *véleményezési eljárás kezdőnapjának megállapításával* kapcsolatosan a jelentésem további visszásságot tárt fel: a Neptun Iskola átszervezése kapcsán nem állapítható meg egyértelműen, hogy *a véleményezéshez szükséges információkat mikor és milyen formában hozták az érintettek tudomására*. A véleményezési eljárás lefolytatására a Tankerület határidő tűzésével felhívta az érintett iskolák vezetőit, de az átalakítással kapcsolatos információk még ekkor is csak részben jutottak el a véleményezésre jogosultakhoz. Valódi határidő-tűzésről csak akkor lehet szó, hogy ha a határidő kezdőnapján már világos a véleményezés tárgya. Az előzőekkel összefüggésben újabb visszásságként rögzítettem azt is, hogy több iskolai szerv számára a véleménykialakítására szükséges legalább 15 nap sem állt rendelkezésre véleményük kialakításához. *Mindezeken túl visszásságként tártam fel az átszervezést követően biztosított neveléssel-oktatással összefüggésben azt a tényt, hogy a sajátos nevelési igényű tanulók számára a szakértői bizottság véleményében rögzített fejlesztések nem biztosítottak.* A gyermekek jogaiért külön is felelős ombudsmanként hangsúlyoznom kell, hogy a sajátos nevelési igényű tanulók igényjogosultságuk megállapításától kezdve különleges bánásmódra jogosultak az iskolájukban, *mindez nem egyszerű adminisztratív előírás, hanem alapjogi jelentőségű garanciális elem*. Mindezzel összefüggésben nem elfogadható, hogy az SNI-s tanulókat oktató iskolák átszervezésekor csak az iskolai dokumentumok áttekintésére kerül sor az alapfeladatok ellátása tekintetében.

Ilyen esetekben ugyanis a kiemelt figyelem éppen azt jelenti, hogy szükséges az iskolák tényleges személyi és tárgyi feltételeinek vizsgálata is. Komoly aggodalomra ad okot, hogy a sajátos nevelési igényű tanulókat nevelő, oktató Kontyfa Iskola igazgatója nem tartja feladatának e tanulók fejlesztésével kapcsolatos intézkedések megtételét, *nem rendelkezik tanulóiról pontos adatokkal* és *a feladat ellátásának hiányosságát az utazó gyógypedagógiai hálózat szakember állományának hiányosságaira hárítja.* Mindemellett az sem hagyható figyelmen kívül, hogy mind a Kontyfa Iskola, mind az utazó gyógypedagógiai hálózatot működtető iskola fenntartói jogait ugyanaz a szervezet a *Budapest XV. Kerületi Tankerülete* látja el. Ugyanaz a Tankerület, amely oly módon készítette elő az iskolák átszervezését, hogy *közben nem fordított kellő figyelmet a sajátos nevelési igényű tanulók ellátása tekintetében fennálló, várható hiányosságokra*.

**Intézkedéseim**

A jelentésemben feltárt, alapjoggal összefüggő visszásság jövőbeni bekövetkezése lehetőségének a megelőzése érdekében

1. az Ajbt. 37. §-a alapján *kezdeményezem* az emberi erőforrások miniszterénél, hogy fontolja meg az Nkt. 4. § 11. pontjában rögzített intézményátszervezés fogalmának pontosítását az iskolák közötti osztályok áthelyezése tekintetében;
2. az Ajbt. 31. §-a alapján *felkérem* a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ elnökét, hogy
   a) a Kontyfa Iskolában, a szükséges személyi feltételek mielőbbi megteremtésével gondoskodjon a tanulók fejlesztéshez való maradéktalan hozzáférhetőségéről;
   b) a jövőben, az oktatási intézmények esetleges átszervezése alkalmával, az érintett nemzetiségi önkormányzatokkal folytatott egyeztetési eljárás során biztosítsa az őket megillető véleményezési és egyetértési jog gyakorlását;
   c) az egyeztetési kötelezettség során fokozott figyelmet fordítsanak a vonatkozó eljárási szabályok betartására, így különösen az eljáró szerv kijelölése, az érdemi információk teljes hozzáférhetősége, a válaszadásra nyitva álló határidők biztosítása tekintetében;
3. az Ajbt. 32. §-a alapján *kezdeményezem* a Kontyfa Iskola igazgatójánál, hogy
   a) tegyen intézkedéseket, annak érdekében, hogy az intézmény valamennyi sajátos nevelési igényű tanulója számára biztosítottá váljon a szakértői véleményben rögzítettek szerinti ellátás;
   b) különös figyelemmel a volt Neptun Iskola működésének sajátosságaira, vizsgálja felül és egységesítse az iskola pedagógiai programját;
   c) az iskola csengetési rendjét a hatályos jogszabályoknak megfelelően alakítsa ki.

Budapest, 2016. november

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának**
**Jelentése**
**az AJB-1884/2016. számú ügyben**

Előadó: dr. Szajbély Katalin

**Az eljárás megindítása**

Egy panaszos beadvánnyal fordult hozzám a családi otthonteremtési kedvezmény (a továbbiakban: CSOK) szabályozásával összefüggésben. A beadványozó leírta, hogy gyermeke 2015 augusztusában ugyan betöltötte a 20. életévét, ennek ellenére azonban jelenleg végzős középiskolai tanuló. Nem világos számára, hogy az új lakások építéséhez, vásárlásához kapcsolódó lakáscélú támogatásról szóló 16/2016. (II. 10.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm.rendelet) értelmező rendelkezései értelmében gyermeke a CSOK-ra jogosító gyermeknek minősül-e. A Korm.rendelet 3. § 4. pontja értelmében ugyanis a 20. életévét betöltött gyermek csak abban az esetben jogosít a CSOK igénybevételére, amennyiben *bb)* a 20. életévét már betöltötte, de felsőoktatási intézmény nappali tagozatán tanul és a 25. életévét még nem töltötte be, vagy *bc)* a 20. életévét már betöltötte, de megváltozott munkaképességű személy és ez az állapota legalább egy éve tart, vagy egy év alatt előreláthatóan nem szűnik meg.

Az érintett jogi szabályozást áttekintettem, és megállapítottam, hogy azzal összefüggésben nem tudok egyértelmű tájékoztatást nyújtani a beadványozó számára. A Korm.rendelet szövegszerű értelmezése alapján ugyanis úgy tűnik, a 20. életévét betöltött, nappali tagozatos középiskolás gyermeke nem minősül a CSOK igénylése szempontjából gyermeknek, ez azonban ellentétben állni látszik a jogalkotó szándékával, amely szerint a gyermek nappali képzésben való részvételének ténye (felsőfokú tanulmányok esetén) 25 éves koráig megalapozza, hogy őt a CSOK igénylésénél számításba vegyék. Figyelemmel arra, hogy a beadvány alapján nem volt kizárható, hogy a sérelmezett helyzet természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő, az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében biztosított hátrányos megkülönböztetés tilalmával összefüggő visszásságot okoz, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 18. §. (4) bekezdése alapján, kivizsgálására hivatalból indítottam vizsgálatot, melynek során a nemzetgazdasági minisztertől kértem tájékoztatást.

Alkotmányossági vizsgálatomat a szoros tárgyi összefüggés okán utóbb kiterjesztettem a használt lakás vásárlásához, bővítéséhez igényelhető családi otthonteremtési kedvezményről szóló 17/2016. (II. 10.) Korm. rendelet azonos tartalmú rendelkezéseire is.

**Az érintett alapvető jogok és alkotmányos alapelvek**

- a hátrányos megkülönböztetés tilalma *(Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdés: „Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékosság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.”)*

**Alkalmazott jogszabályok**

- az új lakások építéséhez, vásárlásához kapcsolódó lakáscélú támogatásról szóló 16/2016. (II. 10.) Korm. rendelet (a továbbiakban: CSOK rendelet)
- a használt lakás vásárlásához, bővítéséhez igényelhető családi otthonteremtési kedvezményről szóló 17/2016. (II. 10.) Korm. rendelet

**A megállapított tényállás**

A CSOK rendelet 3. § 4. b) pontja értelmében gyermek: aki az igénylő vér szerinti vagy örökbefogadott eltartottja és ba) a 20. életévét még nem töltötte be, bb) a 20. életévét már betöltötte, de felsőoktatási intézmény nappali tagozatán tanul és a 25. életévét még nem töltötte be, vagy bc) a 20. életévét már betöltötte, de megváltozott munkaképességű személy és ez az állapota legalább egy éve tart, vagy egy év alatt előreláthatóan nem szűnik meg;

A 17/2016. (II. 10.) Korm. rendelet 5. § (1) bekezdésének 3. b) pontja a fentiekkel összhangban akként rendelkezik, hogy gyermeknek mindősül aki az igénylő vér szerinti vagy örökbefogadott eltartottja, és ba) a 20. életévét még nem töltötte be, bb) a 20. életévét már betöltötte, de felsőoktatási intézmény nappali tagozatán tanul és a 25. életévét még nem töltötte be, vagy bc) a 20. életévét már betöltötte, de megváltozott munkaképességű személy és ez az állapota legalább egy éve tart, vagy egy év alatt előreláthatóan nem szűnik meg;

A nemzetgazdasági miniszterhez címzett megkeresésemben elsősorban arra a kérdésre keretem a választ, hogy teremt-e jogosultságot a 20. életévét betöltött, középiskolai tanulmányait nappali tagozaton folytató gyermek a CSOK igénybevétele tekintetében, amennyiben a felsőfokú tanulmányokat folytató gyermekkel szemben ez nem így van, úgy mi az ennek hátterében lévő jogalkotói megfontolás.

A nemzetgazdasági miniszter megbízásából a pénzügyekért felelős államtitkár a következő tájékoztatást adta számomra.

A tárca szakmai véleménye alapján a CSOK rendelet 3. § (1) bekezdésének 4. pontja alapján a családi otthonteremtési kedvezmény a 20. életévét be nem töltött gyermekre. továbbá a 20. életévét betöltött, de a 25. életévét még nem betöltött, felsőoktatási intézmény nappali tagozatán tanuló, az igénylő vér szerinti vagy örökbefogadott, az igénylő által eltartott gyermek után igényelhető. Ezen túlmenően támogatás igényelhető a 20. életévét már betöltött, de megváltozott munkaképességű, az igénylő által eltartott személy után is, ha az állapota legalább egy éve tart vagy egy év alatt előreláthatóan nem szűnik meg.

A jogalkotó azt a tapasztalatot vette alapul, hogy a tanulók középfokú oktatási intézményben jellemzően a 20. életévük betöltéséig végeznek tanulmányokat. A középfokú tanulmányokat követően vagy felsőoktatási intézményben folytatják tovább tanulmányaikat vagy megpróbálnak elhelyezkedni a munkaerőpiacon. Utóbbi esetben már akár igénylőként tudnak megjelenni támogatási rendszerben. A szabályozás az esetleges egészségkárosodásra figyelemmel – korhatártól függetlenül – lehetővé teszi a támogatás igénybevételét, amennyiben a középfokú oktatási intézményből kikerült személyt a rehabilitációs hatóság megváltozott munkaképességűnek minősíti.

**A vizsgálat megállapításai**

**I. A hatásköröm tekintetében**

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

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdésének a) pontja szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (visszásság), 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 hivatalbóli vizsgálatot egy magánszemély jelzése is megalapozhatja.

Az ombudsman számára egy adott jogi szabályozás alapjogi aspektusú vizsgálatára, valamint a jogszabályok hiányosságaival, tartalmi hibáival összefüggő intézkedések megfogalmazására a törvény lehetőséget teremt. A *preventív alapjogvédelemre is hangsúlyt helyező ombudsmani gyakorlat* alapján a biztos mandátuma keretei között marad akkor, amikor az alapjogi aspektusú vizsgálathoz nélkülözhetetlen módon, hivatalbóli eljárás keretében, a konkrét alapjogsérelmek és ezen alapuló panaszok megelőzése érdekében áttekinti a releváns jogi szabályozást, feltérképezi és jelzi a jogalkotásért felelős szervek irányába a felmerülő aggályokat.

Az Ajbt. 37.§ értelmében, ha az alapvető jogok biztosa 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.

**II. A vizsgált alapjogok tekintetében**

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

Az Alaptörvény XV. cikkének (2) bekezdése rögzíti az egyenlő bánásmód követelményét. E rendelkezés értelmében Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékosság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.

Az Alkotmánybíróság ma is helytálló megállapítása értelmében „a megkülönböztetés tilalma arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként (egyenlő méltóságú személyként) kell kezelnie, azaz az emberi méltóság alapjogán nem eshet csorba.[…]" (9/1990. (IV. 25.) AB határozat) Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a hátrányos megkülönböztetés tilalma a jogrendszer egészét átható alkotmányos alapelvként nyert értelmezést, szoros összefüggésben az emberi méltósághoz való joggal. Alapvető elv, hogy nem minden megkülönböztetés tilos, csak az egyenlő méltóságú személyként kezelés követelményét sértő megkülönböztetés.

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában, ha a megkülönböztetés valamely alapjog vonatkozásában áll fenn, a testület annak alkotmányosságát az alapjog-korlátozás általános tesztje, a szükségesség-arányosság teszt alapján vizsgálja. Amennyiben a megkülönböztetés nem alapjogra vonatkozik, a testület az ésszerűségi tesztet alkalmazza. E teszt gyakorlatilag két elemből, az összehasonlíthatósági- és az indokolhatósági próbából áll.

Az összehasonlíthatósági próba azt jelenti, hogy csak az azonos helyzetben lévők között merülhet fel a hátrányos megkülönböztetés tilalmának megsértése. Alkotmányellenes diszkriminációról csak akkor lehet szó, ha valakit, vagy valamilyen csoportot más, azonos helyzetben lévő jogalannyal vagy csoporttal történt összehasonlításban kezelnek hátrányosabb módon.

Amennyiben megállapítható, hogy azonos csoportba tartozó jogalanyokról van szó, akkor azt kell vizsgálni, hogy a megkülönböztetés ésszerű indokon nyugszik-e, vagyis a különbségtétel igazolható-e, van-e ésszerű indoka, nem önkényes-e a megkülönböztetés.

Az Alkotmánybíróság számos döntésében vizsgálta a különböző állami juttatások (támogatások, adókedvezmények) alkotmányosságát. A testület a 11/2003. (IV. 9.) AB határozatában is kimondta, hogy nincs senkinek joga arra, hogy ilyen, úgynevezett ex gratia juttatás meghatározott formájában részesüljön. Az ex gratia juttatásoknál a jogalkotót széleskörű mérlegelési jog illeti meg mind a jogosulti kör, mind a juttatás mértéke és egyéb jellemzője meghatározása tekintetében.

Ha a jogalkotó nem jogi igényeket elégít ki, tehát nem eleve jogosultakat különböztet meg, a megkülönböztetés korlátja a pozitív diszkrimináció elvi határa: az egyenlő méltóságú személyként való kezelés feltétlen betartása, illetve az Alkotmányban megfogalmazott alapjogok meg nem sértése. Ezen belül csak az követelhető meg, hogy a nem egyenlő kezelésnek ésszerű oka legyen, azaz ne minősüljön önkényesnek. (16/1991. (IV. 20.) AB határozat)

Sem a jogegyenlőség alkotmányos követelményéből, sem a diszkrimináció tilalmából nem következik, hogy az állam célszerűségi, gazdaságossági, jogtechnikai, méltányossági, az eltérő társadalmi helyzetekre figyelemmel levő egyéb szempontok szerint a jogok és kötelezettségek jogalkotási úton való megállapítása során a személyek között ne különböztethetne, ha ezzel egyébként alkotmányos követelményeket nem sért.

**III. Az ügy érdeme tekintetében**

A hatályos jogszabályok értelmében a 20. életévüket betöltött személyek bizonyos esetekben a CSOK igénylése szempontjából gyermeknek minősülnek. Ez az érintett személy oktatási rendszerben való részvételéhez köthetően abban az esetben van így, ha a fiatal az igénylő vér szerinti vagy örökbefogadott eltartottja, a 25. életévét még nem töltötte be és felsőoktatási intézmény nappali tagozatán tanul. (Gyermeknek minősül továbbá az érintett akkor is, ha az igénylő vér szerinti vagy örökbefogadott eltartottja 20. életévét már betöltötte, de megváltozott munkaképességű személy és ez az állapota legalább egy éve tart, vagy egy év alatt előreláthatóan nem szűnik meg.)

Nem rendelkeznek a jogszabályok arról az esetről, amikor az érintett, a 20-25 év közötti, az igénylő által eltartott fiatal még bármilyen okból, de középiskolában folytat nappali rendszerű iskolai oktatásban tanulmányokat. Ennek elvi lehetősége a hatályos jogszabályi környezetben fennáll, hiszen a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény 60.§ (2) bekezdése akként rendelkezik, hogy a tanuló attól az évtől kezdődően, amelyben gimnázium és szakképző iskola esetén huszonötödik életévét betölti, kizárólag felnőttoktatásban kezdhet új tanévet. A 25. életévét be nem töltött fiatal nappali rendszerű középiskolai oktatásban való részvétele tehát a jogszabály által biztosított elvi lehetőség.

A CSOK mint állami támogatás ex gratia juttatásnak minősül. A jogalkotót széleskörű mérlegelési jog illeti meg mind a jogosulti kör, mind a juttatás mértéke és egyéb jellemzői meghatározása tekintetében. Mérlegelési joga csak legvégső esetben, akkor korlátozható, ha a nem egyenlő kezelésnek nincs ésszerű oka, azaz az önkényes. Ennek megállapítása során tehát az ésszerűségi teszt alkalmazása indokolt.

A konkrét esetben a homogén csoportot a köznevelés illetve a felsőoktatás rendszerében résztvevő, tanulmányaikat folytató fiatalok jelentik. Összehasonlítható csoportba tartoznak egyfelől a nappali tagozaton felsőfokú tanulmányaikat folytató, 20-25 év közötti eltartott személyek, másfelől pedig a nappali rendszerű oktatásban középiskolai tanulmányaikat folytató, 20-25 év közötti eltartott személyek. A CSOK rendeletek mindazonáltal csak a felsőoktatási tanulmányokat folytató személyi kört vonják be a CSOK igénylése szempontjából releváns gyermeki körbe, a velük azonos életkorú és szintén eltartott státuszú középiskolásokat azonban nem. Felmerül a kérdés, hogy e jogalkotói döntésnek ésszerű oka van-e. A beérkezett válasz értelmében a szabályozás kialakítása során a jogalkotó azt a tapasztalatot vette alapul, hogy „a tanulók középfokú oktatási intézményben jellemzően a 20. életévük betöltéséig végeznek tanulmányokat.

A középfokú tanulmányokat követően vagy felsőoktatási intézményben folytatják tovább tanulmányaikat vagy megpróbálnak elhelyezkedni a munkaerőpiacon." A jogalkotói döntés indoka tehát az a gyakorlati tapasztalat, hogy nem jellemző, hogy valaki a 20. életéve betöltését követően nappali rendszerű oktatás keretében középiskolába járjon. Egy esetkör csekély gyakorisága azonban önmagában – más, érdemi érvek hiányában – álláspontom szerint nem indokolja meggyőzően és ésszerű módon azt, hogy a jogalkotó kizárja a ritka esetkör alá eső személyeket illetve családjukat egy támogatásból. Hiszen amennyiben a jogalkotó szándéka az volt, hogy azokat a családokat is támogatásban részesítse, ahol a 20. életévüket betöltött gyermekek azért eltartottak, mert tanulmányokat folytatnak, nincs – és a nemzetgazdasági tárca válasza alapján sem látható – ésszerű oka annak, hogy a tanulmányok közép-vagy felsőfokú jellege alapján tegyenek különbséget a jogszabályok az igénylést megalapozó „gyermeki" státusz kialakítása során.

Tekintettel az esetkörnek a nemzetgazdasági tárca tájékoztatása szerinti csekély gyakoriságára, e döntésnek költségvetési, gazdaságossági okai sem lehetnek. Mindazonáltal a középiskolai tanulmányokat folytató személyi kör kizárása ésszerű ok nélkül hátrányosan érinti az e körbe tartozó családokat.

Az egyenlő bánásmód követelménye sérelme megállapításának alapvető feltétele, hogy a különbségtétel összefüggésben álljon az emberi méltósághoz fűződő joggal, sértse az egyenlő méltóságú személyként kezelés követelményét. Jelen esetben a különbségtétel oka egy objektív körülmény (a gyermek által folytatott tanulmányok jellege), így a különbségtétel méltóságsértő jellege nem állapítható meg. Mindazonáltal a szabályozás nem tesz eleget az ex gratia juttatásokkal szembeni minimális követelménynek, azaz annak, hogy a jogosulti kör kiválasztása ésszerű alapokon nyugodjék, és ne legyen önkényes. Ezért – az egyenlő bánásmód követelménye sérelmének megállapítása hiányában is – fontosnak tartom, hogy rávilágítsak a különbségtétel ésszerűtlen jellegére annak érdekében, hogy megszűnjék az a visszás, lényegében ésszerű ok nélkül fennálló jogszabályi helyzet, amelynek következtében pusztán tanulmányaik közép- vagy felsőfokú jellegére tekintettel nem részesül bizonyos juttatásokban egy adott személyi kör.

**Intézkedésem**

A jelentésemben feltárt visszásság orvoslása érdekében az Ajbt. 37. §-a alapján felkérem a nemzetgazdasági minisztert, hogy fontolja meg az új lakások építéséhez, vásárlásához kapcsolódó lakáscélú támogatásról a 16/2016. (II. 10.) Korm. rendelet, valamint a használt lakás vásárlásához, bővítéséhez igényelhető családi otthonteremtési kedvezményről szóló 17/2016. (II. 10.) Korm. rendelet módosításának kezdeményezését annak érdekében, hogy a felsőoktatási tanulmányaikat folytatókkal azonos módon, a középiskolai tanulmányaikat nappali rendszerű iskolai oktatásban folytató 20-25. év közötti eltartottak is gyermeknek minősüljenek a CSOK igénylése szempontjából.

Budapest, 2016. július

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának**
**Jelentése**
**az AJB-873/2016 számú ügyben**

Előadó: dr. Bácskai Krisztina
dr. Bene Beáta

**Az eljárás megindulása**

A korábbi ombudsmani vizsgálati tapasztalatok[1] szerint problémát jelent az, hogy a felvételi eljárás jogorvoslati szakaszának – egyébiránt jogszabály szerinti határidőben történő – befejezése olyan időpontra esik, amikor a felsőoktatási intézményekben a beiratkozás és a tárgyfelvétel időszaka már lezajlott. Az eljárási határidők be nem tartása pedig még súlyosabb helyzethez vezethet. A felsőoktatási intézmények számára ugyanis külön – a vizsgálatom megindulása idején hatályos jogszabályi rendelkezések szerint – nincs jogszabályi előírás a beiratkozásra és a tárgyfelvételre vonatkozóan, az azzal kapcsolatos eljárást az intézmények saját belső szabályzataikban rendezhetik. Az eddigi ombudsmani vizsgálati tapasztalatok azonban arra mutatnak rá, hogy a felsőoktatási intézményekben – amennyiben biztosítják – az utólagos regisztráció és a tárgyfelvétel időszaka sok esetben szeptember végéig lezárul. Mindez a felvételizők, hallgatók jogorvoslathoz való alapvető jogát kiüresíti, hiszen hiába végződik számukra eredményesen a jogorvoslati eljárás, mégis előállhat az a helyzet, hogy a választott intézményben mégsem kezdhetik meg tanulmányaikat az adott tanévben.

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. Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése lehetővé teszi a biztos számára, hogy hivatalból indított vizsgálattal a természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásságot kivizsgálja. E rendelkezésekkel összhangban ezért az Ajbt. 18. § (4) bekezdésben meghatározott jogkörömben hivatalból vizsgálatot indítottam az utólagos regisztráció és tárgyfelvétel biztosításának gyakorlata és szabályozási környezete kapcsán. Az átfogó vizsgálat célja az volt, hogy feltárja, hogy a jogállamiság elvéből fakadó *jogbiztonsághoz való jog*, a *gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga*, a *művelődéhez való jog*, valamint *a jogorvoslathoz való jog* érvényesülésének kérdéskörét.

Vizsgálatom eredményes lefolytatása érdekében, az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontja alapján tájékoztatást kértem a felsőoktatásért felelős államtitkártól, az Oktatási Hivatal elnökétől, valamint összesen 20 felsőoktatási intézmény rektorától.

**Az érintett alapvető jogok és elvek**

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

[1] Lásd az AJB-7670/2013. számú, az AJB-7348/2013. számú és az AJB-6790/2013. számú jelentéseket.

*oktatással, továbbá az oktatásban részesülők törvényben meghatározottak szerinti anyagi támogatásával biztosítja."* [Alaptörvény XI. cikk (1)-(2) bekezdés];

– jogorvoslathoz való jog: *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti."* [Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés].

**Alkalmazott jogszabályok**

- A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.);
- A nemzeti felsőoktatásról 2011. évi CCIV. törvény (a továbbiakban: Nftv.)
- A közigazgatási bürokráciacsökkentéssel összefüggő törvénymódosításokról szóló 2015. évi CLXXXVI. törvény;
- A felsőoktatási felvételi eljárásról szóló 423/2012. (XII. 29.) Korm. rendelet (Fkr.);
- A nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 87/2015. (IV. 9.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Vhr.);
- Az Educatio Társadalmi Szolgáltató Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaság megszüntetéséről és állami feladatellátásának központi költségvetési szerv által történő átvételéről szóló 209/2015. (VII. 23.) Korm. rendelet.

**I. A vizsgálat módszere és a megkeresések tartalma**

**I.1.** A felsőoktatásért felelős államtitkártól az alábbi kérdések kapcsán vártam választ:

1. Hány felvételiző jogorvoslati kérelmét bírálta el az elmúlt 3 évben pozitívan a jogorvoslati eljárás során az emberi erőforrások minisztere? (Kérem továbbá a szíves tájékoztatását e döntések meghozatalának időpontjáról.)
2. A jogsérelmek elkerülése érdekében a felvételi eljárás jogorvoslati szakaszának ügyintézési határidejét, az eljárás lezárására vonatkozó konkrét ügyintézési határidőt tekintve – úgy, hogy közben az intézmények a Felsőoktatási Információs Rendszer (FIR) felé történő adatszolgáltatási kötelezettségüknek is eleget tudjanak tenni – milyen jogalkotási lépések megtételét látja szükségesnek?
3. A pozitívan elbírált másodfokú döntés meghozatalát követően, a hallgatók hallgatói jogviszonyának létesítése érdekében szükségesnek, illetve indokoltnak tartja-e az utólagos regisztráció intézményen belül történő kötelező biztosításának jogszabályi rögzítését?

A felsőoktatásért felelős államtitkárnak a kapott válaszok alapján megküldött második megkeresésemben az alábbiakkal kapcsolatban kértem álláspontja kiegészítését, pontosítását:

1. Véleménye szerint a felsőoktatási felvételi eljárás egészére vonatkozó határidők a jelentkezők jogainak és érdekeinek védelmét szem előtt tartva, az eljárás mely szakaszában módosíthatóak annak érdekében, hogy a fenti sérelmes helyzet elkerülhető legyen?
2. Hány jogorovoslati kérelem érkezett 2013-ban, 2014-ben, 2015-ben az általános, a pótfelvételi és a keresztféléves eljárásban? Felvételi időszakonként hány kérelmet bírált el az miniszter másodfokon pozitívan beérkezett jogorvoslati kérelmekből?
3. Véleménye szerint kellő látszámú apparátus áll-e rendelkezésre a minisztérium számára a felsőoktatási jogorvoslati kérelmek hatékony elbírálása érdekében?

**I.2.** Az *Oktatási Hivatal elnökétől* az utólagos regisztráció biztosításával összefüggésben arról kértem tájékoztatást, hogy *az Oktatási Hivatal gyakorlata alapján – a FIR felé történő adatszolgálatatási kötelezettséget is figyelembe véve – a felvételi eljárás jogorvoslati szakaszának ügyintézési határidejét, illetve az eljárás lezárására vonatkozó konkrét ügyintézési határidőt tekintve szükségesnek tartja-e a jelenlegi szabályozás módosítását.*

Az Oktatási Hivatal elnökétől, a kapott válaszok nyomán megküldött második megkeresésemben az alábbiakkal kapcsolatban kértem álláspontja kiegészítését, pontosítását:

1. Pontosan hány jogorovoslati kérelem érkezett 2013-ban, 2014-ben, 2015-ben az általános, a pótfelvételi és a keresztféléves eljárásban? (Kérem, részletezze azt is, hogy ebből felvételi időszakonként hány kérelemnek adott helyt, hány kérelmet terjesztett fel másodfokra.)
2. Véleménye szerint jelenleg kellő látszámú apparátus áll-e az Oktatási Hivatal rendelkezésére a felsőoktatási eljárásban az adatfeldolgozásra, a beérkező jogorvoslati kérelmek elbírálására és másodfokú eljárásra történő továbbítására?

**I.3.** Az *intézményi gyakorlat megismerése* érdekében hivatalból indított vizsgálatom módszere az volt, hogy a felsőoktatási intézmények vezetőitől egységesen, ugyanazon, az utólagos regisztrációval összefüggő átfogó jellegű kérdésekkel kapcsolatban kértem tájékoztatást:

1. Milyen időponttól meddig tart az intézményükben a regisztrációs időszak?
2. Biztosítja-e az intézményük az utólagos regisztráció, illetve a beíratkozás lehetőségét az általános, a keresztféléves és a pótfelvétlei eljárás esetén, amennyiben igen, akkor azt milyen módon, milyen határidővel teszi?
3. Melyik belső intézményi dokumentumuk, szabályzatuk rögzíti az utólagos regisztrációra vonatkozó szabályokat?
4. Volt-e olyan az intézményükbe jelentkező személy, akinek a besorolási döntés ellen benyújtott jogorvoslati kérelmének másodfokon helyt adott az emberi erőforrásokért felelős minisztere, a fent ismertetett okoból kifolyólag azonban már nem tudott beiratkozni az intézményükbe?

**II. A megkeresett szervek válaszai**

**II.1** A *felsőoktatásért felelős államtitkár* válaszában ismertette, hogy évente két felvételi eljárást hirdetnek meg: a februárban induló képzésekre (ún. keresztféléves felvételi eljárás) a tárgyévet megelőző november 15-ig, a szeptemberben induló képzésekre (ún. általános eljárás) az adott év február 15-ig van lehetőség jelentkezni elektronikusan, a www.felvi.hu oldalon található informatikai rendszeren keresztül. Az általános eljárást követően a fel nem használt intézményi kapacitásokra miniszteri engedéllyel pótfelvételi eljárás indítható.

Az *eljárásokat az Oktatási Hivatal szervezi*. A jelentkezőknek a felvételi időszakban lehetőségük van a jogszabályok adta keretek között jogorvoslattal élni, amennyiben az eljárás során jogos érdekeikben sérelem következik be. A jelentkező felvételi eljárásban történő részvételéről, felvételéről, illetve elutasításáról ugyanis az eljárás bármely szakaszában születhet döntés (pl. késett jelentkezés benyújtása esetén már a pontszámítás folyamatában sem vehet részt a jelentkező), így *fellebbezéssel az eljárás egészében élhet a jelentkező*.

A *fellebbezésre nyitva álló határidőket* az Nftv. határozza meg azzal, hogy a Ket. VII. fejezetét alkalmazni kell az Nftv-ben leírt eltérések figyelembevételével. A felvételi eljárás során az Nftv. és az Fkr. *szigorú határnapokat* tűz az eljárás megindításától a felvételi határozat megküldéséig. A döntések meghozatalakor méltányosságnak helye nincs, ezért a megszabott határidők valamennyi eljárásban részt vevő személyt kötnek. Az államtitkár kifejtette, hogy *a regisztrációs időszakból való kicsúszás* abban az esetben állhat fenn, ha a besorolási döntés ellen történő fellebbezési kérelmet az Nftv. által számított határidők be nem tartásával bírálná el akár az elsőfokon, akár a másodfokon eljáró szerv, illetve a döntést a jelentkező és az intézmény nem, vagy csak jelentős késéssel kapja meg.

A jogorvoslati kérelmek bírálatakor első fokon az *Oktatási Hivatal* jár el, másodfokon az Emberi Erőforrások Minisztériuma. Az Nftv. 41/F-41/G. §-ai rendelkeznek a besorolási döntéssel szemben benyújtott jogorvoslati kérelmek kezeléséről.

Az első fokon eljáró szervnek *a kérelem beérkezésétől számított 30 nap* áll rendelkezésre, amely során döntését módosíthatja, kijavíthatja, vagy kiegészítheti. Döntéséről értesíti a jelentkezőt és a felsőoktatási intézményt. A kérelem benyújtására a besorolási döntés közlésétől számított 15 nap áll a jelentkező rendelkezésére. A besorolási döntés meghozatalára az Fkr. szab határidőt: a keresztféléves felvételi eljárás esetén legkésőbb a képzés indítása szerinti év január 25. napja, általános eljárás esetén legkésőbb a képzés indítása szerinti év augusztus 5. napja, pótfelvételi eljárásban pedig legkésőbb a képzés indítása szerinti év augusztus 28. napja.

Ha az első fokon eljáró Oktatási Hivatal a jogorvoslati kérelmet megalapozatlannak tartja, a *kérelmet öt napon belül felterjeszti* az Emberi Erőforrások Minisztériumának. *A másodfokú eljárásban az ügyintézési határidő az Nftv. szerint 40 nap*. A másodfokú döntésről az intézmény és a jelentkező is a döntés meghozatalát követően haladéktalanul értesítést kap.

A fentiek alapján abban az esetben, ha a jogszabályi határidőket mind az első, mind a másodfok tartja, a végső ügyintézési határidő a képzés indítását követően telik le. *Az államtitkár tudomása szerint az ügyintézők mindent megtesznek annak érdekében, hogy a jogorvoslati kérelmek minél hamarabb bírálatra kerüljenek, azonban százezres jelentkezői létszám, és több ezres jogorvoslati kérelem esetén nem látja kivitelezhetőnek az objektív határidők csökkentését a jogorvoslathoz való alapvető jog sérelme nélkül.*

Az államtitkár tájékoztatott, hogy *a 2015. évi keresztféléves eljárásban 4 fő esetén történt késedelmes regisztráció*. A besorolási döntések megváltoztatása egy esetben 2015. március 4-én, 3 esetben március 16-án megtörténtek. A jelentkezők a határozatokat azonban – tekintettel a külföldi (román) lakcímre – csak késve kapták meg, s hiába számított rájuk az intézmény, a tényleges beiratkozás csak áprilisban történt meg. Ezen esetekben az Oktatási Hivatal és a Minisztérium is határidőben járt el, a kézbesítés hosszabb időtartama egyik félnek sem róható fel. A szaktárca válaszadásának időpontjában az általános felvételi eljárás jogorvoslati kérelmeinek feldolgozása zajlott, így arról érdemi információt nem tudott adni.

Az államtitkár kifejtette, hogy *az ügyintézési határidők lerövidítése a nagyszámú ügyiratforgalom miatt jogsérelemhez, jogellenes hatósági gyakorlathoz vezetne*. A 2014. évi általános felvételi eljárásban 123 655 közigazgatási döntés született, melyből mindösszesen 5 olyan jogorvoslati határozat volt, amely az elsőfokú döntést megváltoztatta. A *statisztikai adatok sem támasztják alá* a határidők csökkentésének szükségességét. Előadta, hogy a korábbi években előforduló néhány utólagos regisztrációt az intézmények a Felsőoktatási Információs Rendszerben (a továbbiakban: FIR) rögzíteni tudták, az utólag felvett hallgatók pedig – ha szándékukban állt megkezdeni a képzést – be tudtak iratkozni.

*Mindezek alapján az államtitkár nem látja szükségét az utólagos regisztráció intézményen belüli kötelezővé tételének, ugyanis az adatszolgáltatás az állami ösztöndíjak tekintetében a költségvetés tervezése miatt szükséges.*

**II.2.** Az *államtitkár* második megkeresésemre – amelyben szakmai álláspontjának kiegészítését kértem – arról tájékoztatott, hogy korábbi szakmai álláspontját, észrevételeit fenntartja. *A felsőoktatási felvételi eljárás egészére vonatkozó határidők módosításával kapcsolatban ugyanakkor arra hívta fel a figyelmem, hogy* a Parlamentnek benyújtott T/6410-es számú, a közigazgatási bürokráciacsökkentéssel összefüggő törvénymódosításokról szóló törvényjavaslat 182. §-a javasolja, hogy a 2011. évi CCIV. törvény 41/H. §. (2) bekezdése az alábbiak szerint módosuljon: „(2) *A másodfokú eljárásban az ügyintézési határidő harmincöt nap.'"* A javaslat Parlament által történő elfogadása esetén a jogorvoslati kérelmek másodfokú bírálatának határideje a korábbi 40 napról 35 napra rövidül, kizárva a határidő további 40 nappal történő hosszabbításának lehetőségét. Ezzel is támogatja a tárca azt, hogy a jogorvoslati kérelmet benyújtók regisztrációja – pozitív eredményű másodfokú határozat esetén – minél korábban megtörténhessen.

Tájékoztatott továbbá *az emberi erőforrások minisztere nevében a másodfokon pozitívan elbírált jogorvoslati kérelmek számáról*: 2013. évi általános felvételi eljárásban 5 fő; 2013. évi pótfelvételi eljárásban 3 fő; 2013. évi keresztféléves felvételi eljárásban 0 fő; 2014. évi általános felvételi eljárásban: 5 fő; 2014. évi pótfelvételi eljárásban: 3 fő; 2014. évi keresztféléves felvételi eljárásban: 1 fő; 2015. évi általános felvételi eljárásban: 20 fő; 2015. évi pótfelvételi eljárásban: 11 fő; 2015. évi keresztféléves felvételi eljárásban: 4 fő.

Az államtitkár kifejtette, hogy a felsőoktatási felvételi eljárásban a jogorvoslati kérelmeket másodfokon *a Felsőoktatás-politikai Főosztály kormánytisztviselői végzik, amelynek létszáma jelenleg 14 fő*. Éppen a felvételivel kapcsolatos feladatok hatékonyabb ellátása érdekében került kialakításra 2014. szeptemberétől a Főosztályon belül a Felvételi és Kapacitási Osztály, így a felsőoktatási felvételi eljárásokkal kapcsolatos feladatok ellátásában 3 fő vesz részt közvetlenül, azonban a jogorvoslati kérelmek bírálatának időszakában a Főosztály további kormánytisztviselői is részt vesznek a feladat határidőben történő végrehajtásában. Ez a kapacitás az államtitkár szerint elegendő a feladat ellátására.

**II.3.** Az *Oktatási Hivatal elnökének* álláspontja szerint az egyes jogorvoslati határidők és a felsőoktatási felvételi jelentkezési kérelem eredményeként megnyíló beiratkozási időszak időbeli ütközését *a jogorvoslat-statisztikai relevancia*, valamint a felsőoktatási intézmények által biztosított *beiratkozási időszak* dimenziójában szükséges megvizsgálni. A három felsőoktatási felvételi eljárás (általános, pót, keresztféléves) közül a jogorvoslatok számát tekintve az általános felsőoktatási felvételi eljárás adatai az irányadók, másrészt a pót és keresztféléves eljárások besorolási döntése a beiratkozási időszak kezdetén születik meg.[2]

Az általános eljárás esetében a felsőoktatási felvételi jelentkezések száma a 2010-2011-es csúcsidőszakhoz, az akkori 140 ezer jelentkezőhöz képest az utóbbi években visszaesett, jelenleg 100-110 ezer körül látszik stabilizálódni. A rendes jogorvoslati kérelmek száma a csúcsidőszakban 1800 volt, azóta pedig jellemzően ezer körüli (a 2014. évi általános felsőoktatási felvételi eljárásban 971 fellebbezés volt).

A beérkező fellebbezéseket az Oktatási Hivatal megvizsgálja, és amennyiben a fellebbezés megalapozott vagy támogatható, úgy első fokon módosítja a besorolási döntést, a többi fellebbezést pedig felterjeszti a másodfokon eljáró Minisztériumnak.

A 2014. évi általános felsőoktatási felvételi eljárásban az Oktatási Hivatal *373 besorolási döntést módosított saját hatáskörben*. E fellebbezések többsége jellemzően nem jogszabálysértő, azonban támogatható kérelem volt, azaz e fellebbezések akár jogszerűen elutasításra is kerülhettek volna.[3] A jogszerűtlenül meghozott besorolási döntések oka jellemzően az, hogy az adatfeldolgozást végző szervezet valamely dokumentumot már nem tudott feldolgozni vagy rosszul rögzítették valamelyik eredményt, az ilyen fellebbezések száma tízes nagyságrendű.[4]

---

[2] A jogorvoslati szakasz ezen eljárások tekintetében csak akkor nem nyúlna bele a félév elejébe, amennyiben ezek az eljárástípusok megszűnnének. 2005 előtt például az intézmények többsége nem szervezett felvételit augusztusban, kizárólag az adott szakon az általános eljárásban már pontszámmal rendelkező jelentkezőket fogadta, így a jelenlegi mértékben sem felvételi-szervezés, sem adatfeldolgozás nem volt. A keresztféléves eljárás intézményesítésére 2008-ban került sor az osztott mesterképzésen történő folyamatos továbbhaladás biztosítása céljából (a páratlan félévszámú alapképzések tekintetében), azonban az intézmények rendszeresen hirdetnek alap- és osztatlan mesterszakokat is.

[3] Így például a jelentkező az alapeljárásban nem nyújtott be arra vonatkozó igazolást, illetve nem kérelmezte, hogy a külföldi érettségi vizsgatárgyát az Oktatási Hivatal milyen céltárgyként számítsa be

[4] A ma ismert felsőoktatási felvételi eljárás struktúrája a '80-as évekig nyúlik vissza. Az eljárásban az egyes dokumentumbeküldési határidők az adatfeldolgozással kapcsolatosak és jellemzően jogvesztőek, egyes – nem kötelező - dokumentumtípusok esetében ezért nincs hiánypótlási felszólítás. Az általános eljárás tekintetében három fő dokumentumbeküldési határidő van: 1. a jelentkezéskor már rendelkezésre álló dokumentumok február 15., 2. a jelentkezési határidő után, de a besorolási döntést megelőző 50. napig megszerzett dokumentumok (pl. középiskolai bizonyítvány utolsó év végi oldalai): besorolási döntést megelőző 50. nap, 3. az előző határidőt követően megszerzett dokumentumok (pl. érettségi bizonyítvány): a besorolási döntést megelőző 14. nap. Az

Másodfokon jellemzően tíz alatti a besorolási döntést megváltoztató döntések száma. A *rendkívüli jogorvoslati eljárást*, bírósági felülvizsgálatot évente 0-5 jelentkező veszi igénybe, a besorolási döntés 2008-as bevezetése óta összesen három esetben semmisítette meg a bíróság a besorolási döntést a hatóság új eljárásra kötelezése mellett. *A jogszabálysértő besorolási határozatok száma tehát 100 ezer feletti jelentkezői szám mellett jellemzően 100 alatti és az adatfeldolgozással van összefüggésben.*

A 2014. évi általános felsőoktatási felvételi eljárásban emellett 50 hivatalbóli módosító határozat született még augusztus folyamán.[5] Az előzőekben leírtak alapján az őszig elhúzódó – jogszabálysértés következtében meghozott – pozitív besorolási döntést tartalmazó határozatok száma a kérdésben statisztikailag elenyésző, azaz a jogalkotás szükségességének dimenziójában vélelmezhetően irrelevánsnak tekinthető.

A felsőoktatási intézmények többsége az Oktatási Hivatal tapasztalatai szerint rugalmasan kezeli az esetlegesen a beiratkozási időszak lejártát követően, jogorvoslati döntés eredményeként felvett hallgatók ügyeit mind a beiratkozás, mind a kurzusfelvétel és annak teljesítése tekintetében. Sajnos néhány intézmény hozzáállása kivételként erősítheti e szabályt, de az ilyen anomáliák – az ezzel szembeni hatósági fellépés eredményeként – ma már nem jellemzőek. A besorolási döntés egyébiránt *nem konstituál jogot a beiratkozásra*, a besorolás eredményeként a felsőoktatási intézményeknek felvételi döntést szükséges meghozniuk.[6] A jogorvoslati szakasz tekintetében néha problémát okozhat a felsőoktatási intézmények nyári szabadságolási gyakorlata, mivel az intézményi téves adatrögzítéssel kapcsolatban kizárólag az intézmények nyilatkozhatnak, azaz intézményi jogorvoslati kapcsolattartó, illetve döntéshozó hiányában a fellebbezési kérelem várakozik, azonban a felsőoktatási intézmények ma már jellemzően folyamatosan elérhető kapcsolattartót biztosítanak.

Fentiek alapján az elnök szakmai véleménye szerint *a felsőoktatási felvételi eljárás jogorvoslati szakaszával kapcsolatban nem merül fel olyan körülmény, mely a jelentkezők jogait a beiratkozás és a kurzusfelvétel tekintetében oly módon sértené, hogy ezzel a jogalkotás szükségességét vetné fel a jelenlegi – hatósági ügyintézésre maghatározott – jogorvoslati határidők tekintetében*. A beiratkozásra, kurzusfelvételre vonatkozó szabályozás megalkotása pedig akár az intézményi (képzésszervezéshez, a tanév rendjének megállapítása) autonómia sérelmével járhat. *A fellebbezések benyújtására nyitva álló időtartam és a fellebbezési jogcím tekintetében azonban szükséges a vonatkozó jogszabályok módosítása.*

A ponthatárok kihirdetésére jellemzően július 20-25. között kerül sor, a jelentkezők ekkor információt kapnak jelentkezési kérelmük eredményéről az e-felvételiben és sms-ben is. A besorolásról 2008 óta formailag hatósági határozatot kell hozni, melynek legenerálására az Oktatási Hivatal augusztus 5-ig köteles.[7]

A *besorolási határozatnak csupán formai szempontból van a jelentkezők számára jelentősége*, hiszen a besorolási határozatban található adatoknál bővebb információk állnak az e-felvételiben a jelentkezők rendelkezésére. A jelentkezők tehát alapvetően nem a besorolási döntés alapján döntenek az esetleges fellebbezés benyújtásáról, illetve a besorolási döntés is az e-felvételiben kerül közlésre.

---

utóbbi évek fejleménye, hogy már a középiskolai bizonyítvány (mely nem kötelező dokumentum) hiányára is hiánypótlási felhívást kell kiküldeni, mely a dokumentumbeküldés határidejét is meghosszabbítja. A jelentkezők emellett gyakran az utolsó pillanatban – a harmadik fő határidő lejártakor – küldik be a dokumentumaikat, s e körülmények együttes eredménye, hogy az adatfeldolgozás változatlan határideje mellett a feldolgozandó dokumentumok száma radikálisan megemelkedik, mely a tervezhetőséget és az adatfeldolgozást veszélyezteti.

[5] A hivatalbóli módosító határozatok indoka általában az elmaradt intézményi adatrögzítés, pl. alkalmassági vizsga eredménye, a pontszámító kalkulátor valamely paraméterének rossz beállítása stb.

[6] A jogszabály mérlegelési lehetőséget azonban nem biztosít, azaz a felvételi döntés esetleges elmaradása vagy a beiratkozás megtagadása hatósági/bírósági eljárást vonhat maga után.

[7] A ponthatárok kihirdetése és a besorolási határozat e-felvételiben történő közlése között az adatállomány és a határozat-generálás tesztelése zajlik.

A fellebbezések benyújtása tehát a ponthatárok kihirdetésének másnapján megkezdődik – így a fellebbezések legalább 70 százaléka általában a besorolási döntés közlését megelőzően érkezik be – és a besorolási döntés e-felvételiben történő kézbesítését követő 15. napig tart, a postai úton történő kézbesítés még ezt követően is tart. *A jelentkezőknek tehát jelenleg megközelítőleg egy hónapjuk van a fellebbezés benyújtására.* A jelenlegi törvényi határidő alapján tehát vannak fellebbezések, amelyeknek már *a beérkezése eléri a félévkezdést*. Az elnök álláspontja szerint e határidő – például a besorolási döntés közzétételét követő 5. napig – is megfelelő, kb. 15 napos határidőt biztosítana a fellebbezések benyújtására és elősegíthetné a fellebbezések gyorsabb elbírálását, vagy a fellebbezés benyújtási határideje a ponthatárok kihirdetéséhez lenne köthető.[8]

A fellebbezési jogcím a felsőoktatási felvételi eljárásban nincs korlátozva, azaz a felvételizők bármilyen okból benyújthatnak fellebbezést. A fellebbezések elutasításának indoka jellemzően *méltányosság kérése* („1 ponttal maradtam csak le" stb.), illetve a felvételi tájékoztató ismeretének hiányából fakadnak (pl. „miért nem kaptam OKJ-többletpontot").

Az elnök álláspontja szerint, ha *a fellebbezési jogcím kizárólag jogszabálysértés megjelöléséhez lenne kötve a nemzeti felsőoktatási törvényben*, amelyre a Ket. is lehetőséget ad, úgy *néhány év alatt előreláthatóan csökkenhetne a fellebbezések száma*, s ezzel a valóban jogszabálysértő besorolási döntések elsőfokú módosítása felgyorsítható lenne. Az Oktatási Hivatalnak jelenleg is kötelessége a jelentkezők tájékoztatása arról, hogy milyen jogszabályhelyek alapján alakult ki a végleges felvételi összpontszám a megjelölt szakon, így jogszabálysértő döntés esetén az Oktatási Hivatal is segítséget nyújthat a jogi képviselő nélkül eljáró jelentkezőknek a fellebbezést megalapozó jogszabályhely megjelölésében.

A felsőoktatási intézmények által jelzett *központi adatjelentéssel* és a *hallgatói ösztöndíj-nyilatkozattal* kapcsolatban az elnök arról tájékoztatott, hogy a FIR a felsőoktatási intézményektől beérkező adatokat *adott féléven belül mindenféle korlátozás nélkül befogadja*, – tehát amennyiben egy adott hallgató jogviszony létesítésének vagy egyéb képzési adatait az őszi félévben október 15-ét követően, a tavaszi félévben március 15-ét követően küldi be az intézmény – a FIR az adatokat befogadja. Ilyen esetben az illető hallgató képzése az Országos Statisztikai Adatgyűjtési Program (OSAP) statisztikába nem kerül be, azonban a hallgatót ebből kifolyólag hátrány nem éri. A magyar állami ösztöndíjjal támogatott képzéshez fűződő kötelezettségek tekintetében azon félévre áll be a hallgató visszatérítési kötelezettsége vagy hazai munkaviszony fenntartási kötelezettsége, amely félévben a statisztikai adatközlés idején (október 15. és március 15.) a hallgató jogviszonya az adott képzésen aktív. Tehát amennyiben a hallgató ezen időpontokat követően létesít jogviszonyt, magyar állami ösztöndíjhoz fűződő kötelezettsége az adott félévre nem keletkezik.

**II.4.** *Az Oktatási Hivatal elnöke* második megkeresésemre adott válaszában tájékoztatott a 2013-2015. évi felsőoktatási felvételi eljárások (általános: A, pót: P, keresztféléves: K) rendes jogorvoslati szakaszában beérkezett jogorvoslati kérelmek, valamint az első fokon módosított döntések számáról:

| eljárás | fellebbezések száma | első fokú módosító határozat |
|---|---|---|
| 2013K | 67 | 43 |
| 2013A | 1007 | 378 |
| 2013P | 184 | 108 |
| 2014K | 60 | 30 |
| 2014A | 971 | 373 |
| 2014P | 202 | 111 |
| 2015K | 37 | 4 |
| 2015A | 810 | 358 |
| 2015P | 163 | 67 |

[8] Így például a ponthatárok kihirdetése plusz 15 nap.

A jogorvoslati kérelmek elbírálására rendelkezésre álló apparátus kapcsán az elnök tájékoztatott, hogy a központi felsőoktatási felvételi eljárás feladatai 2008-tól két szervezet, az Educatio Társadalmi Szolgáltató Nonprofit Kft. (a továbbiakban: Educatio Nkft.), valamint az Oktatási Hivatal között oszlottak meg. Az Educatio Nkft. feladatait 2016. január 1. napjával – a Kormány 209/2015. (VII. 23.) Korm. rendelete alapján – az Oktatási Hivatal veszi át, így a tervek szerint a felsőoktatási felvételivel foglalkozó személyi állomány feladatainak megszervezése és eloszlása optimalizálható, elősegítve ezzel többek közt az adatfeldolgozás, a szakmai döntések, valamint a jogorvoslati elbírálás hatékonyságának növelését.

**II.5.** ***A felsőoktatási intézények válaszai a feltett kérdések mentén tagolva.***

**II.5.1. Az intézményben a regisztrációs időszak időtartama**

- *A Budapesti Corvinus Egyetemen* 2014/2015. tanévben a regisztrációs időszak – a rektor által mellékletként küldött táblázat szerint – az őszi félévben valamennyi karon lényegében szeptember 1-14. között, a tavaszi félévben pedig január 30. és február 8. között zajlik.
- *A Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetemen* a következő félévre történő regisztráció már az előző félév vizsgaidőszakát követően, ha az időbeosztás ezt nem teszi lehetővé, akkor a tavaszi félévre vonatkozóan már az őszi félév vizsgaidőszakának utolsó napjaiban elindul, és a félév első hetének, az ún. regisztrációs hétnek a végéig tart. A „rendes" regisztráció a 2014/2015. első félévet megelőzően 2014. június 24-én 8 órától 2014. szeptember 7-én 24 óráig tartott. A tantárgyfelvétel két lépcsős. A hallgatók az előzetes tantárgyfelvételi időszakban a beiratkozási szándékukat jelentik be, hogy egy adott tantárgyat fel szeretnének venni, majd elsősorban a választható tantárgyakra beérkezett igények alapján a regisztrációs hét első napján a karok/tanszékek döntenek a végleges kurzuskínálatról, és a hallgatók a regisztrációs hét első napján 16 órától a regisztrációs hét utolsó napjáig véglegesíthetik a felvett tantárgyaikat. A 2014/2015. tanév első félévében az előzetes tantárgy- és kurzusfelvételi időszak 2014. június 25-én 18 órától 2014. augusztus 29-én 12 óráig, majd a végleges időszak 2014. szeptember 1-én 16 órától 2014. szeptember 7-én 24 óráig tartott. A felvett hallgatók a felvételi értesítésben már megkapják a tanulmányi rendszer használatához szükséges azonosítót, illetve információkat, és a regisztrációt mindenképpen maguk intézik. A tantárgyfelvétel a karok egy részén, és csak az alapképzéseken csoportos, ebben az esetben a hallgató órarendjén a regisztrációs hét során változtathat. A karok másik részén a hallgatóknak megadják az ajánlott tantervet és órarendet, de a hallgató maga veszi fel a kurzusait.
- A *Debreceni Egyetemen* a beiratkozás és a regisztráció központilag szabályozott és egységes, azaz karonként nem eltérő. A felvettek beiratkozására a regisztrációs időszakot megelőzően kerül sor, ezt követi a regisztrációs hét, mely során a hallgató bejelentkezhet az aktuális félévre és felveheti tantárgyait. A Debreceni Egyetem Tanulmányi és Vizsgaszabályzata (továbbiakban: DE TVSz.) 5. § (3) bekezdése szerint „a hallgató minden félévben legkésőbb a szorgalmi időszak 2. hetének végéig köteles magát (minden általa végzett szak vonatkozásában) a tanulmányi rendszeren keresztül a következő aktív félévre regisztrálni vagy passzív félévet bejelenteni, és a félévben teljesítendő tárgyaira a tanulmányi rendszerben és a szabályzat mellékletében előírt más módon bejelentkezni. A félévre történő regisztráció és a tantárgyak felvétele a szorgalmi időszak második hetének végéig szabadon módosítható".
- A *Dunaújvárosi Főiskola* oktatási igazgatójának tájékoztatása szerint intézményükben a Tanulmányi Hivatal feladata megszervezni a beiratkozást, melynek keretében minden hallgató elektronikusan és papír formában kap egy általános tájékoztatót a beiratkozási eljárásról.

A Hivatal által adott időpontban 15 perc alatt személyesen be lehet iratkozni, de pótidőpontot is megjelölnek. Természetesen, akinek egyik időpont sem jó, azokkal személyes egyeztetés alapján egyéni időpontot biztosítanak. Az érvényes felvételi döntéssel rendelkezőknek a szorgalmi időszak kezdési dátumától számított két hét alatt kell beiratkozniuk.

- *Az Eötvös Lóránd Tudományegyetemen* az intézmény szabályzata, az ELTE Szervezeti és Működési Szabályzat II. kötete, a Hallgatói követelményrendszer (a továbbiakban: HKR) – illeszkedve az Nftv. rendelkezéseihez – különbséget tesz beiratkozás és regisztráció között. A HKR 4. § (2) bekezdés 6. pontjában meghatározottak szerint a beiratkozás a hallgatói jogviszony létesítésének adminisztratív aktusa, mely a szakra történő felvételt, átvételt, részismereti képzésre vagy résztanulmányok folytatására kapott engedélyt követően történik elektronikus formában, az elektronikus tanulmányi és hallgatói ügykezelési rendszerben (Elektronikus Tanulmányi Rendszer) tett nyilatkozattal és az illetékes kari tanulmányi hivatal közvetlen közreműködésével.
  A bejelentés[9] az a tanulmányi cselekmény, amely során a hallgató nyilatkozik, hogy az adott félévben megkezdi vagy folytatja tanulmányait, illetve szünetelteti azt. A bejelentés lehet regisztráció, vagyis a tanulmányok megkezdésének, folytatásának kérése, illetve nyilatkozat a hallgatói jogviszony szüneteléséről, amikor a hallgató az adott tanulmányi félévben nem regisztrál, tanulmányi kötelezettségeket nem teljesít, tanulmányi teljesítményre nem kötelezhető. A bejelentést a félév kezdetétől számított egy hónapon belül rendkívüli esetben ennek igazolására szolgáló eredeti dokumentum bemutatásával a hallgató visszavonhatja, ezt követően erre nincs lehetőség.
  A regisztrációs időszak[10] a regisztrációra rendelkezésre álló időtartam, amely az őszi félévben a képzési időszak első napját megelőző hét szerdától péntekig tart, a tavaszi félévben a képzési időszak első napját megelőző héten van. Ebben az időszakban tanulmányi kötelezettségekkel kapcsolatban kizárólag kurzusjelentkezéseket, időpont-egyeztetéseket lehet lebonyolítani. A beiratkozást a regisztrációs időszak végéig meg kell tenni,[11] kivéve, ha a képzés sajátosságaira tekintettel a képzésért felelős kar ettől eltérő időpontot állapít meg. E határidő alóli felmentés méltányossági kérelemben kezdeményezhető. A bejelentését a hallgató az előzetes kurzusfelvétel kezdetétől a regisztrációs időszak végéig végezheti el. Ezt követően az adott félévre bejelentést tenni nem lehetséges.[12] Tekintettel arra, hogy az Nftv. 40. § (7) bekezdése szerint a felvételt nyert jelentkező abban a félévben létesíthet hallgatói jogviszonyt, amelyre a felvételi eljárás során felvételt nyert, a beiratkozás elmulasztása esetén csak új, sikeres felvételi eljárás után lehet a tanulmányokat megkezdeni.
  A bejelentés visszavonására ugyanakkor lehetőség van: igazodva az immár hatályon kívül lévő felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXX1X. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 79/2006. (IV. 5.) Korm. rendelet 24. § (1) bekezdésében megfogalmazottakhoz, rendkívüli esetben, ösztöndíjas tanulmányok, baleset, betegség vagy más váratlan ok miatt a hallgató a szorgalmi időszak kezdetétől számított egy hónap alatt személyesen vagy meghatalmazott útján nyilatkozhat a váratlan ok igazolására szolgáló eredeti dokumentum bemutatásával az alapszakja szerinti Tanulmányi Osztályon bejelentésének visszavonásáról.[13] A fent felsorolt szabályok alapján az Eötvös Loránd Tudományegyetem a hatályos jogszabályi kereteken belül megfelelően biztosítja a rendes úton felvételt nyert személyek beiratkozását.

[9] A HKR 4. § (2) bekezdés 7. pontja
[10] A HKR. 4. § (2) bekezdés 71. pontja
[11] A HKR 35. § (3) bekezdése
[12] A HKR 36. § (2) bekezdése.
[13] A HKR 36. § (3) bekezdése.

- *Az Eszterházy Károly Főiskolán* a regisztrációs időszakot az oktatási naptárban határozza meg az intézmény, mely szerint a regisztrációs időszak szeptember 7-20-ig illetve január 25-február 7-ig tart. Tanegység felvételre, bejelentkezésre két időszakban van lehetőség, az előzetes és a végleges tárgyfelvételi időszakban. Az előzetes tárgyfelvétel során a hallgató a számítógépes nyilvántartó rendszerben felveszi a következő félévben teljesíteni kívánt tanegységeket. A hallgató a tárgyfelvétel véglegesítési időszakban a felvett tárgyak listáját módosíthatja.[14] A regisztrációs időszakot követő három hétben a hallgató írásbeli kérelmére igazgatási díj ellenében a Dékáni Hivatal a számítógépes nyilvántartó rendszerben további tanegységet vehet fel, tanegységet törölhet. Ha a tanegység felvételt, törlést nem a hallgatónak felróható okból kell elvégezni, igazgatási díj fizetésére nem kötelezhető.[15]
- A *Kaposvári Egyetemen* a regisztrációs időszak 2015-2016. tanév 1. félévében 2015. szeptember 1-20-ig tart, a 2015-2016. tanév II. félévében pedig 2016. január 18-február 7-ig.
- A *Kecskeméti Főiskola* rektorának tájékoztatása szerint valamely képzésére felvételt, vagy átvételt nyert személy, a beiratkozással létesít hallgatói jogviszonyt. A felvételt, átvételt nyert személlyel írásban közlik a felvétel/átvétel tényét, valamint a beiratkozás időpontját. Amennyiben a felvételt/átvételt nyert személy az előírt időpontban nem iratkozik be, úgy az Oktatási Iroda írásbeli felszólítást küld részére. A felszólításban 8 napos határidőt adnak a beiratkozás teljesítésére vagy ezzel összefüggésben más jognyilatkozat megtételére. Tájékoztatást adunk továbbá arról is, miszerint a beiratkozás elmaradását akként tekinti a Főiskola, hogy az érintett nem kíván hallgatói jogviszonyt létesíteni. Amennyiben a felszólítás kézhezvételétől számított 8 napon belül a felvételt, átvételt nyert személy továbbra sem iratkozik be, és ezzel összefüggésben más írásbeli jognyilatkozatot sem tesz, úgy a Főiskola törli a felvettek, átvettek köréből. A Főiskola írásban értesíti az érintettet a törlésről.[16] A hallgatónak, az egyes képzési időszakok (félévek) megkezdése előtt be kell jelentkeznie az adott képzési időszakra. A bejelentkezésre nyitva álló időtartam a szorgalmi időszak előtti hét. A hallgató, az elektronikus tanulmányi nyilvántartási rendszerben (továbbiakban: ETR) történő tantárgyfelvétellel teljesíti a bejelentkezési kötelezettségét. A hallgató a bejelentkezésről az ETR-en keresztül nyilatkozik.[17]
- A *Liszt Ferenc Zeneművészeti Egyetem* rektorának tájékoztatása szerint a regisztrációs időszak kezdő dátuma általánban a tanév, ill. a félév kezdő hetét megelőző hét első napja. Záró dátuma általában a tanév, ill. a félév első hetének vége.
- A *Miskolci Egyetemen* a hallgatói jogok és kötelezettségek rendjét belső szabályok rögzítik. Az Szervezeti és Működési Szabályzat 35. § (1) bekezdése szerint a tanulmányi idő félévekre, ezeken belül regisztrációs időszakra, szorgalmi időszakra, vizsgaidőszakra, szakmai gyakorlaton eltöltendő időszakra és szünetekre tagozódik. A tanulmányi félév időbeosztását a tanulmányi rektorhelyettes készíti el a kari/intézeti vélemények figyelembevételével, és az előző félévben az egyetemi szenátus hagyja jóvá. Az előzőek alapján az Egyetemen a regisztrációs hét szeptember és február első hetére esik. A 2014/2015. tanév I. félévében a regisztrációs hét nappali tagozatos hallgatók részére 2015. szeptember 1-jétől 5-ig, a levelező tagozatos hallgatók részére pedig 2015. szeptember 1-jétől 6-ig tartott.

[14] A TVSZ 5. § (9) bekezdése.
[15] A TVSZ 5. § (10) bekezdése.
[16] Lásd az SZMSZ III. Hallgatói Követelményrendszer II.Hallgatói jogok gyakorlásának és kötelességek teljesítésének rendje 1-2. §át.
[17] Lásd az SZMSZ III. Hallgatói Követelményrendszer II Hallgatói jogok gyakorlásának és kötelességek teljesítésének rendje 3. §-át.

A 2014/2015. tanév II. félévében a regisztrációs hét nappali tagozatos hallgatók részére 2015. február 2-től február 6-ig, a levelező tagozatos hallgatók 2015. február 2-től február 7-ig tartott.

- A *Nemzeti Közszolgálati Egyetem* Tanulmányi és Vizsgaszabályzata (a továbbiakban: TVSZ) szerint a tanév regisztrációs, szorgalmi és vizsgaidőszakból áll.[18] A regisztrációs időszak legalább öt munkanap (amely egyben a szorgalmi időszak első öt napja is lehet). A beiratkozás és bejelentkezés időszaka a regisztrációs időszak.[19] A felvett státuszú jelentkező, a hallgatói jogviszony létesítése érdekében köteles az első félévre beiratkozni, a további félévekben a hallgató köteles tanulmányainak folytatását regisztrálni (bejelentkezni), a félévi státuszáról (aktív, passzív) nyilatkozni.[20] Aki felvételt nyert, de nem iratkozott be, annak hallgatói jogviszonya nem keletkezik, ezért a regisztrációs időszak befejezésével a felvettek névjegyzékéből törölni kell.[21]
  A beiratkozás a beiratkozási lap kitöltésével, a jogszabályban, és a TVSZ-ben meghatározott okiratok bemutatásával, benyújtásával, szerződések megkötésével, a Neptun rendszerben való regisztrációval, és legalább egy tantárgy felvételével történik.[22] A regisztrációs időszak idejét a TVSZ-ben meghatározottak alapján az aktuális tanév időbeosztásáról szóló rektori utasítás határozza meg. A tanév rendjét, megkezdésének és befejezésének, a tanévben végrehajtandó egyetemi rendezvények megtartásának pontos időpontját a rektor határozza meg, amelyet az intézmény a tárgyévet megelőző év március 31-ig az Egyetem honlapján teszi közzé. A tanévet a rektori utasításban kiadott naptári terv alapján a Tanulmányi Osztályok tervezik.[23] A 2015/2016. tanév őszi félévében a regisztrációs és tantárgyfelvételi időszak 2015. augusztus 24-től 2015. szeptember 6-ig, a Hadtudományi és Honvédtisztképző Karon 2015. augusztus 30-ig tart.[24] Keresztfélévben kezdődő képzés kizárólag a szakirányú továbbképzési szakok esetén fordul elő, ahol a 2015/2016. tanév tavaszi félévében a regisztrációs és tantárgyfelvételi időszak 2016. január 25-től 2016. február 7-ig tart.[25]
- A *Nyíregyházi Főiskolán* a regisztrációs hét kezdő és záró időpontját a rektor határozza meg, jellemzően egy hét időtartamban.
- *A Nyugat-magyarországi Egyetemen* a regisztrációs időszak a szemeszter (őszi/tavaszi) első hete, azaz általában a szeptember és a február első hete.
- A *Pannon Egyetemen* a regisztrációs időszakot a tanulmányi- és vizsgaszabályzat határozza meg. Eszerint *„a szorgalmi időszak előtt legalább 5 munkanap regisztrációs időszakot kell biztosítani, melynek során a hallgató a tanrendjét véglegesíti, beiratkozási/bejelentkezési kötelezettségét teljesíti.”* A regisztrációs időszak a fentiek alapján az intézményben szeptember első hete, illetve február első hete.
- A *Pázmány Péter Katolikus Egyetemen* a bejelentkezési időszak a szorgalmi időszak kezdetét megelőző hét, amely a 2014/2015. tanév I. félévében 2014. augusztus 25. napjától 2014. szeptember 1. napjáig tartott.
- A *Pécsi Tudományegyetem* Karain a képzések eltérő sajátosságaiból adódóan különböző időpontokban kezdődnek és záródnak a regisztrációs időszakok, pl. a 2014/2015. tanév I. félévében 2014. július 17. és 2014. szeptember 14. között szervezték a Karok a regisztrációs időszakot.

[18] A TVSZ 14. § (1) bekezdése
[19] A TVSZ 25. § (l)-(2), (6) és (9) bekezdése
[20] A TVSZ 25. § (2) bekezdése
[21] A TVSZ 25. § (6) bekezdése
[22] A TVSZ 25. § (9) bekezdése
[23] A TVSZ 14. § (3) bekezdése
[24] Lásd a 2015/2016. tanév időbeosztásáról szóló 9/2015. számú rektori utasítás 2. sz. melléklet I. (6) bekezdését.
[25] Lásd a 9/2015. számú rektori utasítás 2. számú mellékletének I. (10) bekezdését.

A regisztrációs időszak rendjét a Pécsi Tudományegyetem Tanulmányi és Vizsgaszabályzata (a továbbiakban: TVSZ) 35. §-a szabályozza.[26] A TVSZ 35. § (2) bekezdése szerint a regisztrációs időszak a félévet részben megelőzheti, részben a félév része. A félév részeként a regisztrációs időszak a szorgalmi időszakkal átfedésbe kerülhet, de legkésőbb a félév negyedik hetéig tarthat.

- A *Szegedi Tudományegyetem* karain egységes eljárásrend szerint működik a hallgatók regisztrációja, azaz a felvételt nyert hallgatók beiratkozása. Amennyiben a hallgató felvétele jogorvoslat eredményeképpen valósul meg, a határozat kézhezvétele után a hallgató a félév során bármikor beiratkozhat. Figyelembe veendő az Nftv. 39. § (7) pontja, amely szerint a felvételt nyert jelentkező abban a félévben létesíthet hallgatói jogviszonyt, amelyre a felvételi eljárás során felvételt nyert. A *Szegedi Tudományegyetemen* a regisztrációs időszakról a Tanulmányi és Vizsgaszabályzata (TVSz) 6.2 pontja rendelkezik, amely szerint a bejelentkezés időszaka legfeljebb a szorgalmi időszak kezdetét megelőző 2 héttől a szorgalmi időszak kezdete utáni második hét végéig tart. A TVSz az alábbiak szerint rendelkezik: Nftv. 39. § (3) A hallgatói jogviszony a felvételről vagy az átvételről szóló döntés alapján, a beiratkozással jön létre. A beiratkozást megelőzően a 15. § (2)-(6) bekezdésben meghatározott képzésben részt vevő hallgatóval hallgatói ösztöndíjszerződést, illetve az önköltség fizetése mellett folytatott képzés tekintetében hallgatói képzési szerződést kell kötni. A felvételt nyert jelentkező abban a félévben létesíthet hallgatói jogviszonyt, amelyre a felvételi eljárás során felvételt nyert.
  6.1. A be nem iratkozott hallgató a tanulmányok megkezdésére a jogot elveszti. Nftv. 42. § (4) Aki a felsőoktatási intézménybe felvételt vagy átvételt nyert, beiratkozással hallgatói jogviszonyt létesíthet. (5) A hallgatói jogviszony fennállása alatt újabb beiratkozásra nincs szükség. A hallgatónak az intézményi szabályozásban meghatározottak szerint - a képzési időszak megkezdése előtt - be kell jelentkeznie az adott képzési időszakra. Nem jelentkezhet be az a hallgató, aki a lejárt fizetési kötelezettségeinek nem tett eleget. 6.2. Az egyetemen a hallgatói jogviszony alatt a tanulmányok folytatása szándékának minősül, ha a hallgató a szakjához tartozó kurzusok közül legalább egy kredit értékűt felvesz a kurzusfelvételi időszak végéig. Ezen feltétel nem teljesülése következményeként a hallgatói jogviszonya az adott félévben szünetel. Ha a költségtérítéses/önköltséges hallgató fizetési kötelezettségének nem tesz eleget a kurzusfelvételi időszak végéig, illetve ha nem rendelkezik a fizetés halasztására beadott kérelemmel, akkor hallgatói jogviszonya az adott képzési időszakban szünetel. A kurzusfelvételi időszak legfeljebb a szorgalmi időszak kezdetét megelőző 2 héttől a szorgalmi időszak kezdete utáni második hét végéig tart.
- *A Szent István Egyetem* rektorhelyettese tájékoztatott arról, hogy a regisztrációs időszak meghatározását az Egyetemi Szervezeti és Működési Szabályzatának 5/C mellékletét képező Tanulmányi és Vizsgaszabályzat dékáni hatáskörbe delegálja, ezért karonként eltérések vannak. Így a regisztrációs időszak az Alkalmazott Bölcsészeti és Pedagógiai Karon a szorgalmi időszak első két hete; Állatorvos-tudományi Karon az első évfolyamos hallgatók számára a beiratkozás napja a dékán által, a tanév időbeosztásában előre kijelölt nap; Gazdasági, Agrár és Egészségtudományi Karon a félév kezdését megelőző hónap 25-étől a félév kezdő hónapjának 20-ig tart. Ettől a campusok (Szarvas, Békéscsaba, Gyula) esetenként az órarend függvényében eltérhetnek (rövidebb időszak); a Gazdaság- és Társadalomtudományi Karon a nappali tagozatos hallgatók esetében a szorgalmi időszakot megelőző egy hét, levelező tagozaton két hét.

[26] Lásd a PTE SZMSZ 5. számú mellékletét.

Gépészmérnöki Karon a félévkezdés előtti egy hetes időszak (hétfő-vasárnap); Mezőgazdaság- és Környezettudományi Karon a tanév/félévkezdés időszakában két hét áll rendelkezésre, hogy a hallgatók beiratkozzanak, regisztráljanak; az Ybl Miklós Építéstudományi Karon az első tanítási napot megelőző 3 héttel kezdődik és az első tanítási hét végén zárul.

- A *Széchenyi István Egyetemen* minden tanévben a Szenátus által jóváhagyott Tanulmányi és Vizsgaszabályzat által meghatározott időszakban van a regisztrációs időszak. A korábbi félévek gyakorlatának megfelelően őszi félév esetén ez augusztus 29-30., tavaszi félév esetén január 28-30. közötti időszakba esik.
- A *Szolnoki Főiskola* rektorának tájékoztatása szerint a tanév oktatási rendjét szabályzó rektori utasítás alapján általában a szorgalmi időszak első hete a regisztrációs időszak, amikor nincs óralátogatási kötelezettsége a nappali tagozatos hallgatóknak, csak az adminisztrációt, tárgyfelvételeket, oktatói egyeztetéseket intézik.

**II.5.2. Biztosítja-e az intézmény az utólagos regisztráció, illetve a beíratkozás lehetőségét az általános, a keresztféléves és a pótfelvétlei eljárás esetén, amennyiben igen, akkor azt milyen módon, milyen határidővel teszi?**

- *A Budapesti Corvinus Egyetem* mind a három felsőoktatási felvételi eljárás (keresztféléves, általános, pótfelvételi) során biztosítja a jogorvoslattal besorolást nyert jelentkezők számára a beiratkozás, illetve az utólagos regisztráció lehetőségét a Tanulmányi és Vizsgaszabályzat különösen a 16. §-ában meghatározottak szerint. Mivel a pozitív besorolási döntés – akár az Oktatási Hivatal által saját hatáskörben javított besorolási döntésről, akár a jelentkező besorolási döntés ellen benyújtott jogorvoslati kérelmének másodfokon helyt adott miniszteri döntéséről legyen szó – a regisztrációs időszakon kívüli jut a jelentkező és az Egyetem tudomására, a beiratkozást és az utólagos regisztrációt a szorgalmi időszak megkezdése után, a statisztikai adatszolgáltatás dátumáig bezárólag – őszi félévben október 15., tavaszi félévben március 15. – külön térítési díj megfizetés nélkül engedélyezi az intézmény.
- *A Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetemen* a regisztrációs hetet követően a hallgatóknak a második oktatási hét első napjának végéig benyújtott elektronikus kérelmére – ha a hallgató hibájából nem történt meg a regisztráció, illetve a tantárgyfelvétel, akkor szolgáltatási díj ellenében – a tanulmányi hivatal munkatársai regisztrálják a hallgatókat, illetve veszik fel a tantárgyaikat. Mindhárom felvételi eljárás során a fellebbezéssel felvett hallgatókat külön kezeljük, a tanulmányi hivatal munkatársai személyesen veszik fel velük a kapcsolatot, és ha a normális időben már nem lehetséges, utólagosan intézik el a belépésükhöz szükséges adminisztrációt. Ha az idő már nagyon előrehaladt, a hallgatókat nyilatkoztatják, hogy aktív vagy passzív félévre kívánnak-e bejelentkezni.
- A *Debreceni Egyetemen* eljárási díj fizetése ellenében a regisztrálásra rendelkezésre álló időszak eltelte után még két hétig saját maga regisztrálhat a hallgató. A Tanulmányi és Vizsgaszabályzat 5. § (9) bekezdése értelmében „a hallgató az aktív félévre történő regisztrációt a szorgalmi időszak első négy hetében visszavonhatja, és passzív félévet kérhet.” Ezt követően kérelemre, a tanulmányi osztály munkatársainak segítségével van lehetőség az aktuális félévre történő bejelentkezésre.
- A *Dunaújvárosi Főiskolán* a felvételt nyert hallgatók be tudnak iratkozni a szorgalmi időszak első két hetében. A keresztfélévben felvett hallgatók számára is ugyanaz az eljárás, mint a nem keresztféléves eljárásban felvett hallgatók esetében. Ha valaki megfelelő indokkal jelentkezik náluk, akkor az ő beiratkoztatása később is megtörténhet, de ez a három felvételi eljárás esetében egy-egy hallgatót jelent félévenként.

A hivatalos döntés ellen fellebbezőknél fordult elő olyan probléma, hogy későn kapták meg a fellebbezés felvételi döntését. Amennyiben az intézmény tud a fellebbezésről és úgy látják, hogy a döntés pozitív elbírálás alá fog esni, megadják a fellebbező számára a megfelelő órarendet, és járhat órákra. Ezzel nem éri hátrány a későbbi beiratkozás miatt. A probléma azokkal a fellebbezőkkel szokott lenni – általában évente egy-két fő – akikről nem tudnak és október közepén, végén jelennek meg a pozitív jogorvoslati bírálattal. Ezek a jelentkezők már nagyon nehezen tudják teljesíteni a tanulmányi követelményeiket. A hallgatókkal személyes egyeztetés alapján határozzák meg, hogy a hallgató aktív vagy a passzív félévvel kezdjen. A hallgatók érdekeit figyelembe véve és egyetértésével hozzák meg ezeket a döntéseket.

- Az *Eötvös Lóránd Tudományegyetem* azok számára, akik jogorvoslat útján nyernek felvételt intézményesített, szabályzatban rögzített gyakorlat nincsen, leszámítva az Nftv. 40. § (7) bekezdése alapján kötelezően biztosítandó beiratkozást. Az ilyen esetekre – a rektor álláspontja szerint – szabályt nem lehet alkotni, ezeket az eseteket egyedi úton kell kezelni. A rektor hangsúlyozta, hogy az elhúzódó jogorvoslati eljárás kifejezetten hátrányos a leendő hallgató számára, hiszen beiratkozni és ezt követően kurzust felvenni csak jogerős felvételi határozat alapján lehet. Arra ugyanakkor minden esetben ügyel az intézmény, hogy az önhibáján kívül ilyen helyzetbe került hallgató számára biztosítsák a mintatanterv szerinti előrehaladást, ha pedig ez rendkívüli nehézséget jelentene, felkínálják számara a hallgatói jogviszony szüneteltetésének lehetőségét.
- *Az Eszterházy Károly Főiskola* rektora pusztán arra tért ki, hogy az intézményben nem volt olyan eset, hogy a hallgató jogorvoslati kérelmének elhúzódása miatt ne tudott volna bárki beiratkozni. Ha a beiratkozás azért késik, mert a jogorvoslati kérelem elbírálása az Oktatási Hivatalban elhúzódik, akkor október 14-ig, illetve keresztféléves felvételi esetén március 14-ig iratkozhat be a felvett hallgató.
- A *Kaposvári Egyetem* gyakorlata szerint az Oktatási Hivatal megküldi az intézmény felvételi felelősének, hogy mely felvételiző kapott a fellebbezést követően pozitív besorolást, aki értesíti a felvételizőt erről, illetve tájékoztatja, hogy mit kell magával hoznia a beiratkozáshoz. Általában a jelentkezők már értesültek az Oktatási Hivataltól is a döntésről, így pár napon belül meg tudják kezdeni a tanulmányaikat. Minden érintett hallgatóval a Tanulmányi Osztályon egyénileg elvégzik a beiratkozást, tájékoztatják a félév megkezdéséhez szükséges tennivalókról, felveszik a tárgyait, órarendet, mintatantervet kap, a fellebbezési határozatát bemutatja az oktatóknak, így igazolja az órai hiányzásait. Ha szükséges, kollégiumi férőhelyet is tudnak biztosítani. Az utólagos tárgyfelvételi időszak 2015. szeptember 21-27., 2016. február 8-14-ig tart.
- A *Kecskeméti Főiskolán* amennyiben a hallgató a meghatározott beiratkozási időpontban nem jelenik meg, de a beiratkozásra kiküldött levelünkre vagy az ismételten kiküldött felszólító levélre reagálva előterjeszti, hogy milyen okból nem tud eleget tenni kötelezettségének, akkor azt az intézmény megvizsgálja, és mérlegeléssel döntést hoz. Amennyiben olyan indok szerepel a kérelemben, amely nem a hallgató önhibájából fakadó körülmény, akkor engedélyezi az utólagos beiratkozást vagy bejelentkezést, ha ellenben a mulasztás a hallgató hibájára vezethető vissza, azt elutasítják. Ha az engedély a félév kezdetétől számított 4. hét vége előtt megszületik, akkor a hallgatónak egy „utólagos kurzusfelvételi lap” kitöltésével felveszik a kért tantárgyait az ETR rendszerbe. Ha az engedély a félév kezdetétől számított 4. hét vége után, de még a statisztikai határnap előtt (tavaszi félév esetén március 15; őszi félév esetén: október 15.) születik meg, akkor azt javasolják a hallgatónak, hogy iratkozzon be, de kérjen passzív félévet.

Ugyanis 4 hét eltelte után a hallgatónak már összegyűlne a félévre vonatkozóan a tantárgyi maximális 1/3 óra hiányzása. Emiatt hátrányba kerülhet azzal a hallgatóval szemben, aki normál időben meg tudta kezdeni a félévét.

- A *Liszt Ferenc Zeneművészeti Egyetem* az utólagos regisztrációt biztosítja, különeljárási díj ellenében 3 munkanappal a regisztrációs időszak lejárta után.
- A *Miskolci Egyetemen* a regisztrációs hetet elmulasztó hallgató a bejelentkezési határidő meghosszabbítását utólag, a szorgalmi időszak kezdetétől számított 15 napig igazolhatja. Ez azt jelenti, hogy az Egyetem biztosítja az utólagos regisztráció lehetőségét, függetlenül attól, hogy az általános, a pótfelvételi, vagy a keresztféléves időszakról van-e szó.

  A NEPTUN egységes tanulmányi rendszerben kerülnek beállításra a regisztrációs, tárgyfelvételi illetve kurzusfelvételi időszakok. Erre tekintettel, ha a besorolási döntés nem a rendes felvételi eljárás keretében születik meg, hanem jogorvoslati eljárás következményeként, a megadott határidő után a hallgató saját maga már nem tudja elvégezni az utólagos regisztráció műveletét. A jogorvoslati eljárási döntést az érintett kar dékáni hivatala, mint jogorvoslati eljárási kapcsolattartó megkapja, ezt követően felveszi a kapcsolatot az érintett személlyel, és értesíti őt a teendőiről. Ennek következményeként kerül sor az utólagos regisztrációra, de erre csak a Hallgatói Központban dolgozó tanulmányi ügyintéző segédletével lesz lehetősége az utólagos besorolással felvételt nyert személynek.
- A *Nemzeti Közszolgálati Egyetemen* a Tanulmányi és Vizsgaszabályzat (TVSZ) általában rendelkezik az utólagos regisztrációs lehetőségtől, nem kifejezetten a felvételi eljáráshoz illetve annak jogorvoslati szakához kötötten. A dékán, illetve a karhoz nem tartozó intézet által gondozott képzések tekintetében az intézet igazgatója az ügy érdemében határozattal dönt a regisztrációs időszakon túli beiratkozással, bejelentkezéssel kapcsolatos ügyekben.[27] Egyes kérelmek beadásának határideje: a regisztrációs időszakon túli beiratkozás, bejelentkezés a szorgalmi időszak kezdetétől számított egy hónapon belül.[28]

  E szabály igazodik a felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 79/2006. (IV. 5.) Korm. rendelethez,[29] melyet egészen mostanáig a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény végrehajtása tekintetében is alkalmazni kellett. A hallgató – a felsőoktatási intézmény szabályzatában meghatározott esetben – az Nftv. 40. § (3) bekezdése szerinti bejelentését a képzési időszak megkezdését követő egy hónapon belül visszavonhatja. Amennyiben a hallgató ezen időpontig nem kéri tanulmányainak szünetelését az adott félév aktív félévnek minősül akkor is, ha a hallgató nem vesz részt a foglalkozáson és nem tesz eleget egyetlen tanterv tanulmányi követelményeinek sem. Amennyiben a hallgató tanulmányait szünetelteti, az adott féléve passzív félévnek minősül.[30]

  A nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 87/2015. (IV. 9.) Korm. rendelet e tekintetben még szigorúbban rendelkezik: az Nftv. 45. § (2) bekezdésében foglaltak kivételével a hallgató – a felsőoktatási intézmény szabályzatában meghatározottak alapján – az Nftv. 42. § (5) bekezdése szerinti bejelentkezését a félév megkezdését követő egy hónapon belül, de legkésőbb október 14-ig, illetve március 14-ig visszavonhatja, vagy a beiratkozást követően ugyanezen időpontokig kérheti a tanulmányai szüneteltetését.

[27] Lásd a TVSZ 5. § (1) bekezdése.
[28] Lásd a TVSZ 3. számú melléklet (3) bekezdés s) pontja.
[29] Hatályon kívül 2015. augusztus 15-el.
[30] Lásd a Vhr. 24. § (1) bekezdése.

Ha a beiratkozást vagy a bejelentkezést követően a hallgató ezen időpontokig nem kéri tanulmányainak szünetelését, az adott félév aktív félévnek minősül és a magyar állami ösztöndíjjal támogatott képzés feltételeinek vállalásából következő vagy a képzési szerződésben foglalt kötelezettségeket keletkeztet a tanulmányi kötelezettségei teljesítésére tekintet nélkül. Ha a hallgató tanulmányait szünetelteti, vagy nem jelentkezik be és ez nem eredményezi a hallgatói jogviszony megszűnését, az adott félévet passzív félévként kell nyilvántartani.[31]

A fenti szabályok jelentősége a FIR-be történő statisztikai adatszolgáltatás és annak végső határideje. A jogszabályban meghatározott időpontot (a képzési időszak megkezdését követő egy hónap, október 14. és március 14.) követően nem változtatható a hallgató státusza (aktív, passzív). Azaz amennyiben a felsőoktatási intézmény ezen időpontot követően meg is engedi a beiratkozást, a hallgatói jogviszony létrehozását, aktív hallgatói státuszt nem tud létrehozni.

- A *Nyíregyházi Főiskolán* a regisztrációs héten kívüli tantárgyfelvétel szabályait az intézmény Tanulmányi és Vizsgaszabályzata rögzíti. Eszerint: „*A tantárgyfelvétel regisztrációs héten történik. A hallgató NEPTUN-ban benyújtott elektronikus kérelmére a Tanulmányi Bizottság engedélyezheti tantárgyfelvételt a szorgalmi időszak második hetének végéig, szülés, baleset, betegség vagy más váratlan ok miatt, melyek önhibáján kívül akadályozzák a hallgatót a jogviszonyból eredő kötelezettségek teljesítésében*.” A beiratkozás szabályait ugyanez a dokumentum határozza meg, időpont vagy időtartam megjelenése nélkül.
- A *Nyugat-magyarországi Egyetem* valamennyi pótfelvételi eljárással felvételt nyert hallgatónak biztosítja az utólagos regisztráció, a beiratkozás lehetőségét. Nappali és levelező tagozaton ez a regisztrációs időszak és a megkezdett szorgalmi időszak első két hete.
- A *Pannon Egyetem* az utólagos regisztrációt illetve beiratkozást indokolt esetben kérésre engedélyezi, az októl függően maximum október 1-ig illetve március 1-ig.
- A *Pázmány Péter Katolikus Egyetem* az utólagos beiratkozás lehetőségét bármely felvételi eljárást követően biztosítja, automatikusan a szorgalmi időszak első hetének végéig, utána egyéni körülményekre tekintettel a Tanulmányi Bizottsághoz benyújtott kérelem alapján.
- A *Pécsi Tudományegyetemen* a TVSZ 38. § (3) bekezdése tartalmazza az utólagos beiratkozás lehetőségét, mely rendelkezés alapján kivételes esetben a hallgató a Kari Tanulmányi Bizottságtól kérelmezheti utólagos beiratkozás és bejelentkezés engedélyezését, legkésőbb a félév harmadik hetének végéig.
- A *Szegedi Tudományegyetem* biztosítja az utólagos beiratkozás lehetőségét, figyelembe véve az Nftv. 39. § (7) pontját, amely szerint „*a felvételt nyert jelentkező abban a félévben létesíthet hallgatói jogviszonyt, amelyre a felvételi eljárás során felvételt nyert*.” Továbbá a beiratkozást követően a hallgató státusza lehet, hogy az adott félévben már csak passzív lehet, tekintettel a FIR nyilvántartás előírásaira, amelyeket a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 87/2015. Korm. rendelet 51. §-a szabályoz: *„Az Nftv. 45. § (2) bekezdésében foglaltak kivételével a hallgató - a felsőoktatási intézmény szabályzatában meghatározottak alapján - az Nftv. 42. § (5) bekezdése szerinti bejelentkezését a félév megkezdését követő egy hónapon belül, de legkésőbb október 14-ig, illetve március 14-ig visszavonhatja, vagy a beiratkozást követően ugyanezen időpontokig kérheti a tanulmányai szüneteltetését.*

[31] Lásd a Vhr. 51. § (1) bekezdése.

*Ha a beiratkozást vagy a bejelentkezést követően a hallgató ezen időpontokig nem kéri tanulmányainak szünetelését, az adott félév aktív félévnek minősül és a magyar állami ösztöndíjjal támogatott képzés feltételeinek vállalásából következő vagy a képzési szerződésben foglalt kötelezettségeket keletkeztet a tanulmányi kötelezettségei teljesítésére tekintet nélkül. Ha a hallgató tanulmányait szünetelteti, vagy nem jelentkezik be és ez nem eredményezi a hallgatói jogviszony megszűnését, az adott félévet passzív félévként kell nyilvántartani.*

- *A Szent István Egyetem* valamennyi kara biztosítja az utólagos regisztráció lehetőségét. Amennyiben igazoltan, önhibáján kívüli okok miatt nem tud beiratkozni a hallgató, abban az esetben külön eljárási díj nélkül regisztrálhatnak. A legvégső határidő október 15., illetve március 15., a statisztikai létszámjelentés napja. Amennyiben valaki ezen időszakon túl kapná meg a jogorvoslati határozatot, az Nftv. 45. § (2) bekezdés b. pontja alapján[32] kérelmére passzív félévre veszik fel.
- A *Széchenyi István Egyetemen* biztosított az utólagos regisztráció, melyre a Tanulmányi és Vizsgaszabályzat ad lehetőséget. A szabályoknak megfelelően a szorgalmi időszak első hetének végéig van lehetőség az utólagos regisztrációra. Kivételt képez ez alól a jogorvoslat, mely estén a hallgató külön eljárásban részesül, az illetékes szak ügyintézője fogadja, egy előre egyeztetett időpontban.
- *A Szolnoki Főiskola* biztosítja az utólagos regisztrációt, kérelemre, külön eljárás keretében. A pótfelvételizőkre külön figyelmet fordít a Tanulmányi és Oktatásszervezési Központ. A beiratkozás is lehetséges később, a végső határidő a féléves OSAP statisztika határnapja előtti nap: október 14. és március 14.

**II.5.3. Mely belső intézményi dokumentum, szabályzat rögzíti az utólagos regisztrációra vonatkozó szabályokat?**

- *A Budapesti Corvinus Egyetem* rektora tájékoztatott, hogy az egyetem mindenkor hatályos III. Hallgatói Követelményrendszer III/1. Tanulmányi és Vizsgaszabályzata (a továbbiakban: BCE TVSZ) határozza meg az utólagos regisztráció kérdéskörével kapcsolatos eljárási szabályokat, így többek között a tanév, illetve a félévek konkrét időbeosztásának - benne a félévenkénti regisztrációs időszakok - elfogadását, a beiratkozással, bejelentkezéssel kapcsolatos eljárásrendeket. A BCE TVSZ 15. § (2) bekezdése alapján a tanév időbeosztását a Szenátus hagyja jóvá. Ugyanakkor a félévek konkrét időbeosztását az illetékes kar kari tanácsa fogadja el a kari hallgatói önkormányzat egyetértésével, és az oktatásban együttműködő karok a tanév időbeosztásáról egyeztetni kötelesek. A beiratkozással, félévenkénti bejelentkezéssel kapcsolatos szabályokat a BCE TVSZ 16. §-a szabályozza.
- *A Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetemen* a tanévek időbeosztását rektori utasítások szabályozzák. A rektor utalt ezek elérhetőségére.[33] Ugyanígy a tanulmányi időszakok kapcsán is utalt a BME Tanulmányi és Vizsgaszabályzatára, illetve a Tanulmányi ügyrendre,[34] melyek letölthetőek a hivatal honlapjáról.[35]
- A *Debreceni Egyetemen* az utólagos regisztrációra vonatkozó rendelkezéseket az intézmény Tanulmányi és Vizsgaszabályzata tartalmazza.

[32] Az Nftv. 45. § (2) bekezdése alapján az intézmény a hallgató kérelmére engedélyezheti a hallgatói jogviszony szünetelését b) az intézményi szabályzat erre vonatkozó megengedő rendelkezése hiányában az első félév teljesítése előtt is feltéve, hogy a hallgató a hallgatói jogviszonyból eredő kötelezettségeinek szülés, továbbá baleset, betegség vagy más váratlan ok miatt, önhibáján kívül nem tud eleget tenni.
[33] Lásd: http://www.kth.bme.hu/hivatal/hirdetmenvek/tanevek.időbeosztása
[34] Lásd: 12/2013. (VI.24.) számú Rektori Utasítás
[35] Lásd: http://www.kth.bme.hu/hivatal/szabalyzatok

- *A Dunaújvárosi Főiskola* Tanulmányi- és Vizsgaszabályzata tartalmazza a hallgatói jogviszony keletkezését. Mivel nem volt még ilyen jellegű probléma az intézményben, ezért a szabályzataik nem térnek ki külön az utólagos beiratkozásra. Egyedi esetekben az Oktatási és általános rektorhelyettes határozza meg az eljárás módját és feltételét.
- *Az Eötvös Loránd Tudományegyetemen* szabályzatban rögzített gyakorlat nincsen az utólagos regisztrációra vonatkozóan.
- Az *Eszterházy Károly* Főiskola a regisztrációs időszakot az oktatási naptárban, a tanegység felvételre vonatkozó szabályzatokat a Tanulmányi és Vizsgaszabályzatban rögzíti.
- A *Kaposvári Egyetemen* az utólagos regisztrációra, tárgyfelvételre vonatkozó szabályokat a Szervezeti és Működési Szabályzat III. kötete biztosítja, azonban a fellebbezéssel felvételt nyert hallgatók beiratkozását prioritásként kezelik, a Térítési és Juttatási Szabályzat szerinti késedelmi díjak megfizetésétől esetükben eltekintenek.
- A *Kecskeméti Főiskolán* az utólagos regisztráció szabályzatban való tételes rögzítése nem történt meg, mivel ezen probléma volumene a meglévő hallgatói jogok gyakorlásának és kötelességek teljesítésének rendje alapján megnyugtató módon kezelhető volt.
- A *Liszt Ferenc Zeneművészeti Egyetemen* az utólagos regisztrációra vonatkozó szabályokat a Tanulmányi és Vizsgaszabályzat 15. § (5) bekezdése tartalmazza.
- A *Miskolci Egyetemen* az SzMSz III. kötet HKR 37. § (5) bekezdése szabályozza az utólagos regisztráció lehetőségét.
- *A Nemzeti Közszolgálati Egyetemen* az intézmény Tanulmányi és Vizsgaszabályzata tartalmazza az utólagos beiratkozásra vonatkozó szabályokat.[36]
- A *Nyíregyházi Főiskolán* a Tanulmányi- és Vizsgaszabályzat a 2012/2013-as tanévtől (a Szervezeti és működési szabályzat 3/B. számú melléklet 5. § 7. pontja) szabályozza az utolagos regisztrációt.
- *A Nyugat-magyarországi Egyetem* az utólagos regisztráció nincs belső intézményi szabályzatban rögzítve. Elfogadott gyakorlat, hogy a pótfelvételi eljárás során, valamint jogorvoslati kérelemmel felvételt nyert hallgatót a határozat alapján a képzést folytató kar regisztrálja.
- *A Pannon Egyetemen* az utólagos regisztrációra szabály nincs, az egyes kérésektől függően azt az oktatási igazgató engedélyezi. Aktív félévre október 1. illetve március 1. után nem engedélyezik a beiratkozást, de passzív félévre igen.
- A *Pázmány Péter Katolikus Egyetemen* az utólagos bejelentkezésre vonatkozó szabályokat a Tanulmányi és Vizsgaszabályzat rögzíti.
- A *Pécsi Tudományegyetemen* a Tanulmányi és Vizsgaszabályzat tartalmazza az utólagos beiratkozásra vonatkozó szabályokat.
- A *Szegedi Tudományegyetemen* nincs külön szabályzat az utólagos regisztráció kezelésére, tekintettel arra, hogy az intézmény célja, hogy a hallgatók a beiratkozást és a bejelentkezést az erre kijelölt időszakban szabályosan hajtsák végre, arra a FIR nyilvántartás előírásaira figyelemmel kerülhet sor.
- A *Szent István Egyetemen* a Tanulmányi és Vizsgaszabályzat 19. § (4) pontja rendelkezik az utólagos regisztrációra vonatkozó szabályokról. A beiratkozást a hallgató előzetesen indokolt kérelmére az oktatásért felelős dékán-helyettes későbbi időpontra engedélyezheti. A kérelemhez csatolni kell annak indokát tanúsító igazolásokat, illetve a nyilatkozatot. A kérelem teljesítése a jogszabályi keretek között feltételekhez köthető.

[36] Lásd TVSZ 5.§ (1) bekezdése, TVSZ 3. számú melléklet (3) bekezdése.

- A *Széchenyi István Egyetem* Tanulmányi és Vizsga Szabályzatának 34. § (2) bekezdése szerint a tanévi időbeosztás tartalmazza a beiratkozás és az egyes oktatási félévekre történő bejelentkezés kezdetét és végső határidejét. Továbbá a Tanulmányi és Vizsga Szabályzat 43. § (1) bekezdése szerint, ha a hallgató a bejelentkezési kötelezettségét elmulasztja, akkor azt legkésőbb a szorgalmi időszak első hetének végéig a Hallgatói Információs Rendszerben benyújtott kérvény útján pótolhatja. Az itt említett határidő elmulasztása esetén úgy kell tekinteni, hogy az adott félévben a hallgató a hallgatói jogviszonyát szüneteltetni kívánja. A nappali tagozatos hallgató ugyancsak a szorgalmi időszak első hetének végéig, a nem nappali tagozatos hallgató a szorgalmi időszak harmadik hetének végéig a Hallgatói Információs Rendszerben benyújtott kérvény útján módosíthatja egyéni tanrendjét.
- A *Szolnoki Főiskolán* a Tanulmányi és Vizsgaszabályzat 6.§-a tartalmazza a regisztráció szabályait, a késedelem miatti különeljárási díjakról a térítési és juttatási szabályzat rendelkezik.

**II.5.4. Volt-e olyan felvételiző, akinek a besorolási döntés ellen benyújtott jogorvoslati kérelmének másodfokon helyt adott az emberi erőforrásokért felelős minisztere, az intézménybe ugyanakkor már nem tudott beíratkozni*?***

- A *Budapesti Corvinus Egyetemen* az Nftv. 41/G. §-ának 2014. január 1-jétől történő hatályba lépése óta lezajlott felvételi eljárások – 2014. évi keresztféléves felsőoktatási felvételi eljárás (2014K), 2014. évi általános felsőoktatási felvételi eljárás (2014A), 2014. évi felsőoktatási pótfelvételi eljárás (2014P), 2015. évi keresztféléves felsőoktatási felvételi eljárás (2015K) során – olyan jelentkező nem volt, aki nem tudott beiratkozni. Ugyanakkor a legutóbbi, 2015. évi keresztféléves felsőoktatási felvételi eljárásban egy jelentkező a BCE-GTK pénzügy MNA képzésre fellebbezéssel nyert besorolást állami ösztöndíjas képzésre, a Gazdálkodástudományi Kar beiratkoztatta a 2014/2015. tanév 2. (tavaszi félévére), de a hallgató – tekintettel arra, hogy a pozitív besorolási döntés 2015. április második felében jutott tudomására, amikor az adott, 2014/2015. tanév 2. (tavaszi) félévben a szorgalmi időszakból mindössze 2 hét volt hátra - 2015. április 23-án kérelmezte a félév passziválását és tanulmányait a 2015/2016. tanév 1. félévében 2015 szeptemberében kezdi meg.
- *A Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetemen* a 2014/2015. tanév első félévben összesen 19 fő került jogorvoslattal a BME-re. Közülük 17 fő aktív hallgatóként folytatta a tanulmányait a félévben. Egy fő már a beiratkozását követően úgy nyilatkozott, hogy passzív félévvel kezdené meg a tanulmányait, egy fő viszont aktív félévre jelentkezett be, de később úgy látta, a késedelem miatt már nem tudná eredményesen befejezni a félévet, így utólagos passzív félévet kért, amit a Kari Tanulmányi Bizottság el is fogadott. A rektor hangsúlyozta, hogy a felvételi vonalhúzás és a félév kezdete közti idő különösen a pótfelvételi és a keresztféléves felvételi esetén nagyon rövid. Ezen változtatni nem lehet könnyen, hiszen a pótfelvételi, illetve a keresztféléves felvételi esetén a vonalhúzás korábbi időpontra áthelyezése sokkal több jelentkezőnek okozna áthidalhatatlan nehézséget. A rendelkezésre álló rövid idő miatt azonban a fellebbezés kezelése nem történhet meg a félév kezdetéig, így amikor a fellebbezés sikeressége ismertté válik, akkor az így felvételre kerülő jelentkező több hét lemaradást kellene, hogy bepótoljon, ami nagyon nehezen tehető meg.
- A *Debreceni Egyetemen* nem fordult elő, hogy a felvettek nem tudtak beiratkozni arra a szakra, amelyre felvételt nyertek. A karok képviselői az – esetlegesen a jogorvoslati eljárás időtartamából adódó – időmúlást méltányosan kezelik, támogatják a felvettek beiratkozását, tanulmányaik megkezdését.

Azonban az előfordulhat, hogy az eredményes jogorvoslati döntést követően később jelentkező hallgató úgy határoz, hogy passzív félévre jelentkezik be, mert a szemeszter előrehaladása miatt már nem tud a képzésbe eredményesen bekapcsolódni.

- *A Dunaújvárosi Főiskola* nem utasított el eddig egy érvényes felvétellel rendelkező hallgatót sem, minden hallgató esetét tudta kezelni a Tanulmányi Hivatal.
- Az *Eötvös Lóránd Tudományegyetem* rektora hangsúlyozta, hogy a hatályos jogszabályi rendelkezéseken belül megfelelően biztosítja az intézmény a rendes úton felvételt nyert személyek beiratkozását, azoknak a helyzetét, akik pedig jogorvoslat útján nyertek felvételt egyedi úton kezeli az intézmény.
- *Az Eszterházy Károly Főiskola* rektorának állítása szerint ilyen eset még nem fordult elő intézményükben.
- *A Kaposvári Egyetemen* a kapott tájékoztatás szerint jellemzően egy felvételi eljárás időtartama alatt 3-5 fő kérelmét bírálják el kedvezően. Tudomásuk szerint nem volt olyan jelentkező, aki a fellebbezést követően pozitív döntés esetén intézménybe nem tudott volna beiratkozni. A fellebbező hallgatókkal folyamatosan kapcsolatban állnak, akinek kedve van és meg tudja oldani, az eljárás alatt is látogathatja az Egyetemet.
- A *Kecskeméti Főskola* a beiratkozást ilyen esetben engedélyezte, de mivel az az októberi statisztikai határnap után történt, így a hallgatónak a passzív félév kérelem benyújtását javasolták.
- A *Liszt Ferenc Zeneművészti Egyetemen* nem volt olyan jelentkező személy, akinek a besorolási döntés ellen benyújtott jogorvoslati kérelmének másodfokon helyt adott az emberi erőforrásokért felelős minisztere, és nem tudott beiratkozni az intézménybe.
- A *Miskolci Egyetem* a 2013-as általános felvételi eljárástól kezdve visszakereste a jogorvoslati ügyeket, melyek alapján két hallgató kivételével, akik saját döntésük alapján végül nem iratkoztak be intézménybe, minden beiratkozni szándékozó hallgató beiratkozása sikeresen megtörtént az utólagos regisztráció folytán.
- A *Nemzeti Közszolgálati Egyetem* nappali munkarendben folytatott, a katonai és a rendészeti felsőoktatás területére tartozó, támogatott alapképzéseinek többsége alapkiképzéssel kezdődik általában augusztus hónap második felében. Ez egyrészt magyarázat a regisztrációs időszak korai kezdetére, másrészt az alapkiképzés, mint specialitás befolyásolja az utólagos beiratkozást, az érintett tanulmányi félévben az aktív hallgatói státusz kialakítását. Mindez fokozott fizikai és szellemi megterheléssel járó időszak, amely során olyan gyakorlati ismeretátadás és személyiségformálás történik, ami miatt mindez később nem pótolható. Az alapkiképzés tantárgyainak tanórái a fenti időszak alatt levezetésre kerülnek, későbbi pótlásukra nincs mód.

  A Rendészettudományi Kar például a jogorvoslattal érintett jelentkezések kapcsán a következő gyakorlatot alakította ki; amennyiben a jogorvoslat folytán a besorolási döntés az alapkiképzés elején beérkezik, és a kiképzés még nem ért el a lövészeti gyakorlati felkészítésig, akkor a felvett jelentkező beiratkozhat és az adott tanévben megkezdheti tanulmányait. Ha a jelentkező jogorvoslat folytán történő besorolása később történik, beiratkozhat, létrehozhatja a hallgatói jogviszonyt, de tanulmányait csak a következő tanév alapkiképzésén kezdheti meg, az adott tanévet passzívként tartja nyilván az Egyetem. A Rendészettudományi Karon voltak olyan jelentkezők, akiket a besorolási döntés elleni jogorvoslat eredményeként hozott döntés érintett. A fellebbezés nyomán ezen esetekben maga az Oktatási Hivatal módosította döntését, nem terjesztette fel a fellebbezést a miniszter részére. Volt, aki alapkiképzéssel együtt nem járó képzésre jelentkezett, így beiratkozásának és tanulmányai megkezdésének nem volt akadálya, és volt olyan jelentkező, aki már nem tudott a megkezdődött alapkiképzésbe bekapcsolódni, így hallgatói jogviszonyát létrehozhatta ugyan, de passzív státuszra került.

Előfordult olyan jelentkező is, akinek biztosította az Egyetem a beiratkozási lehetőséget, de mégsem élt vele. Arra is volt példa, hogy a jelentkezőre nézve pozitív jogorvoslati döntés ellenére a hallgatói jogviszonyt mégsem lehetett létrehozni, mert a jelentkező a kifogástalan életvitel ellenőrzésen nem felelt meg.

A Közigazgatás-tudományi Karon is voltak olyan jelentkezők, akiket a besorolási döntés elleni jogorvoslat eredményeként hozott döntés érintett, a fellebbezés nyomán ezen esetekben szintén maga az Oktatási Hivatal módosította döntését, nem terjesztette fel a fellebbezést a miniszter részére. Mivel az új besorolási döntés meghozatalára a statisztikai adatszolgáltatás határidejét megelőzően került sor, az aktív státuszú hallgatói jogviszonyt az Egyetem létre tudta hozni.

- A *Nyíregyházi Főiskola* esetében 2012-től kezdődően az emberi erőforrásokért felelős miniszter 35 esetben bírálta el pozitívan a jogorvoslati kérelmeket. Négy olyan eset volt, amikor a hallgató a számára pozitív döntés ellenére nem iratkozott be. Valószínűsíthető, hogy saját akaratukból döntöttek így, mert azonos, közeli időpontban született felvételi határozattal más hallgatók beiratkoztak.
- A *Nyugat-Magyarországi Egyetemen* a pótfelvételivel vagy jogorvoslati kérelemmel bejutott hallgató minden esetben beiratkozhatott a regisztrációs időszak lejárta után is, az egyetem az utólagos beiratkozás elé nem emelt akadályt.
- *A Pannon Egyetemen* nem volt olyan személy, aki ne tudott volna beiratkozni, de néhány esetben a kései jogorvoslati döntés miatt – a hallgatóval megállapodva – csak passzív félévre fogadták el a beiratkozást. Levelező tagozaton nagy probléma a későbbi beiratkozás, mert a tömbösítés miatt október közepére bizonyos tárgyak óráit már megtartják. Ilyenkor a passzív félévre iratkozással, a felvételi eredmény megtartásával a tanulmányok későbbi megkezdését szokta az intézmény javasolni.
- A *Pázmány Péter Katolikus Egyetemen* eddig csak első fokon helyt kapott jogorvoslati kérelmes jelentkező volt. Olyan jogorvoslattal felvett hallgató volt már, aki saját maga kérte, hogy passzív félévvel kezdhessen a késői beiratkozási dátum miatt, de eddig minden jogorvoslattal felvett hallgató be tudott iratkozni a statisztikai határidőig. A rektor kifejtette, hogy az intézmény fokozottan ügyel a jogszerűségre, így ha egy felvételiző́ről a másodfokú eljárásban állapítaná meg a döntéshozó, hogy felvételt nyert, úgy a döntés időpontjától függetlenül törekednének az eredeti állapot helyreállítására, vagyis a felvételiző olyan helyzetbe hozására, hogy ne érje őt hátrány az alapeljárásban felvételt nyert hallgatókkal szemben. Így lehetőséget kaphat az utólagos bejelentkezésre, és tárgyfelvételre is, illetve amennyiben saját maga gondolná úgy, hogy már késő a féléves oktatásba eredményesen bekapcsolódni, úgy – természetesen saját kérésére – engedélyt kaphat a beiratkozást követő első félév passziválására is. Ez a jogorvoslati eljárás természetéből egyértelműen levezethető kötelezettség, függetlenül az általános határidőktől, hiszen a késedelem ebben az esetben nem a felvételiző hibájából vagy érdekkörében felmerült okból következik be, hanem egy jogorvoslati eljárásból fakadóan, így emiatt utóbb nem is érheti hátrány.
- A *Pécsi Tudományegyetem* ilyen esetekben mindig biztosítja a beiratkozás lehetőségét akkor is, ha a regisztrációs időszak egyébként már véget ért, ezért nem volt olyan, aki jogorvoslati kérelme kézhezvételét követően ne tudott volna beiratkozni.
- A *Szegedi Tudományegyetemen* beiratkozni nem tudó személy nem volt. A jogorvoslat útján felvételt nyert hallgatók számát, az ebből beiratkozottak létszámát az oktatási igazgató – karok szerinti bontásban – külön megküldte Hivatalom számára.[37]

[37] A 2014-ben az általános, keresztféléves illetve pótfelvételi eljárásokban az alábbiak szerint alakult:

- ÁJTK 4 fő, valamennyi beiratkozott 2014.08.26 és 2014.09.08 között.
- ÁOK 1 fő, beiratkozott 2014.09.08-án.

- A *Szent István Egyetemen* tudomásuk szerint nem volt olyan jelentkező, aki a jogorvoslati kérelmének pozitív elbírálását követően ne tudott volna beiratkozni.
- A *Széchenyi István Egyetemen* olyan eset fordult elő, amikor a jogorvoslat jóval félév kezdést követően érkezett meg, továbbá a hallgató sem jelentkezett időben, így a folyamat lefolytatásakor már nem volt javallott a félév megkezdése, ezért a hallgató passzív státuszban kezdte meg tanulmányait.
- A *Szolnoki Főiskolánál* 2011-ben 5 fő jogorvoslati kérelmét bírálták el pozitívan, mindannyian beiratkoztak. 2012-ben 1 fő jogorvoslati kérelme zárult felvétellel, de a felvételt nyert az önköltséges képzésre nem iratkozott be.

**A vizsgálat megállapításai**

**I. A hatáskör tekintetben**

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) bekezdés *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 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. 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 a jelentésben vizsgált kérdés tekintetében az ombudsman vizsgálati jogosultsága az érintett felsőoktatási intézmények gyakorlata tekintetében – az Ajbt. hatásköri szabályai értelmében – 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 irányába a felmerülő aggályokat.

---

- BTK 14 fő, valamennyi beiratkozott 2014.08.26 és 2014.09.15 között.
- ETSZK 1 fő, beiratkozott 2014.09.26-án.
- GTK 4 fő, amelyből 3 fő beiratkozott 2014. 08.26-án, egy fő nem iratkozott be.
- GYTK 2 fő, mindkettő beiratkozott 2014.09.08-ig.
- JGYPK 11 fő, valamennyi beiratkozott 2014.08.26 és 2014.09.19 között, egy fő tanulmányait nem kezdte el, passzív státuszt kapott.
- MK 2 fő, beiratkozott 2014.09.15 és 2014.09.18-án.
- TTIK 3 fő, a keresztféléves eljárásban valamennyi beiratkozott 2014.02.17-ig; 16 fő az általános felvételi eljárásban, közülük 2 fő nem iratkozott be, a többiek beiratkoztak 2014.09.05 és 2014.10.08 között, közülük 3 fő passzív félévet kért.
- 2015-ös keresztféléves eljárásban egy fő nyert felvételt jogorvoslat útján, beiratkozott 2015.03.07-én.

Indokolt rámutatni, hogy az Ajbt. 1. § (2) bekezdésének a) pontja alapján *az alapvető jogok biztosa tevékenysége során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít a gyermekek jogainak védelmére*, a felsőoktatásba jelentkezők jelentős része 18 év alatti vagy 18 éves kort éppen betöltő fiatal felnőtt.

**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 éllel 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.”*

Ha összevetjük az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében, az Alaptörvény XI. cikk (1)-(2) bekezdéseiben, az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésében, valamint az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében foglaltakat a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 2. § (1) bekezdésének, 57. § (1) és (5) bekezdésének, 67. § (1) bekezdésének, valamint az Alkotmány 70/F. § (1)-(2) bekezdésének szövegével, akkor az állapítható meg, hogy a jelen vizsgálat tárgyát képező jogállamiság elve, a gyermekek jogainak védelme, a jogorvoslathoz való jog, valamint a hozzáférhető felsőoktatáshoz való jog tekintetében nem hoz olyan koncepcionális változást az Alaptörvény szövege, amely 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 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 a szabályozás vagy a jogalkalmazás hibáiból, zavarából adódó kiszámíthatatlanság, az eljárásra vonatkozó garanciális szabályok félre tétele, figyelmen kívül hagyása.

**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 éllel mutatott rá arra, hogy az alanyi jogok érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos követelményéből erednek, de szoros kapcsolatban állnak a jogegyenlőséggel, törvény előtti egyenlőséggel is. A megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban ugyanis a jogbiztonság az, ami sérelmet szenved. A tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni. A tisztességes eljáráshoz való jog abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye. Olyan jogalkalmazói eljárást foglal magában, amely a materiális jogállam értékrendjének megfelelően, a demokratikus alkotmányfejlődés során kikristályosodott alapelvek és szabályok alapján zajlik.

**3.** Az Alaptörvény XI. cikk (1) bekezdése alapján minden magyar állampolgárnak *joga van a művelődéshez*. E cikk (2) bekezdése szerint Magyarország ezt a jogot a közművelődés kiterjesztésével és általánossá tételével, az ingyenes és kötelező alapfokú, az ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú, valamint a képességei alapján mindenki számára hozzáférhető felsőfokú oktatással, továbbá az oktatásban részesülők törvényben meghatározottak szerinti anyagi támogatásával biztosítja.

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 előfeltételeül 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.

**4.** *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.

Az ENSZ Gyermek jogairól szóló Egyezményének (a továbbiakban: 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, ezen 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.

**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*. A jogorvoslathoz való jog tényleges érvényesüléséhez a „jogorvoslás” lehetősége, vagyis az is szükséges, hogy a jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát. A jogorvoslathoz való jognak az Alaptörvényben való garantálása a rendes jogorvoslatra vonatkozik.

A jogorvoslathoz való alapvető jog lényeges tartalma kiterjed a jogorvoslati lehetőségről vagy annak hiányáról való tájékoztatásra is. A tájékoztatási kötelezettséget az egyes eljárási kódexek is kiemelik, mintegy hangsúlyozva, hogy a jogorvoslatról való tájékoztatás nem múlhat az egyes hatóságok mérlegelésén, belátásán. Több esetben rámutattam már arra, hogy a közigazgatási eljárásokon kívül eső eljárásokban is eleget kell tenni a jogorvoslati lehetőségekről való tájékoztatásnak. *A jogorvoslati lehetőség biztosítása tehát nem pusztán formai (jogszabály biztosítja vagy kizárja), hanem tartalmi (ténylegesen biztosítva volt-e) kérdés.*

**III. Az ügy érdeme tekintetében**

***1. Az előzmények***

A korábbi vizsgálati tapasztalatok, így az AJB-7670/2013. számú, AJB-7348/2013. számú, illetve az AJB-6790/2013. számú ügyekben folyatott vizsgálatok is azt vetítették előre, hogy *problémát jelent az, hogy a felvételi eljárás jogorvoslati szakaszának* – egyébiránt jogszabály szerinti határidőben történő – *befejezése olyan időpontra esik, amikor a felsőoktatási intézményekben a beiratkozás és a tárgyfelvétel időszaka már lezajlott.* Az eljárási határidők be nem tartása pedig hasonlóan aggályos helyzethez vezet. A felsőoktatási intézmények számára ugyanis nincsen jogszabályi előírás az utólagos beiratkozásra és a tárgyfelvételre vonatkozóan, az eljárást az intézmények belső szabályzatai rendezik. A hivatkozott jelentések arra is rámutattak, hogy az intézményekben – ha biztosítják – az utólagos regisztráció és a tárgyfelvétel időszaka sok esetben szeptember végéig, legfeljebb október első két hetében lezárul. E helyzet aggályosnak minősül, hiszen hiába végződik számukra eredményesen a jogorvoslati eljárás, előállhat az a helyzet, hogy az érintettek a választott felsőoktatási intézményben mégsem kezdhetik meg tanulmányaikat az adott tanévben.

***2. A felvételi eljárás jogorvoslati szakaszának elemzése***

Az Nftv. 41/G.-41/H. §-ai szabályozzák a felvételi eljárás jogorvoslati szakaszát. Az Nftv. vizsgálat megindulása idején hatályos rendelkezései, az Nftv. 41/G. § (1) bekezdése alapján a besorolási döntéssel szemben a jelentkező a közléstől számított tizenöt napon belül fellebbezéssel élhet. A jogorvoslati kérelem elbírálására a felügyeleti szerv jogosult. A jogorvoslati kérelmet a felsőoktatási információs rendszer működéséért felelős szervnek elektronikus úton kell benyújtani. Az Nftv. 41/G. § (2) bekezdése értelmében pedig a kérelmet harminc napon belül meg kell vizsgálni, szükség esetén meg kell kérni az érintett felsőoktatási intézmény állásfoglalását az abban foglaltakról.

Az Nftv. 41/G. § (3)-(4) bekezdése előírta, hogy ha a jogorvoslati kérelem alapján a felsőoktatási információs rendszer működéséért felelős szerv a besorolási döntését módosítja, kijavítja vagy kiegészíti, arról értesíti a jelentkezőt és az érintett felsőoktatási intézményt is. A módosító döntés ellen ugyanolyan jogorvoslatnak van helye, mint amilyen a módosított döntés ellen volt. Ha a felsőoktatási információs rendszer működéséért felelős szerv a jogorvoslati kérelemben foglaltakat megalapozatlannak tartja, a kérelmet és az állásfoglalását a szükséges dokumentumokkal együtt legkésőbb – a harminc napos vizsgálati határidőt követő – öt napon belül felterjeszti a felügyeleti szervnek.

Az Nftv. 41/H. § (1) bekezdése tartalmazta, hogy a jogorvoslat és döntés-felülvizsgálat során – a (2)-(4) bekezdésben foglaltak kivételével – a Ket. VII. fejezetének rendelkezéseit kell alkalmazni. Az Nftv. 41/H. § (2) bekezdés rögzíti, hogy a másodfokú eljárásban az ügyintézési határidő 40 nap, amely egy alkalommal, legfeljebb 40 nappal meghosszabbítható. A határidő-hosszabbítás indokait a döntésben meg kell jelölni. A fellebbezésre nyitva álló határidőket az Nft. határozza meg azzal, hogy a Ket. VII. fejezetét alkalmazni kell az Nftv.-ben leírt eltérések figyelembevételével. A jogorvoslati kérelmek bírálatakor elsőfokon az Oktatási Hivatal jár el, másodfokon az Emberi Erőforrások Minisztériuma.

A *besorolási döntés meghozatalára az Fkr. szab határidőt* a keresztféléves felvételi eljárás esetén legkésőbb a képzés indítása szerinti év január 25-e, az általános eljárás esetén legkésőbb a képzés indítása szerinti év augusztus 5-e, a pótfelvételi eljárásban pedig legkésőbb a képzés indítása szerinti év augusztus 28-a. A kérelem benyújtására a besorolási döntés közlésétől számított 15 nap áll a jelentkező rendelkezésére.

*Az ismertetett szabályok alapján rekonstruálható a teljes folyamat időbelisége.* Az általános felvételi eljárásban a jelentkező a besorolási döntés ellen a *közléstől* (augusztus 5-e) számított *15 napon belül nyújthat be fellebbezést*, ennek alapján a jogorvoslati kérelmek a besorolási döntés közlését követően augusztus 20-ig érkeznek be. A jogorvoslati kérelmet a besorolási döntést meghozó Oktatási Hivatal megvizsgálja, amennyiben indokoltnak találja, akkor *30 napon belül a saját határozatát módosítja* (szeptember 19-ig), amely ekkor még nem válik jogerőssé. E döntés ellen a jelentkező szintén *jogorvoslattal élhet*, szintén *15 napos határidővel* (október 4-ig), amelyet szintén *30 napos ügyintézési határidővel* bírál el az Oktatási Hivatal (november 3-ig) Ha nem tartja indokoltnak az Oktatási Hivatal határozata módosítását, akkor a 30 napos felülvizsgálati határidő leteltét követő 5 napon belül (szeptember 24-ig) az Emberi Erőforrások Minisztériumának felterjeszti azt elbírálásra. A *fellebbezés elbírálásának határideje másodfokon 40 nap***,** mely indokolt esetben *további 40 nappal meghosszabbítható*, amelyből következően a másodfokú jogorvoslati döntés meghozatalának határideje az általános felvételi eljárásban november elejére esik (november 3-ig), még az eljárási határidő újabb 40 napos meghosszabbítása nélkül.

Vizsgálatom lefolytatása alatt azonban időközben – a szaktárcához intézett második megkeresésemet követően – az Országgyűlés *2016. január 1-jei hatállyal* a közigazgatási bürokráciacsökkentéssel összefüggő törvénymódosításokról szóló 2015. évi CLXXXVI. törvény 181. § (1) bekezdésével *módosította a másodfokú eljárás határidejét*. A módosítás a másodfokú eljárást lerövidítette, *így a szaktárcának* a 40 nappal szemben – 5 nappal rövidebb határidővel – *35 nap áll rendelkezésére a döntés meghozatalára*, továbbá *nincs lehetőség az eljárási határidő meghosszabbítására sem*. Mindezekre figyelemmel a másodfokú eljárás – a fentiekben bemutatott 2016. január elsejét megelőző szabályok szerint számított dátum (november 3-a) helyett – legkésőbb október 29-ig zárulhat le.

A javaslat indokolása szerint: *„Annak ellenére, hogy a felsőoktatási felvételi eljárásra a Ket. hatálya nem terjed ki, ezen eljárásban is szükséges az eljárási határidők csökkentése a felvételizők érdekeinek figyelembevételével, miután a jelenlegi határidő (negyven nap, amely még negyven nappal meghosszabbítható) indokolatlanul hosszú. Megszüntetendő az ügyintézési határidő meghosszabbításának lehetősége, tekintettel arra, hogy a határidő-hosszabbítás a gyakorlatban nem a jogalkotó célja szerinti szerepet tölti be.”*

A törvénymódosítás álláspontom szerint szükséges volt, de nem tekinthető elégséges megoldásnak a jogalkotó által is felismert probléma kezelésére, ugyanis az 5 nappal rövidített ügyintézési határidő még önmagában nem orvosolja a sérelmes helyzetet. *A szabályozás értelmében immár október 29-ig kerül sor a fellebbezési kérelmek másodfokú elbírálására, összevetve azonban a beiratkozásra, utólagos beiratkozásra vonatkozó intézményi gyakorlattal, a határidő még így is a fellebbezési kérelmet benyújtó hallgató évkezdésének ellehetetlenüléséhez vezethet.*

### *3. A hallgató utólagos beiratkozásának lehetősége a felsőoktatási intézménybe*

Az Nft. 42. § (4) bekezdése alapján, aki a felsőoktatási intézménybe felvételt vagy átvételt nyert, a felvételről, átvételről szóló döntés jogerőre emelkedését követően jogosult beiratkozással hallgatói jogviszonyt létesíteni. Míg a Nft. 42. § (5) bekezdése alapján a hallgatónak az intézményi szabályozásban meghatározottak szerint – *a képzési időszak megkezdése előtt – be kell jelentkeznie az adott képzési időszakra*.

A felsőoktatási intézmények válaszai alapján általánosságban a hallgatók beiratkozása a szorgalmi időszakot megelőzően, augusztus utolsó napjaiban, szeptember első hetében biztosított. Bizonyos intézménynél lehetőség van a szorgalmi időszak megkezdését követő első héten való regisztrációra, két intézményben pedig ez szeptember 20-áig lehetséges.

Az utólagos regisztráció biztosításával kapcsolatos gyakorlatot is áttekintettem, amely alapján megállapítható, hogy a felsőoktatási intézmények általában biztosítják az utólagos beiratkozás lehetőségét, ugyanakkor többnyire erre csak külön eljárás keretében, néhány esetben külön térítési díj megfizetése mellett van lehetőség. Nem hagyható figyelmen kívül az sem, hogy ha a hallgató késedelemmel iratkozik be, a felsőoktatási intézmények jelentős része javasolja az *aktív félév helyett a passzív félév létesítését.* Az intézmények eljárásuk alapjául az Nftv. 45. § (2) bekezdés b) pontjára hivatkoznak, miszerint *az intézmény a hallgató kérelmére engedélyezheti a hallgatói jogviszony szünetelését az intézményi szabályzat erre vonatkozó megengedő rendelkezése hiányában az első félév teljesítése előtt is, feltéve, hogy a hallgató a hallgatói jogviszonyból eredő kötelezettségeinek szülés, továbbá baleset, betegség vagy más váratlan ok miatt, önhibáján kívül nem tud eleget tenni.*

A válaszadók utaltak a Vhr. 51. §-ára, ami kimondja: „*az Nftv. 45. § (2) bekezdésében foglaltak kivételével a hallgató – a felsőoktatási intézmény szabályzatában meghatározottak alapján – az Nftv. 42. § (5) bekezdése szerinti bejelentkezését a félév megkezdését követő egy hónapon belül, de legkésőbb október 14-ig, illetve március 14-ig visszavonhatja, vagy a beiratkozást követően ugyanezen időpontokig kérheti a tanulmányai szüneteltetését. Ha a beiratkozást, a bejelentkezést követően a hallgató ezen időpontokig nem kéri tanulmányainak szünetelését, az adott félév aktív félévnek minősül és a magyar állami ösztöndíjjal támogatott képzés feltételeinek vállalásából következő vagy a képzési szerződésben foglalt kötelezettségeket keletkeztet a tanulmányi kötelezettségei teljesítésére tekintet nélkül. Ha a hallgató tanulmányait szünetelteti, vagy nem jelentkezik be és ez nem eredményezi a hallgatói jogviszony megszűnését, az adott félévet passzív félévként kell nyilvántartani*."

Az intézmények tájékoztatása szerint, ha a felsőoktatási intézmény ezen időpontot követően meg is engedi a beiratkozást, *hallgatói jogviszonyt, aktív hallgatói státuszt már nem lehet lényegében létrehozni*. Ezt támasztotta alá az Oktatási Hivatal által is kifejtett azon vélemény, hogy a FIR-be történő statisztikai adatszolgáltatásnak és végső határidejének a beiratkozás szempontjából komoly jelentősége van, mivel a jogszabályban meghatározott időpontot (a képzési időszak megkezdését követő egy hónap, illetve október 14. és március 14.) követően már *nem változtatható a hallgató státusza (aktív vagy passzív)*.

*Az előzőekben ismertetett gyakorlattal összefüggésben rá kívánok mutatni arra, hogy bár az intézmények az Nftv. fenti szakaszaira hivatkozva a hallgatók kényszerhelyzetére tekintettel javasolják tanulmányaik szüneteltetését még annak megkezdése előtt. E szabályok alkalmazása ugyanakkor nem jelent megoldást a felvételiző, hallgató jogorvoslati kérelmének késedelmes vagy éppen határidőben történő elbírálása következtében előállt sérelmes helyzet orvoslására. Álláspontom szerint a FIR-be történő statisztikai adatszolgáltatás határideje pedig egyáltalán nem lehet akadálya a hallgatói jogok gyakorlásának.*

Kiemelendő, hogy az Oktatási Hivatal elnökének válasza szerint a *„jelenlegi törvényi határidő alapján tehát vannak fellebbezések, amelyeknek már a beérkezése eléri a félévkezdést."* Az *Nemzeti Közszolgálati Egyetem* rektora jelezte, hogy képzési sajátosságaik miatt a nappali munkarendben folytatott, a katonai és a rendészeti felsőoktatás területére tartozó, támogatott alapképzéseinek többsége alapkiképzéssel kezdődik általában *augusztus második felében*. Ez egyrészt magyarázat a regisztrációs időszak korai kezdetére, másrészt az alapkiképzés, mint specialitás jelentősen befolyásolja az utólagos beiratkozást, az érintett tanulmányi félévben az aktív hallgatói státusz kialakítását. Az alapkiképzés fokozott fizikai és szellemi megterheléssel járó időszak, amelynek során olyan gyakorlati ismeretátadás és személyiségformálás történik, amely miatt az alapkiképzés később nem pótolható.

A *Széchenyi István Egyetem* rektora pedig olyan esetre is utalt, amikor a jogorvoslatról szóló döntés jóval félévkezdést követően érkezett meg az intézményhez.

Egyetértek a Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetemen rektorának álláspontjával, amely *szerint a felvételi vonalhúzás és a félév kezdete közti idő, különösen a pótfelvételi és a keresztféléves felvételi eljárás esetén nagyon rövid, mire az intézmény tudomást szerez a sikeres fellebbezésről, a hallgatónak több hét lemaradást kell bepótolnia*.

A beérkezett válaszok adatait összevetve továbbá a felsőoktatási felvételi eljárás jogorvoslati szakaszának ügyintézési határidejével egyértelműen látható, hogy *az utólagos regisztráció és a tárgyfelvétel időszaka a legtöbb esetben már lezárul az első és másodfokon meghozott felvételi döntések meghozatalának végnapjáig*. Mindez megerősíti azt a vizsgálati előfeltevésemet, hogy a helyzet a felvételizők, hallgatók jogorvoslathoz való alapvető jogát kiüresíti. Hiába végződik ugyanis eredményesen a jogorvoslati eljárás, a hallgató a választott intézményben már reálisan nem kezdheti meg tanulmányait az adott tanévben.

Az előző pontban vizsgálatommal feltártam a jogorvoslati eljárás jogszabályi folyamatát és a gyakorlatban tapasztalható beiratkozási, utólagos beiratkozási határidőket.

Áttekintve a jogszabályban meghatározott eljárási határidők alapján hozható döntések időpontjait, megállapítottam, hogy az Oktatási Hivatal a módosító döntését legkésőbb *szeptember 19-ig hozza meg*, amely még nem jogerős, és e döntéssel szemben a jelentkező szintén kérelmet terjeszthet elő. Ha pedig az Oktatási Hivatal a fellebbezési kérelmet nem tartja megalapozottnak, akkor a felügyeleti szerv, a szaktárca – a 2015. december 31-ig hatályos szabályok alapján – optimális esetben *november 3-ig* hozta meg döntését, kivéve, ha a hatályos szabályok szerint eljárását meghosszabbította, mert ez utóbbi esetben a döntés még később, *december* 13-ig születhetett meg. A 2016. január 1-től hatályos szabályok szerinti optimális döntéshozatal melletti határidőket alapján – tekintettel, hogy a változás a másodfokú szerv eljárását érintette – jogerős döntés *október 29-ig* születhet.

A fenti döntéshozatali dátumokkal összevetve azt állapítottam meg, hogy a felsőoktatási intézmények a beiratkozásra jellemzően augusztus végén, szeptember első heteiben, az utólagos regisztrációra pedig október első hetében, néhány intézményben október második hetén adnak lehetőséget. Ehhez képest azonban a jogorvoslati döntések tényleges meghozatalára csak több héttel később kerül sor.

*Mindezekre tekintettel a vonatkozó Nftv. szabályai és a gyakorlat összevetését követően megállapítom, hogy a hatósági jogorvoslati kérelem elbírálására vonatkozó törvényi határidők nincsenek összhangban a felsőoktatási intézmények oktatásszervezési ciklusaival, továbbá a jogorvoslati kérelem elbírálására vonatkozó törvényi határidők az Nftv. 42. § (5) bekezdésében előírt hallgatói kötelezettség*[38] *teljesítését ellehetetlenítik. Nem teszi ugyanis lehetővé, hogy a hallgató a képzési időszak megkezdése előtt be tudjon jelentkezni az adott képzési időszakra, ezért a fenti helyzet a felsőoktatáshoz való hozzáférést akadályozza, a jogbiztonság követelményével, valamint a hallgatók tisztességes eljáráshoz való jogával összefüggő visszásságot okoz. A fenti helyzet továbbá álláspontom szerint alkalmas lehet arra, hogy a hallgatók jogorvoslathoz való jogát is kiüresítse, hiszen a jogorvoslati lehetőség elvileg, formálisan biztosított ugyan, azonban a jogorvoslati kérelemnek még jogszabály szerinti határidőben történő elbírálása esetén sem tud a hallgató sok esetben már beiratkozni, így a tartalmi értelemben vett jogorvoslás lehetősége számukra nem biztosított.*

*Az előzőekre tekintettel a határidőkre vonatkozó szabályozás – a 2016. január 1-jétől hatályos módosítás ellenére is – a jogorvoslathoz való joggal összefüggő visszásságot okoz.*

[38] A hallgatói jogviszony fennállása alatt újabb beiratkozásra nincs szükség. A hallgatónak az intézményi szabályozásban meghatározottak szerint – a képzési időszak megkezdése előtt – be kell jelentkeznie az adott képzési időszakra. Nem jelentkezhet be az a hallgató, aki a lejárt fizetési kötelezettségeinek nem tett eleget.

*Rá kell mutatnom, hogy a megállapított visszás helyzet orvoslása, hatékony megoldása alól nem menti fel az a tény a jogalkotót, hogy statisztikailag az összes felvételizőhöz képest viszonylag valóban minimális az eredményes jogorvoslati kérelmet benyújtók száma.*

***4. A jogorvoslati kérelmek elbírálásával kapcsolatos személyi feltételek***

A jogorvoslati kérelmek elbírálásának körülményei kapcsán nem hagyható figyelmen kívül az eljáró szerveknél rendelkezésre álló hivatali apparátus, hiszen ez a körülmény jelentősen befolyásolja a kérelmek határidőn belül történő elbírálását.

Ennek kapcsán eljárásom alatt örömmel értesültem arról, hogy 2016. január 1-jétől – az Educatio Társadalmi Szolgáltató Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaság (Educatio Nkft.) megszüntetéséről és állami feladatellátásának központi költségvetési szerv által történő átvételéről szóló 209/2015. (VII. 23.) Korm. rendelet alapján – *az Educatio Nkft. feladatait az Oktatási Hivatal veszi át*. A tervek szerint a felsőoktatási felvételivel foglalkozó személyi állomány feladatainak szervezése, eloszlása optimalizálható, elősegítve az adatfeldolgozás, a szakmai döntések, valamint a jogorvoslati elbírálás hatékonyságának növelését.

Másodfokon a beérkezett kérelmek elbírálását *az Emberi Erőforrások Minisztériuma Felsőoktatás-politikai Főosztályának kormánytisztviselői* végzik. A Főosztály létszáma 14 fő, ezen belül – a felvételivel kapcsolatos feladatok hatékonyabb ellátása érdekében 2014. szeptemberétől – 3 fővel kialakították a Felvételi és Kapacitási Osztályt. A jogorvoslati kérelmek nagy számára tekinttel ugyanakkor azok elintézésének időszakában a Főosztály további kormánytisztviselői is részt vesznek a feladat határidőben történő végrehajtásában, amely az államtitkár álláspontja szerint elegendő a feladat ellátására.

A rendelkezésemre álló statisztikai adatok szerint 2013. évi általános felvételi eljárásban 629, 2014-ben 598, és 2015-ben 452 jogorvoslati kérelmet terjesztettek fel az Oktatási Hivataltól másodfokú eljárást kérve az emberi erőforrások miniszteréhez. *Álláspontom szerint erősen kétséges, hogy ilyen létszámú apparátus mellett ilyen nagy számú jogorovoslati kérelem kapcsán az eljárást határidőben lefolytatni és a tényállást teljeskörűen feltárni az eddigi ombudsmani vizsgálati tapasztalatok és a felsőoktatási intézmények válaszai alapján lehetséges volna: az esetleges késedelem pedig további aggályokat vet fel.*

A rendelkezésre álló személyi állomány létszáma azért is aggályosan alacsonynak tekintendő, mivel a másodfokú eljárás 2016 január 1-től a törvénymódosítás révén lerövidült, azonban ehhez mérten a személyi feltételekben nem történt jelentős változás. *Mindezek alapján megállapítom, hogy a változatlan személyi feltételek a jövőre nézve akadályozhatják a jogorvoslati kérelmek határidőn belüli elbírálását, vagyis alkalmas arra, hogy a tisztességes eljáráshoz és a jogorvoslathoz való joggal összefüggő jogsérelem veszélyét vesse fel.*

**Intézkedéseim**

A feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásságok jövőbeni bekövetkezése lehetőségének hatékony megelőzése érdekében

1) az Ajbt. 37. §-a alapján kezdeményezem *az emberi erőforrások miniszterénél,* hogy a szabályozás megfelelő módosításával – a felsőoktatási intézmények oktatásszervezési ciklusaival való összhang megteremtésével – tegyen további lépéseket a felsőoktatási felvételi eljárásra vonatkozó jogorvoslati határidők érdemi csökkentése érdekében;
2) az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján kezdeményezem *az emberi erőforrások miniszterénél,* hogy gondoskodjon arról, hogy az idei évtől – a csökkentett, illetve további csökkentésre javasolt határidőre tekintettel is – biztosítottak legyenek az érintett felvételizők által benyújtott elsőfokú, valamint másodfokú jogorvoslati kérelmek hatékony elbírálásához szükséges személyi, infrastrukturális feltételek.

Budapest, 2016. március

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának**
**Jelentése**
**az AJB-5442/2016. számú ügyben**

**Előadó:** dr. Kozicz Ágnes

## 1. Az eljárás megindítása, előzmények

Mozgásában korlátozott panaszos az I.T. Magyar Cinema City Kft. (a továbbiakban: Társaság) eljárásával kapcsolatos beadványával fordult hozzám, sérelmezve a Társaság jegykedvezményekkel kapcsolatos eljárását.

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 fogyatékossággal élő személyek jogairól szóló egyezmény (a továbbiakban: CRPD) 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 *a Társaság Vezérigazgatóságától.*

## 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, fogyatékosság, 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 fogyatékossággal 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 fogyatékossággal élő személyek jogairól szóló ENSZ Egyezmény (Magyarországon kihirdette a 2007. évi XCII. törvény, a továbbiakban: CRPD)
- Magyarország Alaptörvénye
- 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 (Ebktv.)

– A fogyasztó és a vállalkozás közötti szerződések részletes szabályairól szóló 45/2014. (II. 26.) Korm. rendelet (Korm. rendelet)
– A segítő kutya kiképzésének, vizsgáztatásának és alkalmazhatóságának szabályairól szóló 27/2009. (XII. 3.) SZMM rendelet (SzMM rendelet)

## 4. A megállapított tényállás

### *4.1. Panaszbeadvány*

A beadvány szerint panaszos online módon kívánt jegyet vásárolni egy adott mozi előadásra, azonban azt tapasztalta, hogy a jegyek kiválasztásánál a „típus" menüpont alatt nem választható a fogyatékossággal élő személyek számára biztosított kedvezmény. A Társaság munkatársa kérdésére írásban arról tájékoztatta, hogy a fogyatékossággal élő személyek számára nyújtandó kedvezményt csak a pénztárnál tudja igénybe venni, online módon az nem lehetséges. A hozzám forduló sérelmezi, hogy más kedvezményezetti csoport tagjaihoz képest (pl. diákok, nyugdíjasok) fogyatékossággal élő személyként nem tud kedvezményes jegyet vásárolni online felületen.

### *4.2. A Társaság válasza*[1]

Megkeresésemben a következő kérdések vonatkozásában kértem tájékoztatást a Társaság Vezérigazgatóságától:

1. Milyen kedvezményes jegyek válthatóak jelenleg a Társaságnál?
2. Mely kedvezményes jegyek vásárolhatók meg jelenleg a Társaság online felületén?
3. Mi az indoka annak, hogy a fogyatékossággal élő személyek számára nyújtandó kedvezményes jegyeket csak a pénztárakban lehet megváltani?

*A Társaság Call center managere válaszában* arról tájékoztatott, hogy 2008 óta van lehetőség fogyatékossággal élő kártya alapján kedvezményes jegy vásárlására. A Társaságnál diákok, gyermekek, nyugdíjasok és fogyatékos személyek részére, valamint a szerdai napokra történő jegyvásárlás esetén biztosítanak kedvezményes jegyeket, továbbá tanári és családi jegyek érhetők még el kedvezménnyel. Online felületen a diákok, a gyermekek és a nyugdíjasok számára, valamint a szerdai napon biztosított kedvezményes jegyek elérhetők. A fogyatékos személyek számára egyelőre személyesen, a jegypénztáraknál való kedvezményes vásárlást tudják biztosítani, ugyanis *a fogyatékos személyek számára több fajta igazolványt bocsátanak ki (így pl. SINOSZ, ÉFOÉSZ, MVGYOSZ, MEOSZ, AOSZ, MACIE szervezetek által), és ezek a diák- és nyugdíjas igazolványokkal ellentétben nem egységesek.* Az online vásárlás esetén a vásárló vagy a telefonjában tárolja a mozijegyét vagy kinyomtatva hozza magával, a kedvezményre való jogosultságát *így nem a pénztárnál igazolja, hanem közvetlenül a jegyellenőrzés alkalmával. A beengedés időtartama limitált és ennyi idő alatt nem lehetséges ennyi fajta jogosultságot ellenőrizni.* Az online jegyvásárlás csak a teljes árú jegyek értékesítésével indult, időközben pedig bővült azokkal a kedvezményes jegyekkel, amelyekre igény volt. Mindezeknek megfelelően a Társaság munkatársai dolgoznak egy olyan megoldáson, amellyel biztosíthatják a fogyatékos személyek számára is az online felületen való kedvezményes jegyvásárlást.

A Társaság managere hangsúlyozta, hogy a Társaság számára éppoly fontos a kedvezmények biztosítása, mint annak a garantálása, hogy az egyes kedvezményekkel csak az arra jogosultak élhessenek. Jelenleg a zökkenőmentes ellenőrzés és a kedvezmény – feltartóztatás és konfliktus nélküli – biztosítása érdekében csak személyesen tudják a fogyatékos személyek esetében biztosítani a kedvezmény igénybevételét. A Társaság igyekszik valamennyi néző számára optimális kényelmet és megoldást találni a jegyvásárlásra, de a fent említett igazolványok sokfélesége miatt ez nehézségekbe ütközik, ugyanakkora kedvezményt mindenképpen biztosítani kívánják.

[1] A tájékoztató levél 2016. szeptember 1-jén kelt.

## 5.A vizsgálat megállapításai

### *5.1. A hatáskör tekintetében*

Az Ajbt. 1. § (3) bekezdése alapján a biztos tevékenysége során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít CRPD végrehajtásának segítésére, védelmére és ellenőrzésére. A CRPD 9. cikke pedig rögzíti, hogy *a fogyatékossággal élő személyek számára biztosítani kell az elektronikus szolgáltatások egyenlő esélyű hozzáférését.*

Mindemellett az Ajbt. 18. § (1) bekezdése értelmében az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, (…) közszolgáltatást végző szerv (a továbbiakban: 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) bekezdés e) pontja értelmében *közszolgáltatást végző szerv a jogszabályban közszolgáltatásként megjelölt tevékenységet végző szervezet is, így a Fot. 4. § fd) pontja értelmében közszolgáltatás minden ügyfélszolgálati rendszerben működtetett szolgáltató tevékenység.* A vizsgálat feltárta, hogy a Társaság Telefonos Ügyfélszolgálati rendszert működtet, és azon keresztül szolgáltató tevékenységet (pl. foglalás, tájékoztatás) is folytat. A fentiek értelmében tehát hatásköröm, és így vizsgálatom az Ajbt. 18. § (1)-(2) bekezdése alapján kiterjed a Társaságnak a panaszbeadványban sérelmezett tevékenységére, eljárására.

### *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 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 éllel 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.”*

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 éllel állapította meg, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. Az Alkotmánybíróság szerint a jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is *világosak*, *egyértelműek*, működésüket tekintve *kiszámíthatóak* és *előreláthatóak* legyenek a norma címzettjei számára. Az irányadó alkotmánybírósági tézis szerint a jogállamiság elvéből folyó követelmény a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a *jog által megállapított működési rendben*, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott *korlátok között* fejtik ki tevékenységüket.[2] A 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 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.[3] 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.[4] Az Alkotmánybíróság az ember életét és méltóságát egységben szemlélte, ami azt jelenti, nem választhatók külön az ember társadalmi és biológiai dimenziójához fűzhető jogok. Az emberi méltósághoz fűződő jog az alkotmánybírósági gyakorlatában nem a személy szubjektumától függő méltóságérzethez kapcsolódott, hanem azt jelentette, hogy a jog az életet az emberi minőséggel együtt ismeri el, és kapcsol ahhoz elidegeníthetetlen jogokat. *Az Alkotmánybíróság szerint az emberi méltósághoz való jog a természetes személyek autonómiáját jelenti, az önrendelkezésüknek egy olyan, mindenki más rendelkezése alól kivont magja van, 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.

---

[2] Lásd: 56/1991. (XI. 8.) AB határozat

[3] Lásd: 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

[4] HALMAI GÁBOR ÉS TÓTH GÁBOR ATTILA (szerk.): Emberi jogok, Osiris Kiadó Budapest, 2003. 269. o., SÁRI JÁNOS-SOMODY BERNADETT: Alapjogok, Alkotmánytan II. Osiris Kiadó, Budapest 2008. 64. és 85. o.

### *5.2.3. Hátrányos megkülönböztetés tilalma, fogyatékossággal 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, 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 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 ítélhető 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 *fogyatékossággal élőket*. Az Alaptörvény tehát az időseket és a fogyatékossággal 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, fogyatékosság) 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 esetjog szerint az állam szabadságot élvez abban, hogy milyen módon, milyen jogi, normatív és anyagi eszközökkel teljesíti az esélyegyenlőség előmozdítására vonatkozó alkotmányos kötelezettségét, mint államcélt: 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 a CRPD 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 CRPD rendelkezéseivel, hanem az is, hogy ahol szükséges, ott a jogalkotó érdemi és hatékony lépéseket tegyen a hiányzó szabályozás megalkotása érdekében.

A CRPD 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 fogyatékossággal élő személy számára, a fogyatékosság 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 fogyatékossággal élő személyek hátrányos megkülönböztetését tartalmazó törvények, rendelkezések, szokások és gyakorlat módosítása vagy eltörlése érdekében;

c) figyelembe veszik a fogyatékossággal 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 fogyatékosság 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 fogyatékossággal 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 fogyatékossággal 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 fogyatékossággal 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 fogyatékossággal 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 fogyatékossággal élő személyeket érintő kérdésekkel kapcsolatos más döntéshozatali eljárásokban a részes államok szorosan egyeztetnek, amelybe aktívan bevonják képviseleti szervezeteiken keresztül a fogyatékossággal élő személyeket, ideértve a fogyatékossággal 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 fogyatékossággal élő személyek jogainak hatékonyabb szabályozását biztosító rendelkezéseit. A jelen Egyezményben részes államok joga, szerződései, 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[5] 31. cikke értelmében a szerződést jóhiszeműen, kifejezéseinek szövegösszefüggésükben szokásos értelme szerint valamint *tárgya és célja figyelembevételével kell értelmezni*. A CRPD 1. cikke értelmében *az Egyezmény célja* valamennyi emberi jog és alapvető szabadság teljes és egyenlő gyakorlásának előmozdítása, védelme és biztosítása valamennyi fogyatékossággal élő személy számára, *és a velük született méltóság tiszteletben tartásának előmozdítása.* A CRPD alapelvei között elsőként említi továbbá, hogy *a fogyatékossággal élő személyeket is megilleti a veleszületett méltóság, az egyéni autonómia tisztelete, beleértve a saját döntés meghozatalának szabadságát és a személyek függetlenségét.*[6] Ebből következően a jelentés tartalmában az emberi méltóság alapjogi védelmének primátusából vezeti le a fogyatékossággal élő személyeket megillető további és felhívott alapjogok érvényesülésének problémáit.

A CRPD 9. cikke értelmében *a fogyatékossággal 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 fogyatékossággal élő személyek számára (…) – többek között – a nyilvánosan hozzáférhető vagy rendelkezésre álló szolgáltatásokhoz (…) való hozzáférést, mind városi, mind vidéki területeken.* Ezek az intézkedések, amelyek magukban foglalják a hozzáférési akadályok és korlátok beazonosítását és felszámolását, többek között az elektronikus szolgáltatásokra is vonatkoznak.

A CRPD 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 fogyatékossággal élő személyek csoportjai számára szükséges támogató-segítő eszközök és technológiák indokolt esetben történő használatát.

Az ENSZ Fogyatékosügyi Bizottsága 2014 májusában bocsátotta ki az CRPD 9. cikkéhez (Hozzáférhetőség) fűzött Általános megjegyzését [General comment no. 2.(2014)][7], 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 fogyatékossággal élő személyek nem egyenlő esélyekkel vehetnek részt a társadalmi életben.[8]

A dokumentum a részes államok kötelezettségei kapcsán rögzíti, hogy[9]

- 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;

[5] Magyarországon kihirdette a 1987. évi 12. törvényerejű rendelet
[6] CRPD 3. cikk a) pont
[7] http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD/C/GC/2&Lang=en (letöltés 2015.03.04.)
[8] General comment no2 (2014) I.1.
[9] General comment no2 (2014) III.

- szükséges lenne a hozzáférhetőség minimum követelményeit meghatározni a köz és a magán szféra vállalatai által, a különböző fogyatékossággal élő személyeknek nyújtott szolgáltatásaik vonatkozásában;
- a részes államoknak szem előtt kell tartaniuk a fogyatékosság 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 fogyatékosság kialakulásához vezet, illetve *olyan körülményeket kell létrehozni, amelyben a fogyatékos emberek képesek lesznek teljesebb életre és a fogyatékosságukból fakadó terheik csökkenthetőek.*[10] 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.*[11]

Az állam köteles gondoskodni a fogyatékos személyeket megillető jogok érvényesítéséről, a fogyatékos személyek hátrányait kompenzáló intézményrendszer működtetéséről a nemzetgazdaság mindenkori lehetőségeivel összhangban.[12]

### *5.3.1. Az elektronikus szolgáltatásokhoz való egyenlő esélyű hozzáférés*

A vizsgálat feltárta, hogy a Társaság kedvezményben részesíti a diákokat,[13] a gyermekeket,[14] a nyugdíjasokat,[15] és a fogyatékos személyeket,[16] illetve a szerdai napokra történő jegyvásárlás esetén biztosítanak még kedvezményes jegyeket; kedvezménnyel tanári[17] és családi jegyek[18] is elérhetők továbbá. *Online felületen a következő kedvezményes jegyek vásárolhatók meg: diák, gyermek, nyugdíjas, szerdai napon biztosított kedvezményes jegyek.* A fogyatékos személyek számára 2008-tól biztosítanak kedvezményes jegyet, fogyatékosságuk jogán. Jelenleg azonban a fogyatékos személyek csak személyesen, a jegypénztáraknál tudják kedvezményes jegyüket megváltani, számukra a kedvezményes jegy online felületen való megváltása nem lehetséges. A Társaság ennek kapcsán arra hivatkozott, hogy – a diák és a nyugdíjas igazolványokkal ellentétben – többfajta, az egyes fogyatékosságok igazolására szolgáló igazolvány van érvényben, és tekintettel arra, hogy a beengedés időtartama limitált, jegykezelő munkatársaik nem tudnak valamennyi fogyatékosság igazolására alkalmas igazolványt ellenőrizni.

[10] Fot. 2. § (1) bekezdés
[11] Fot. 2. § (3)-(4) bekezdés
[12] Fot. 2. § (5) bekezdés
[13] A diákjegy kizárólag érvényes diákigazolvánnyal együtt jogosít belépésre, a jegykezelőnek mindkettőt be kell mutatni. (Az online jegyvásárlási felület tájékoztatása alapján.)
[14] Gyermekjegy vásárlása csak 8 éves korig engedélyezett, amíg a gyermek a 9. életévét be nem tölti. (Az online jegyvásárlási felület tájékoztatása alapján.)
[15] Nyugdíjas jegy kizárólag nyugdíjas igazolvánnyal vehető igénybe. Az igazolványt a jegykezelőnek fel kell mutatni. (Az online jegyvásárlási felület tájékoztatása alapján.)
[16] A Társaság honlapján a kedvezmény mértékének, érvényesítésének módjáról nem található tájékoztatás.2016.09.14.
[17] A Társaság honlapján a kedvezmény mértékének, érvényesítésének módjáról nem található tájékoztatás.2016.09.14.
[18] A Társaság honlapján a kedvezmény mértékének, érvényesítésének módjáról nem található tájékoztatás.2016.09.14.

A Társaság ezen hivatkozása nem elfogadható, és az ezen alapuló gyakorlatuk nem felel meg az egyenlő bánásmód követelményének, amelyet az Ebktv. 4. § f) pontja és az 5. § b) pontja alapján a Társaság is köteles megtartani.[19]

A diák és nyugdíjas jegyek online felületen megvásárolhatók, ezen vásárlóknak a kedvezményre való jogosultságukat igazoló igazolványukat (diák, nyugdíjas) a jegykezelő munkatársnak kell felmutatniuk ellenőrzésre (Házirend 26. pont). A fogyatékos személy fogyatékosságára tekintettel kedvezményt online jegyvásárlás alkalmával nem, csupán személyesen a jegypénztárnál érvényesíthet, ahol kedvezményre való jogosultságát szintén igazolnia kell a fogyatékosságát igazoló igazolvánnyal, ugyanis a Házirend 26. pontja értelmében a Társaság kedvezményeket csak a jogosultság igazolása (diákigazolvány, nyugdíjas igazolvány stb. felmutatásával és átadásával) után biztosít.

Mindezekből következően a jegypénztárban megváltott kedvezményes jegyek vásárlása alkalmával biztosítottak az egyes fogyatékosságokat igazoló igazolványok ellenőrzéséhez szükséges – idő- és humán-erőforrásbeli – körülmények; ezen eljárással azonban a fogyatékos személyeket a kedvezményezett személyi kör más csoportjaival összehasonlítva (diákok, nyugdíjasok) kedvezőtlenebb bánásmódban részesítik a kedvezményes jegyek online jegyvásárlását illetően, és a hátrányos megkülönböztetés vonatkozásában a kimentés ésszerű indokaként nem fogadható el a Társaságnak a fogyatékosságokat igazoló igazolványok sokféleségére, valamint a beengedési idő korlátozottságára való hivatkozása.[20]

*A fentiek alapján megállapítom, hogy üdvözlendő és mindenképpen előremutató, hogy a Társaságnál kedvezményes jegyek válthatók az egyes fogyatékosságokra tekintettel, a Társaság vizsgált gyakorlata – miszerint fogyatékos személyek, más kedvezményezetti, vagyis összehasonlítható helyzetben lévő csoport tagjaival (diák, nyugdíjas) szemben a fogyatékos személyek számára kialakított kedvezményes jegyet online felületen nem vásárolhatják meg – azonban a minden embert egyenlő mértékben megillető emberi méltósághoz való joggal, az egyenlő bánásmód követelményével, a fogyatékossággal élő személyek kiemelt védelmének állami kötelezettségével összefüggésben visszásságot okoz, továbbá nem felel meg a CRPD 4. cikkéből eredeztethető nemzetközi kötelezettségeinek sem.*

### *5.3.2. A Társaság Házirendjével kapcsolatos észrevételek*

Tekintettel arra, hogy a Társaság honlapján a Házirenden kívül egyéb szabályzat nem elérhető, az online jegyvásárlás – mint távollevők között kötött szerződések – vonatkozásában a Társaság Házirendje nem felel meg a fogyasztó és a vállalkozás közötti szerződések részletes szabályairól szóló 45/2014. (II. 26.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet) 11. § (1) bekezdés e) pontjának, amely szerint az üzlethelyiségen kívül kötött szerződés és távollévők között kötött szerződés megkötését megelőzően *a vállalkozás köteles világosan és közérthető módon tájékoztatni a fogyasztót a* szerződés szerinti termékért vagy *szolgáltatásért járó ellenszolgáltatás adóval megnövelt teljes összegéről* vagy – ha a termék vagy szolgáltatás jellegéből adódóan az ellenértéket nem lehet előre ésszerűen kiszámítani – annak számítási módjáról, valamint az ezen felül felmerülő valamennyi költségről (így különösen a fuvardíjról vagy a postaköltségről), vagy ha e költségeket nem lehet ésszerűen előre kiszámítani, annak a ténynek a feltüntetéséről, hogy további költségek merülhetnek fel. Ezen rendelkezés értelmében álláspontom szerint a Társaságnak tájékoztatnia kell a fogyasztókat a Társaságnál érvényben lévő jegyárakról és kedvezményfajtákról, azok feltételeiről és mértékéről, valamint az egyes jogosultságok igazolásának módjáról.

---

[19] Ebktv. 4. § f) pontja értelmében az egyenlő bánásmód követelményét *a közszolgáltatást végző szervek* jogviszonyaik létesítése során, jogviszonyaikban, eljárásaik és intézkedéseik során kötelesek megtartani.
Ebktv. 5. § b) pontja szerint az egyenlő bánásmód követelményét a 4. §-ban foglaltakon túl az adott jogviszony tekintetében köteles megtartani, aki *az ügyfélforgalom számára nyitva álló helyiségeiben szolgáltatást nyújt vagy árut forgalmaz.*

[20] Ebktv. 8. § g) pontja értelmében *közvetlen hátrányos megkülönböztetésnek* minősül az olyan rendelkezés, amelynek eredményeként egy személy vagy csoport valós vagy vélt fogyatékossága miatt részesül kedvezőtlenebb bánásmódban, mint amelyben más, összehasonlítható helyzetben levő személy vagy csoport részesül, részesült vagy részesülne.

A Társaság Házirendje csupán példálózó jelleggel említi a diák és nyugdíjas kedvezményeket a 26. pontjában, azok érvényességi feltételeinek konkrét meghatározása nélkül. *Az online jegyvásárlói felületen a tanári, a családi és a fogyatékos személyek által érvényesíthető kedvezmények nem elérhetők, illetve azokról a Társaság honlapján sem található tájékoztatás.*

A fogyatékossággal élő személyek tekintetében a Házirend további pontatlanságot is tartalmaz. A közszolgáltatásokhoz való egyenlő esélyű hozzáférés biztosítása érdekében a fogyatékos személy az önálló életvitelét segítő kutyáját – külön jogszabályban meghatározottak szerint – beviheti a közszolgáltatást nyújtó szerv, intézmény, szolgáltató mindenki számára nyitva álló területére.[21] A Házirend 49. pontja[22] a segítőkutya fogalom helyett a vakvezetőkutya meghatározást használja, amely nem felel meg a segítő kutya kiképzésének, vizsgáztatásának és alkalmazhatóságának szabályairól szóló 27/2009. (XII. 3.) SzMM rendelet (a továbbiakban: SzMM rendelet) terminológiájának, így ez adott esetben téves jogalkalmazáshoz vezethet.

Az SzMM rendelet határozza meg a segítőkutya fogalmát és annak típusait. Az SzMM rendelet 1. § (b) pontja értelmében *segítő kutya* a fogyatékossággal élő személyt az egyenlő esélyű hozzáféréshez fűződő joga gyakorlásában, önálló életvitelének elősegítésében, illetve veszélyhelyzet elhárításában segítő, habilitációs, rehabilitációs feladatokat ellátó, a külön jogszabályban meghatározott állat-egészségügyi követelményeknek megfelelő kutya.

A 2. § (1) bekezdése értelmében *a segítőkutya típusai* a következők:

a) *vakvezető kutya*: a látássérült személy vezetésére kiképzett kutya;

b) *mozgáskorlátozott személyt segítő kutya*: a mozgáskorlátozott személyt mindennapi tevékenységeinek ellátásában segítő feladatokra kiképzett kutya;

c) *hangot jelző kutya*: a hallássérült személy számára veszélyt vagy egyéb fontos információt jelentő hangok jelzésére kiképzett kutya;

d) *rohamjelző kutya*: az epilepsziával élő személy vagy más krónikus, rohamszerű állapotoktól veszélyeztetett személy számára a roham során segítséget nyújtó feladatokra kiképzett kutya;

e) *személyi segítő kutya*: a fogyatékos személyt önálló életvitelében segítő feladatokra kiképzett kutya;

f) *terápiás kutya*: a gyógypedagógiai, a szociális szolgáltatások területén pedagógiai, pszichológiai, pszichiátriai, konduktív pedagógiai habilitációs, illetve rehabilitációs folyamatban alkalmazott kutya.

A közszolgáltatásokhoz való egyenlő esélyű hozzáférés biztosítása[23] érdekében a gazda és a kiképző (a továbbiakban együtt: segítő kutyát alkalmazó személy) jogosult a – jogszabályban meghatározott kivétellel – *segítő kutyával tartózkodni és a segítő kutyát használni* a lakosság elől elzárt területek kivételével a Fot. 4. § f) pontja szerinti *közszolgáltatást nyújtó szerv, intézmény, szolgáltató területén és egyéb, mindenki számára nyitva álló létesítményben (területen)*, így különösen közforgalmú tömegközlekedési eszközön, üzletben (ideértve az élelmiszert árusító üzletet és a vendéglátó üzletet is), bevásárlóközpontban, piacon, vásáron, szálláshelyen, játszótéren, közművelődési, oktatási, szociális, gyermekjóléti, gyermekvédelmi intézményben, közfürdő területén, állatkertben, közterületen.

*A fentiek alapján megállapítom, hogy a Társaság Házirendje nem felel meg a vonatkozó jogszabályi előírásoknak – a jegyárakra és kedvezményekre vonatkozó tájékoztatás hiányos, illetve az SzMM rendelet szerinti segítőkutya fogalom helyett csupán a vakvezetőkutya meghatározást használja –, amely tény a jogállamiság elvéből eredő jogbiztonság követelményével összefüggésben visszásságot idéz elő, és az ezen rendelkezéseken alapuló téves jogalkalmazás egyéb alapvető jogokkal összefüggő visszásság bekövetkezésének lehetőségét hordozza magában az érintett személyek tekintetében.*

---

[21] Fot. 7/C. §

[22] Házirend 49. pont értelmében „*kutyát, illetve egyéb állatot a mozi területére behozni tilos. Kivételt képez a vakvezető kutya.*"

[23] Fot. 7/A. § (1) bekezdése értelmében a fogyatékos személy számára – figyelembe véve a különböző fogyatékossági csoportok eltérő speciális szükségleteit – biztosítani kell a közszolgáltatásokhoz való egyenlő esélyű hozzáférést.

**6. Intézkedéseim**

A vizsgálatom során feltárt alapjoggal összefüggő visszásság megszüntetése és bekövetkezése lehetőségének jövőbeni megelőzése érdekében az Ajbt. 37. §-a alapján felkérem az *I.T. Magyar Cinema Kft. Vezérigazgatóságát fontolja meg,* hogy a jelentésben foglaltak alapján

1. kezdeményezi a Társaság online jegyvásárlási felületének olyan irányú átalakítását, amelyet követően valamennyi kedvezményezetti kör – különös tekintettel a fogyatékossággal élő személyekre – vásárolhat online kedvezményes jegyet;
2. a Társaság Házirendjének olyan irányú módosítását, amely megfelel a fogyasztók világos és közérthető tájékoztatásával összefüggő elveknek és céloknak, a jegyárak és a kedvezményfajták, azok mértékét, igénybevételük feltételeit, az egyes jogosultságok igazolásának módját illetően, valamint a Házirend segítőkutyával kapcsolatos előírásait a 27/2009. (XII. 3.) SzMM rendelet terminológiájához illeszti;
3. intézkedéseket kezdeményez annak érdekében, hogy a Társaság munkatársai teljes körű tájékoztatást kapjanak a *segítőkutya* fogalmával és típusaival, valamint a vonatkozó jogszabályi előírásokkal kapcsolatban.

Budapest, 2016. október

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának**
**Jelentése**
**az AJB 2709/2016. számú ügyben**

Előadók: dr. Csikós Tímea
dr. Kozicz Ágnes

**1. Az eljárás megindítása, előzmények**

Hivatalomhoz az elmúlt években számos gondnokság alatt élő embertől érkezett panaszbeadvány, amelyek a hivatásos gondnokok eljárását sérelmezték. A beadványokban a gondnokság alá helyezett személyek olyan problémákat fogalmaztak meg, amelyek jellemzően abból fakadnak, hogy adott esetben egy-egy hivatásos gondnoknak több mint száz gondokoltja is van. Figyelemmel a témában érkező panaszok jelentős számára, valamint a gondnokság alatt álló személyek alapjogai érvényesülésének különös jelentőségére, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 1.§ (3) bekezdése, valamint a 18. § (4) bekezdése alapján hivatalból vizsgálatot indítottam, amelynek keretében tájékoztatást kértem valamennyi kormányhivatal gyámhatóságától, az Országos Bírósági Hivatal (OBH) elnökétől, az Autisták Országos Szövetsége (AOSZ) elnökétől, a Down Alapítvány elnökétől, az Értelmi Fogyatékossággal Élők és Segítőik Országos Érdekvédelmi Szövetsége (ÉFOÉSZ) elnökétől, a Kézenfogva Alapítvány elnökétől, a Mental Disability Advocacy Center (MDAC) elnökétől, a Társaság a Szabadságjogokért (TASZ) ügyvezető igazgatójától.

**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 „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, fogyatékosság, 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 fogyatékossággal 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 fogyatékossággal 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. tvr.)
- A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (Ptk.)
- A támogatott döntéshozatalról szóló 2013. évi CLV. törvény (Támtv.)
- A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. CXL. tv. (Ket.)
- A fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló1998. évi XXVI. törvény (Fot.)

– A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (Gyvt.)
– A hivatásos gondnoki feladatot ellátó személyek képesítési előírásairól szóló 25/2003. (V. 13.) ESzCsM rendelet (ESzCsM rendelet)
– A személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 1/2000. (I. 7.) SzCsM rendelet
– A gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról szóló 149/1997. (IX.10.) Kormányrendelet (Gyer.)
– A közszférában alkalmazandó nyugdíjpolitikai elvekről szóló 1700/2012. (XII. 29.) Korm. határozat
– Az Országos Fogyatékosságügyi Programról (2015-2025.) szóló 15/2015. (IV. 7.) OGY határozat (OFP)
– Az Országos Fogyatékosságügyi Program végrehajtásának 2015-2018. évekre vonatkozó Intézkedési Tervéről szóló 1653/2015. (IX. 14.) Korm. határozat

**4. A megállapított tényállás**

Hivatalomhoz az elmúlt években számos gondnokság alatt élő embertől érkezett panaszbeadvány, amelyekben valamennyi panaszos a hivatásos gondnokok eljárását sérelmezte. A beadványokban a gondnokság alá helyezett személyek olyan problémákat fogalmaztak meg, amelyek jellemzően abból fakadnak, hogy adott esetben egy-egy hivatásos gondnoknak több mint száz gondokoltja is van.

Az egy hivatásos gondnokra jutó rendkívül magas gondnokolti létszám következtében a gondnokok jelentős mértékben túlterheltek; a túlterheltség és a kiégés miatt a szakmában jelentős a fluktuáció. Mindez pedig nemcsak megnehezíti az alapvető gondnoki feladatok teljesítését, hanem egyes esetekben teljes mértékben el is lehetetleníti, amely a gondokoltak alapvető jogai sérelmének gyanúját is megalapozza.

A vizsgálatomat kiterjesztettem a gyámhivatalok és egyes civil szervezetek *támogatott döntéshozatallal* kapcsolatos tapasztalatainak megismerésére is, tekintettel arra, hogy a támogatott döntéshozatal jogintézményének bevezetésével és az új Polgári Törvénykönyv hatálybalépésével kirendelhető az egyes ügyei intézésében, döntései meghozatalában belátási képességének kisebb mértékű csökkenése miatt segítségre szoruló nagykorú személy számára – a cselekvőképesség érintése nélkül – támogató személy. A 25/2003. ESzCsM rendelet módosítása értelmében 2014. március 15-én hivatásos gondnokként működő személyek hivatásos támogatóvá történő átképzéséről a megyei gyámhivatal gondoskodott 2014. szeptember 30-áig.

***4.1. A Kormányhivatalok válaszai***

A Kormányhivatalok gondnoksági ügyekért felelős szervezeti egységeitől a következő kérdések vonatkozásában kértem tájékoztatást:

1. A Hivatal hány fő gondnokoltat és hány fő hivatásos, illetve nem hivatásos gondnokot tart nyilván?
2. A Hivatal által felügyelt hivatásos gondnokok hány gondnokolt képviseletét látják el fejenként?
3. Mennyiben és milyen módon tudtak eleget tenni az ESzCsM rendelet 8. §-ában meghatározott kötelezettségnek?[1]
4. 2014. március 15. óta hány esetben rendeltek ki hivatásos, illetve nem hivatásos támogatót?

[1] 8. § (1) A hivatásos támogatói feladatok ellátását vállaló, 2014. március 15-én hivatásos gondnokként működő személyek hivatásos támogatóvá történő átképzéséről - a gyermekek és az ifjúság védelméért felelős miniszter által vezetett minisztérium által a támogatott döntéshozatalra vonatkozóan biztosított segédanyag felhasználásával - a megyei gyámhivatal gondoskodik 2014. szeptember 30-áig. (2) A megyei gyámhivatalnak úgy kell megszerveznie a hivatásos gondnokok hivatásos támogatóvá történő átképzését, hogy a megyei gyámhivatal illetékességi területén legalább két fő hivatásos támogató rendelkezésre álljon.

A Kormányhivatalok 1., 2. és 4. kérdésre küldött adatait táblázatban is összefoglalom; a kérdéseimre adott válaszokat pedig az egyes Kormányhivatalok neve alatt részletezem.

| | Gondnokoltak száma | Hivatásos gondnokok száma | Hivatásos gondnokok által képviselt gondnokolt személyek száma | Nem hivatásos gondnokok száma | Kirendelt hivatásos támogatók száma | Kirendelt nem hivatásos támogatók száma |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Bács-Kiskun megye**[2] | 3231 fő | 45 fő | átlagosan 30 fő/gondnok | 1916 fő | - | 1 |
| **Baranya megye**[3] | 1937 fő | 31 fő | 817 fő | 1135 fő | 1 | - |
| **Békés megye**[4] | nincs adat | 42 fő | 29-34 fő/gondnok | nincs adat | 1 | - |
| **Borsod-Abaúj-Zemplén megye**[5] | 4287 fő | 54 fő | 1523 fő | 2630 fő | 1 | 1 |
| **Budapest**[6] | 5492 fő | 76 fő | átlagosan 25 fő/gondnok | 3639 fő | 13 | 7 |
| **Csongrád megye**[7] | 2579 fő | 42 fő | 1050 fő | 1522 fő | 2 | - |
| **Fejér megye**[8] | 2388 fő | 35 fő | 983 fő | 1388 fő | 3 | - |
| **Győr-Moson-Sopron megye**[9] | 2210 fő | 21 fő | 910 fő | 1288 fő | 2 | - |
| **Hajdú-Bihar megye**[10] | 3471 fő | 50 fő | 1416 fő | 2038 fő | 2 | 2 |
| **Heves megye**[11] | 1937 fő | 21 fő | 826 fő | A tájékoztatás nem tért ki. | 1 | - |
| **Jász-Nagykun-Szolnok megye**[12] | 820 fő | 29 fő | átlagosan 32 fő/gondnok | 1285 fő | - | - |
| **Komárom-Esztergom megye**[13] | 1836 fő | 21 fő | *Lásd lábjegyzet*[14] | 1047 fő | - | - |
| **Nógrád megye**[15] | 1201 fő | 17 fő | 333 fő | 660 fő | 3 | 2 |
| **Pest megye**[16] | 5810 fő | 73 fő | 812 fő | 3731 fő | 3 | 7 |
| **Somogy megye**[17] | A tájékoztatás nem tért ki. | 25 fő | 1026 fő | A tájékoztatás nem tért ki. | 1 | 1 |
| **Szabolcs-Szatmár-Bereg megye**[18] | 4379 fő | 32 fő | 1570 fő | 2785 fő | 6 | 1 |
| **Tolna megye**[19] | 1339 fő | 29 fő | 635 fő | 711 fő | - | 1 |
| **Vas megye**[20] | 2219 fő | 42 fő | | 878 fő | 3 | - |
| **Veszprém megye**[21] | 1647 fő | 34 fő | 767 fő | 880 fő | - | 1 |
| **Zala megye**[22] | 2270 fő | 28 fő | 953 fő | 1306 fő | 2 | 2 |
| **Összesen:** | 49. 053 fő | 747 fő | kb. 17.243fő | kb. 28.839 fő | 44 | 26 |

[2] 2015. április 29-én kelt tájékoztatás alapján.
[3] 2015. április 28-án kelt tájékoztatás alapján
[4] 2015. április 20-án kelt tájékoztatás alapján
[5] 2015. április 21-én kelt tájékoztatás alapján
[6] 2015. május 21-én kelt tájékoztatás alapján
[7] 2015. május 6-án kelt tájékoztatásalapján
[8] 2015. április 1-jén kelt tájékoztatás alapján
[9] 2015. április 23-án kelt tájékoztatás alapján
[10] 2015. március 31-én kelt tájékoztatás alapján
[11] 2015. április 23-án kelt tájékoztatás alapján
[12] 2015. április 27-i adatszolgáltatás alapján
[13] 2015. április 25-i adatszolgáltatás alapján
[14] A 2015. március 31-i állapot szerint négy kormánytisztviselő 61, 60, 58 és 32 fő gondnokolt képviseletét látja el. A megbízási szerződéssel foglalkoztatott gondnokok közül ötnek 30-nál kevesebb gondnokoltja, hétnek 30-35 fő, egynek 35-40 fő gondnokoltja van, négy gondnokhoz tartozik fejenként 40-nél több gondnokolt, a legmagasabb létszám (két gondnokot érintően) 46 fő.
[15] 2015. március 30-án kelt tájékoztatás alapján
[16] 2015. április 28-án kelt tájékoztatás alapján
[17] 2015. április 24-én kelt tájékoztatás alapján
[18] 2015. április 1-én kelt tájékoztatás alapján
[19] 2015. április 23-án kelt tájékoztatás alapján
[20] 2015. április 30-án kelt tájékoztatás alapján
[21] 2015. április 23-án kelt tájékoztatás alapján
[22] 2015. április 27-én kelt tájékoztatás alapján

A *Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal* főigazgatójának álláspontja szerint Bács-Kiskun megyében a hivatásos gondnokok feladataikat a gondnokoltak alapvető jogainak sérelme nélkül képesek ellátni arra való tekintettel, hogy *a megyében működő gondnokok gondnokoltjainak száma legfeljebb 25%-kal haladja meg a jogszabályban maximalizált létszámot.* Tájékoztatása szerint a Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal Gyámügyi és Igazságügyi Főosztályához érkező beadványok legnagyobb részében *a gondnokoltak a gondnokság alá helyezésük tényét kifogásolják, mivel belátási képességük csökkent, betegség-tudatuk nincs, így nem értenek egyet gondnokság alá helyezésük szükségességével.* Emellett leggyakoribb gondnokolti panaszként azt említi a Kormánymegbízott, hogy nem kezelhetik a jövedelmüket saját belátásuk szerint, mert azt gondnokuk osztja be számukra, s az alkalmanként kapott összeget általában nem tartják elegendőnek.

A Kormányhivatal 2015. április 29-én összesen 3231 fő gondnokoltat, 1916 fő hozzátartozói, vagyis nem hivatásos gondnokot, és 45 fő hivatásos gondnokot tart nyilván.

| Gondnokoltak száma | hivatásos gondnokok száma[23] |
|---|---|
| 1 - 20 fő között | 8 fő |
| 21 - 30 fő között | 16 fő |
| 31 - 35 fő között | 11 fő |
| 35 fő felett | 10 fő |

A Szociális és Gyámhivatal *2014 szeptemberében négynapos képzés keretében tett eleget a hivatásos gondnokok hivatásos támogatóvá történő átképzésére vonatkozó jogszabályi kötelezettségének*, amelynek eredményeképpen *41 fő* hivatásos gondnok szerzett hivatásos *támogatói* képesítést.

A számadatokról való tájékoztatás mellett néhány észrevételt is közölt válaszlevelében a Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal Főigazgatója. Megírta, hogy *a hivatásos gondnoki létszám bővítése nehézséget okoz számukra*, mert kevés a képzett szakember, és a legtöbb esetben a jelentkezők a megbízási díj (egyébként országos viszonyításban átlagosnak mondható) mértéke miatt nem vállalják a gondnoki teendők ellátását. Megemlíti azt is, hogy *Bács-Kiskun megyében (is) a statisztikai adatok a gondnokoltak számának fokozatos emelkedését mutatják*: 2014-ben 152 új gondok-kirendelésre, míg csak 125 felmentésre került sor. Jellemző továbbá, hogy a hivatásos gondnokok által képviselt *gondokoltak többsége valamely, a megye területén lévő, szociális intézmény lakója, ellátottja, a 2014-es adatok szerint csupán 252 fő azok száma, akik családi körben, vagy önálló háztartásban élnek.*

A *Baranya Megyei Kormányhivatal* tíz járási hivatala által szolgáltatott adatok alapján 2015. április 2-án Baranya megyében összesen 1937 fő gondnokoltat, 31 fő hivatásos gondnokot és 1135 fő nem hivatásos gondnokot tartanak nyilván. A 31 fő hivatásos gondnok 817 fő gondnokolt képviseltét látja el, az egy főre jutó gondnokoltak létszáma átlagosan 26 fő. A számadatokon túl arról is tájékoztatott a Kormányhivatal Kormánymegbízottja, hogy a jogszabályi kötelezettségnek eleget téve *2014 februárjában megszervezett képzés keretében 28 fő hivatásos gondnokként működő személy hivatásos támogatóvá történő átképzését valósították meg.* 2014. március 15. óta Baranya megyében egy esetben rendeltek ki elsőfokú gyámhatósági határozattal hivatásos *támogatót.*

Tapasztalataik szerint *tendenciaként érzékelhető a gyámhivatali eljárások során, hogy a gondnokság alá helyezett személyeknek nincs* közeli hozzátartozója, vagy a gondnoki tisztség vállalására alkalmas *hozzátartozója, illetve, ha van is ilyen, nem kívánja vállalni a gondnoki tisztséggel járó teendőket*. Emiatt pedig egyre több gondnokolt részére kell hivatásos gondnokot kirendelni.

*A Kormánymegbízott álláspontja szerint a hivatásos gondnokok rendkívül sokrétű, felelősségteljes feladatot látnak el*, amely a törvényes képviselet és vagyonkezelés mellett gyakran jogszabályi előírásokat meghaladó segítő, támogató szolgáltatások nyújtására (pl. egészségügyi, szociális intézményben rendszeres látogatások) is kiterjed. A Baranya megyében tevékenykedő hivatásos gondnokok valamennyien megbízásos jogviszonyban végzik tevékenységüket, amelynek hatékonyságára kedvezőtlen hatással lehet túlterheltségük.

[23] A táblázat a Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal által nyilvántartott 45 fő hivatásos gondnok felosztását mutatja az általuk képviselt gondokoltak létszáma szerinti bontásban.

Emellett az sem hat ösztönzően a feladat-ellátásra, a hivatásos gondnoki tisztet vállalók számának növekedésére, hogy a gondnokok jövedelmi helyzetéhez viszonyítva a kötelező képzésük költsége magas. Mindezek alapján *a Kormánymegbízott javaslata szerint a nagy munkateherrel járó feladatot anyagilag jobban megbecsült, főállású hivatásos gondnokok foglalkoztatásával lehetne hiánytalanul ellátni.*

A *Békés Megyei Kormányhivatal* Kormánymegbízottjának álláspontja szerint a Kormányhivatal és annak járási hivatalai nem vezethetnek jogszerűen nyilvántartást sem a Békés megyében élő gondnokoltakról, sem a Békés megyében működő hivatásos vagy nem hivatásos gondnokokról. (Előbbit az Országos Bírósági Hivatal adatkezelési feladatkörébe, utóbbit pedig a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal nyilvántartások vezetésére vonatkozó feladatkörébe tartozónak tekinti.) Mindezekre tekintettel részletes számadatokat nem áll módjában rendelkezésemre bocsátani, ugyanakkor tájékoztatott, hogy a Kormányhivatal 42 fő hivatásos gondnokot foglalkoztat megbízási jogviszonyban, akik fejenként átlagosan 29-34 fő gondnokolt törvényes képviseletét látják el. Tájékoztatott arról is, hogy a hivatásos gondnoki feladatot ellátó személyek képesítési előírásairól szóló jogszabályi kötelezettségeinek a Kormányhivatal az előírt továbbképzési napok megtartásával eleget tett. Hozzátette továbbá, hogy Békés megyében járásonként 1 fő hivatásos támogatóval, azaz összesen 9 fő hivatásos támogatóval létesített megbízási jogviszonyt a Kormányhivatal, valamint ügyféli kérelemre egy esetben rendeltek ki elsőfokú gyámhatósági határozattal hivatásos támogatót.

A *Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal* Kormánymegbízottja által tudomásomra hozott, fenti táblázatban látható számadatok a 2015. március 31-én fennálló állapotot tükrözik. A számadatokon túl arról is tájékoztatott, hogy a jogszabályi kötelezettségnek eleget téve Hivataluk által 2014 év során 15 fő hivatásos gondnokként működő személy hivatásos támogatóvá történő átképzése valósult meg. Hozzáfűzte, hogy a 2014. évi hivatásos gondnoki képzést megelőzően felmérést készítettek, amelynek keretében a térségi gyámhivatalok jelezhették hivatásos gondnoki létszámra vonatkozó igényeiket.

A Kormánymegbízott tapasztalata szerint az utóbbi időben egyre több az olyan gondnoksági ügy, ahol vannak ugyan hozzátartozók, de a gondnokolt viselkedése miatt nem vállalják a vele való foglalkozást, elzárkóznak a gondnokolti feladatok ellátástól, aminek következtében egyre több feladat hárul a hivatásos gondnokokra. Tapasztalataik szerint sem a bíróságok, sem a magánszemélyek nem élnek a támogatott döntéshozatal jogintézményének lehetőségével, a hivatásos gondnokok éves (mindössze három órás időtartamú) továbbképzése pedig, egységes tananyag hiányában kimerül a vonatkozó jogszabályok változásainak ismertetésében, esetleg egy-egy tipikus probléma, kérdés megbeszélésében.

*Budapest Főváros Kormányhivatalának* Kormánymegbízottja arról tájékoztatott, hogy az elsőfokú gyámhivatalok által nyújtott adatszolgáltatás alapján Budapest Főváros Kormányhivatala 5.492 fő gondnokság alá helyezett személyt tart nyilván, és egy fő hivatásos gondnok átlagosan 25 fő gondnokolt vonatkozásában lát el gondnoki feladatokat. A Kormányhivatal az általa hivatásos gondnokként foglalkoztatott személyeknek hivatásos támogatóvá történő átképzéséről 2014. szeptember 30-ig gondoskodott, amelyhez a Kézenfogva Alapítvány által javasolt oktatókkal kötött megbízási szerződést. Tapasztalataik szerint a gyámhivatalokhoz benyújtott, a hivatásos gondnokok tevékenységével kapcsolatos panaszbeadványok túlnyomó részében a panaszosok a gondnok vagyonkezelői tevékenységének ellátását, a gondnokolt személy bentlakásos szociális otthonban történő elhelyezését, avagy el nem helyezését kifogásolják. *A Kormánymegbízott kiemelte levelében, hogy hatósága is észlelte a hivatásos gondnokok tevékenységét sérelmező panaszbeadványok számának emelkedését az elmúlt években.* Ezzel összefüggésben hozzátette, hogy Budapest Főváros Kormányhivatala gyermekvédelmi és gyámügyi hatáskörében eljárva az elmúlt időszakban fokozott figyelmet fordított a gondnokok vagyonkezelői tevékenységének felügyeletére, amelynek eredményeként a kerületi gyámhatóságok részéről több gondnok vonatkozásában polgári és büntető eljárás megindítására is sor került, illetve egyes esetekben a Közérdekvédelmi Ügyészség intézkedését is kezdeményezte a gyámhivatal.

A fővárosi Kormányhivatal gyermekvédelmi és gyámügyi hatáskörében eljárva az elmúlt időszakban több hivatásos és nem hivatásos gondnokot is elmozdított, illetve a Kormányhivatal az általa korábban hivatásos gondnokként alkalmazott személlyel szerződést bontott. Megírta azt is, hogy a támogatott döntéshozatal jogintézmények 2014. március 15-i bevezetése óta eltelt időszakban mindösszesen 20 támogatót (13 hivatásos és 7 nem hivatásos) rendeltek ki, valamint leveléhez csatolva tájékoztatásul megküldte a hivatásos támogatók átképzését segítő segédanyagok egy-egy példányát is.

A *Csongrád Megyei Kormányhivatal* Gyámügyi és Igazságügyi Főosztályának főosztályvezetője arról tájékoztatott, hogy a járási hivatalok adatszolgáltatása szerint Csongrád megyében a gyámhatóságok által nyilvántartott gondnokoltak száma 2579 fő, a nem hivatásos gondnokok száma 1522 fő, a 2015. május 6-i adatok szerint. A Csongrád Megyei Kormányhivatal a 2013. január 1-jén hatályba lépett jogszabály-változás alapján eredetileg 35 fő hivatásos gondnokkal kötött határozatlan idejű megbízási szerződést, ez a szám 2015 májusában 45 fő.

A Kormányhivatal 2014 márciusában, összesen 4 képzési nap megtartásával, saját, a képzéshez előírt végzettséggel rendelkező munkatársai közreműködésével, határidőben eleget tett az ESzCsM rendelet 8. § (1) bekezdésében foglalt kötelezettségének. *A képzésen valamennyi hivatásos gondnok mellett, hivatásos gondnoki képesítéssel nem rendelkező érdeklődők is részt vettek, így összesen 48 fő szerzett térítésmentesen hivatásos támogatói tanúsítványt*. Csongrád megyében 2014. március 15-t követően kérelemre összesen 2 fő részére rendelt ki a gyámhatóság hivatásos támogatót.

A főosztályvezető elismerte, hogy évekkel ezelőtt valóban tapasztalható volt kirívóan magas gondnokolti létszám egy-egy hivatásos gondnoknál, ám részben az érintett önkormányzatok együttműködésével, részben gyámhatósági intézkedésekkel minden esetben sikerült orvosolniuk ezt a problémát, így mára csupán kivételesen és átmeneti jelleggel fordul elő magasabb létszámú gondnokolti képviselet egy gondnok praxisában. Problémaként jelezte ugyanakkor, hogy 2013. január 1-jén az önkormányzatok által alkalmazott 35 fő hivatásos gondnokból 28 fő nyugdíjas volt, s a közszférában alkalmazandó nyugdíjpolitikai elvek alapján meg kellett volna szüntetni a nyugdíjasok alkalmazását, ami közel 1000 fő gondnokolt képviseletét lehetetlenítette volna el. A Kormány azonban helyt adott egyedi felmentési kérelmeiknek, s így valamennyi nyugdíjas hivatásos gondnokkal szerződést tudtak kötni. A főosztályvezető kiemelte, hogy *az új Ptk. jelentősen egyszerűsítette a gondnoki összeférhetetlenség szabályait, ezért az ebből adódó esetleges problémák elkerülése érdekében a korábban a Gyer.-ben szabályozott összeférhetetlenségi okokat szerződéses kötelezettséggé alakították, amelyek megszegése a szerződés egyoldalú megszüntetését vonja maga után*. A főosztályvezető álláspontja szerint, bár új jogintézményről lévén szó, még meglehetősen alacsony az ismertsége, de egyértelműen pozitív jogalkotói döntés volt a támogatott döntéshozatal bevezetése. *A gondnokság intézményrendszerét érintő panaszok megalapozottságával összefüggésben arra hívja fel a figyelmet a főosztályvezető, hogy* a gondnokoltak között – pszichés betegségük, súlyos egészségügyi, mentális, pszichés állapotuk miatt – előfordulnak kirívóan nagy számú, és jellemzően irreális, lehetetlen, így megalapozatlan panaszt benyújtó ügyfelek is. Az ilyen típusú betegséggel élő gondnokoltak tényleges, érdemi képviselete nagyon nehéz feladat a hivatásos gondnokok számára, miközben súlyos állapotú gondnokoltjaik sorra tesznek büntető-feljelentéseket is ellenük, vagy kérik elmozdításukat.

A *Fejér megyei Kormányhivatal* Kormánymegbízottja arról tájékoztatott, hogy a járási hivataloktól bekért adatok alapján Fejér megyében a járási hivatalok, mint elsőfokú gyámhatóságok 2015. április 1-jén 2388 fő bíróság által gondnokság alá helyezett gondnokolt személyt tartottak nyilván. Ebből 983 főnek hivatásos gondnoka, 1405 főnek nem hivatásos gondnoka van. A nem hivatásos gondnokok száma 1388 fő (egy nem hivatásos gondnokot esetenként 2 gondnokolt tekintetében is kirendeltek, pl. mindkét szülője gondnokság alatt áll, vagy a szülőnek két gyermekét is gondnokság alá helyezte a bíróság). A Kormányhivatal 35 fő hivatásos gondnokot foglalkoztat megbízási jogviszonyban.

Ez a 35 fő hivatásos gondnok látja el 983 olyan személy felett a gondnoki feladatokat, akiknek hivatásos gondnokot rendelt a gyámhatóság, mivel a hozzátartozók nem vállalták a gondnoki feladatok ellátását, vagy a gondnokoltaknak nem volt hozzátartozójuk.

*A megbízási jogviszonyban foglalkoztatott hivatásos gondnokok által képviselt gondnokoltak száma átlagban 28 fő, de három hivatásos gondnok esetében 40 fő, a többi hivatásos gondnok esetében 20 és 37 fő kőzött alakul az általuk ellátott gondnokoltak száma. A járási gyámhatóságok igyekeznek a hivatásos gondnok kirendeléseknél figyelembe venni, hogy egy hivatásos gondnok által képviselt gondnokoltak száma ne haladja meg a 35 főt, de néhány esetben ez nem mindig kivitelezhető,* főleg akkor, ha egy hivatásos gondnok a megbízási jogviszonyát megszünteti, és helyette nem sikerül képesített hivatásos gondnokot foglalkoztatni. Addig az ideig, amíg a megfelelő szakembert megtalálják, átmeneti időre esetenként 35 főt meghaladóan is ellát egy-egy hivatásos gondnok feladatokat. A tájékoztatás szerint, Fejér megyében nem fordult elő olyan eset, hogy egy hivatásos gondnoknak száz, vagy esetleg ezt megközelítő, vagy ezt meghaladó gondnokság alá helyezett személy tekintetében kellett volna ellátni a feladatot.

Fejér megyében a hivatásos gondnokok és hivatásos támogatók foglalkoztatása megbízási jogviszony keretében történik. Az ESzCsM rendelet előírását betartva a 2014. március 15-én hivatásos gondnokként működő személyek átképzéséről a Fejér Megyei Kormányhivatal Szociális és Gyámhivatala 2014. április hónapban (3 nap) gondoskodott. Előzetesen felmérték, hogy a 2014. március 15-én hivatásos gondnokként működő 33 fő közül ki az, aki vállalja az átképzést, és hivatásos támogatóként is kíván tevékenykedni. Az átképzésen 18 fő hivatásos gondnok vett részt, akik közül 17 fővel kötöttek megbízási szerződést hivatásos támogatói feladatok ellátására, 1 fő az átképzés után úgy nyilatkozott, hogy még sem szeretne hivatásos támogatói feladatokat ellátni. Tekintettel arra, hogy időközben két hivatásos támogató megbízási jogviszonya megszűnt, jelenleg Fejér megyében 16 hivatásos támogató áll megbízásos jogviszonyban.

Az átképzésre vonatkozó képzési anyagot az EMMI Gyermekvédelmi és Gyámügyi Főosztálya bocsátotta a Fejér Megyei Kormányhivatal Szociális és Gyámhivatala rendelkezésére. Az átképzést ezen tananyag szerint bonyolították le. A megye területén nem csak a jogszabály által előírt 2 fő hivatásos támogató áll rendelkezésre, hanem 16 hivatásos támogató.

2014. március 15. óta Fejér megyében az elsőfokú gyámhatóságok 3 esetben rendeltek ki hivatásos támogatót, nem hivatásos támogató kirendelésére nem került sor.

A hivatásos gondnokok részére 2014. évben az éves továbbképzést is megtartotta a Szociális és Gyámhivatal, illetve sor került hivatásos gondnokképzésre is, annak érdekében, hogy eleget tudjanak tenni Gyvt. 102. § (1a) bekezdésében foglalt szabályoknak. A hivatásos gondnokképzést szintén központilag kiadott tananyag alapján szervezte meg a Szociális és Gyámhivatal.

*A hivatásos gondnokokkal kapcsolatban a Kormánymegbízott problémának látja a fluktuációt, amely összefügg a hivatásos gondnokok díjazásával.* A Gyvt. 102. § (1d) bekezdése szerint, ha a hivatásos gondnok tevékenységét munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyban látja el, díjazását úgy kell megállapítani, hogy annak összege gondnokoltanként – a gondnoki feladatok mértéke alapján – az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének legalább a 10 %-át elérje. A Kormányhivatal pénzügyi helyzete sajnos nem teszi lehetővé, hogy a minimum díjazásnál (2.850 Ft/gondnokolt) magasabb összeget állapítsanak meg, így esetükben még a minimálbért sem éri el a havonta fizetett megbízási díj. Ennek következtében nehéz olyan hivatásos gondnokot foglalkoztatni, aki csak ezt a feladatot végzi főtevékenységként.

A legtöbb hivatásos gondnok más főállású munkaviszonya mellett látja el a hivatásos gondnoki feladatot, amely esetenként megterhelő lehet, s ez is hozzájárul ahhoz, hogy a hivatásos gondnoki tevékenységre kötött megbízási jogviszonyt felmondják. Ezen problémán kívül Fejér megye tekintetében a Kormánymegbízott úgy ítéli meg, hogy a hivatásos gondnokok kellő empátiával, a gondnokoltak érdekeit és jogait szem előtt tartva látják el feladatukat, képviselik gondnokoltjaikat.

A *Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal* Gyámügyi és Igazságügyi Főosztályának főosztályvezetője válaszlevelében az alábbi észrevételeket tette. A Gyvt. értelmében a hivatásos gondnok Kormány által kijelölt szervvel kormányzati szolgálati jogviszonyban, vagy munkavégzésre irányuló megbízási jogviszonyban áll, megyéjükben előbbi módon 9 fő, utóbbiban 12 fő működik. A hivatásos gondnokok által ellátott gondnokoltak száma attól is függ, hogy foglalkoztatásuk milyen keretben történik, de a kormányzati jogviszonyban álló gondnokok jellemzően jóval több gondnokolt képviseletét látják el, mint a megbízásos jogviszonyban tevékenykedők.

*A főosztályvezető megfogalmazása szerint* a megye jelenlegi struktúrája a korábbi foglalkoztatási forma arányait tükrözi, a hivatásos gondnokok Kormányhivatalhoz kerülése óta ebben lényeges változás nem történt. *Sajnálatos tényként közli ugyanakkor, hogy* a jellemzően magas gondnokolti létszámmal dolgozó kormányzati jogviszonyban álló *hivatásos gondnokok esetében a gondnokolti létszám folyamatosan meghaladja a jogszabályi maximum kétszeresét is*. Konkrét, létszámokra, arányokra, számadatokra vonatkozó kérdéseimet a járási hivataloktól bekért adatok alapján válaszolta meg, ezeket a fenti táblázat tartalmazza.

Tájékoztatott arról is, hogy Kormányhivatal Szociális és Gyámhivatala 2014 szeptemberében szervezte meg a hivatásos gondnokként foglalkoztatott személyek hivatásos támogatóvá történő átképzését, amelynek keretében a 21 fő hivatásos gondnok közül 16 főt képeztek át, a további 5 fő éves továbbképzésen vesz részt. Ehhez kapcsolódva megírta azt is, hogy a hivatásos gondnokok képzését térségükben évek óta megállapodás alapján a Zala Megyei Kormányhivatal végzi, az éves továbbképzést azonban megyén belül, saját tematika alapján szervezi meg hivataluk. A tematika összeállítása során az esetleges jogszabályi változásokat, a hivatásos gondnokok által jelzett problémákat, kérdéseket is figyelembe veszik.

A *Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal* Gyámügyi és Igazságügyi Főosztály Főosztályvezetője arról tájékoztatott, hogy Hajdú-Bihar megyében 50 hivatásos gondok 1416 gondnokság alatt álló személy különböző ügyeiben jár el. A hivatásos gondnokok valamennyien megbízási szerződés alapján látják el feladataikat. A hivatásos gondnokok közül 4 személyhez 20-nál kevesebb, 30 személyhez 20-30 közötti, 16 személyhez pedig 31-35 fő közötti gondnokolt képviselete tartozik, betartva a jogszabályban előírtakat. Ezt a főosztály folyamatosan figyelemmel kíséri. A megyében működő 10 első fokú gyámhivatal nyilvántartása alapján a 2015. március 31-i adatok szerint a gondnokoltak létszáma összesen 3471 fő, nem hivatásos gondnokok létszáma 2038 fő.

2014. március 15. óta csupán a berettyóújfalui járásban rendeltek ki támogatót 4 személy részére. Közülük két személy esetében látja el hivatásos támogató a feladatokat. Az eljárás mindössze egy esetben indult az érintett kérelmére, a többi esetben a bíróság kereste meg ez iránt a gyámhivatalt.

Az ESzCsM rendelet 8. §-ában meghatározott átképzésnek 2014. szeptember 8. és 15. között tettek eleget az EMMI Gyermekvédelmi és Gyámügyi Főosztálya által még az év elején megküldött képzési program és tananyag alapján. A képzés előadásait a hivatal munkatársai tartották. Az akkori 50 hivatásos gondnok közül 46-an részesültek átképzésben, közülük 40 fő jelenleg is foglalkoztatott. Hajdú-Bihar megyében jelenleg az igényeket és az ESzCsM rendelet 8. § (2) bekezdésében meghatározott – 2 fő – létszámot meghaladóan áll rendelkezésre hivatásos támogató. A Főosztályvezető megítélése szerint ez a jogintézmény egyrészt még nem kellően ismert az ügyeik intézésében belátási képességük kisebb mértékű csökkenése miatt segítségre szoruló személyek előtt. Másrészt előfordul, hogy éppen a belátási képesség kisebb mértékű csökkenése – a betegségtudat hiánya – eredményezi azt, hogy az érintett elzárkózik a számára egyébként szükségesnek mutatkozó segítségtől. Támogató kirendelésére viszont a jelenleg hatályos törvényi szabályozás szerint csak az érintett kérelmére, illetve az ő egyetértésével kerülhet sor.

A hivatásos gondnokok fluktuációját érintően elmondható, hogy 2013 előtt a megyében mindössze két helyen fordult elő az, hogy a gondnokolti létszám meghaladta a jogszabályban előírtat. Ezt a helyzetet azonban még 2013-ban, a járások létrejöttekor sikerült rendezni.

A fluktuáció azóta történő alakulására a megyében jelentős mértékben kihat azon helyzet, hogy a főállás mellett ezt a tevékenységet vállalók nagy része a két munkát nem tudja összeegyeztetni és ezért viszonylag hamar feladja a hivatásos gondnoki tevékenységet. A megyében a 2013. január 1-től 2015. január 1-ig terjedő időben összesen 35 hivatásos gondnok – 2013-ban 15, az elmúlt évben 20 fő – kérte megbízásos jogviszonyának megszüntetését. Kedvező, hogy ez évben eddig nem volt változás. Mindezek mellett a gondnokoltak oldaláról a gyakori gondnokcsere mindenképpen kedvezőtlenül hat az őket képviselő személlyel való bizalom kiépülésére. Ennek kialakítását nehezíti, hogy számos esetben a gondnokolttal – pszichés állapota miatt – szinte alig lehet érdemi kapcsolatot kialakítani, mivel nagyfokú bizalmatlanság, illetve a gondnokság alá helyezést, és a gondnok rendelést elutasító magatartás jellemzi. Ez a helyzet több esetben volt már a hivatalhoz benyújtott – alaptalannak tekinthető – panasz forrása.

*A tapasztalatok szerint a tevékenység ellátásánál egyre inkább problémát okoz, hogy az egészségügyi, szociális körülmények miatt sürgősen intézményi elhelyezést igénylő gondnokolt helyzetét férőhely hiányában a legnagyobb erőfeszítés ellenére sem tudják megoldani a gondnokok úgy, és olyan időben, ahogyan az indokolt lenne.* Adott esetben ez nem csak a gondnokolt, hanem akár a hozzátartozói, illetve a környezetében élők részéről is a gondnok tevékenységével szembeni kifogásként jelenhet meg.

Az országban működő hivatásos gondnokok helyzetének különbözősége miatt már 2013 előtt jelzéssel élt a főosztályvezető a szakminisztérium felé. Megítélése szerint ugyanis a jelenlegi szabályozás sem oldotta meg teljes körűen a sokrétű és felelősségteljes tevékenységet végző gondnokok foglalkoztatása, státusza, bérezésének különbözősége tekintetében már régebb óta fennálló problémát. Ezért a jövőben indokolt lenne a Gyvt. 102. § (1) bekezdésében meghatározottak szerinti foglalkoztatási formák átgondolása. Jelenleg ugyanis a hatósági kirendelés alapján ellátandó ugyanazon tevékenységet a kormányzati szolgálati jogviszonyban álló hivatásos gondnokok az ország egy részében jóval kedvezőbb feltételek, bérezés mellett végzik, mint azok, akik munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyban állnak.

*Több első fokú gyámhivatal részéről fogalmazódott meg az, hogy a hivatásos gondnokok egységesen „főállásban" történő alkalmazása minőségi javulást jelentene a feladatellátás tekintetében és feltételezhetően a fluktuáció is csökkenne.* A főosztályvezető álláspontja szerint ennek irányába hatna az is, ha a jelenleg nem kormányzati szolgálati jogviszonyban álló – zömében megbízási szerződéssel rendelkező – hivatásos gondnokok díjazása tekintetében a Gyvt. 102. § (1d) bekezdésében meghatározott kötelező minimum értéket magasabb összegben határoznák meg. Hajdú-Bihar megyében a hivatásos gondnokok díjazását már tavaly július 1-től – vagyis a kötelezően előírt, 2015. január 1-je előtti időpont előtt – az említetteknek megfelelően rendezték. Javaslatot dolgoztak ki a díjazás emelésére, amelynek elfogadása várható a második félévtől. Jelenleg 6 gondnok fix díjazásban – bruttó 105.000, illetve 125.000 Ft/hó –, 46-an pedig 2.850 Ft/gondnokolt összegű havi díjazásban részesülnek.

*Fentieken túl a főosztályvezető szerint megfontolandó lenne a hivatásos gondnokok jelenlegi képzési rendszerének átalakítása is; a nagymértékű fluktuáció miatt is a megyében 2013-tól évente két alkalommal – változó résztvevői létszám mellett – tartott képzés jelentős ügyintézői kapacitást, időt kötött le.* Az ESzCsM rendelet módosítása, vagy új rendelet megalkotása is elengedhetetlennek tűnik, már csak azért is, mivel 2003 óta az abban megjelölt törvények közül hármat is hatályon kívül helyeztek. *Továbbá problémás az ESzCsM rendelet 1. § (4) bekezdésében foglaltak alkalmazása is, a hivatásos gondnoki képzés díja ugyanis megyénként eltérő, ezért tapasztalat, hogy a hivatásos gondnokként dolgozni kívánó személyeknek adott esetben megéri, ha a lakóhelyükön kívüli, másik megyében szervezett képzésen vesznek részt.*

A Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal az elmúlt év őszén az új képzési segédanyag megküldésekor arról adott tájékoztatást a másodfokú gyámhivataloknak, hogy kezdeményezni fogja egy újszerű és modernebb tematikát tartalmazó hivatásos gondnoki képzési rendelet kidolgozását, amivel a főosztályvezető szintén egyet ért. Az ESzCsM rendelet 5. § (2) bekezdése értelmében a hivatásos gondnokok évenkénti továbbképzését a képzési tematikára, az esetleges jogszabályi változásokra, illetve a gyakorlat által felvetett problémákra tekintettel kell megszervezni. Erre külön képzési segédanyag nem áll a főosztály rendelkezésére.

A *Heves Megyei Kormányhivatal* Gyámügyi és Igazságügyi Főosztályának Főosztályvezetője arról tájékoztatott, hogy a Gyvt. 102.§ alapján 2013. január 1-jétől a hivatásos gondnokok szervezetileg és munkajogilag a megyei, fővárosi kormányhivatalok szociális és gyámhivatalaihoz kerültek át, míg a gondnokok tevékenységét a Ptk. 2:36 § alapján szakmailag az illetékes járási gyámhivatalok, 2015. április 1-től a jogutód járási hivatalok felügyelik (kirendeli, felmenti, elszámoltatja, szakmailag utasíthatja, korlátozhatja a tevékenységét). *A feladatkör jogszabályi telepítésével egy időben 2013. január 1-jén a hivatásos gondnokok foglalkoztatását és működtetését a városi önkormányzatoktól változatlan formában vették át, mivel – anyagi fedezet hiányában – létszámbővítésre vagy foglalkoztatás egységes rendezésére nem volt lehetőség. Az ellátott gondnokoltak létszáma a gondnokok átvétele előtt és 2013. január 1-jét követően is meghaladták a jogszabályi maximum 30/35 fős gondnokolti létszámot. 2013. január 1. előtt a gondnokok foglalkoztatása, valamint a működtetésükhöz szükséges tárgyi feltételek biztosítása rendkívül eklektikus volt.* A feladatkör átvételével egy időben megoldották a gondnokok elérhetőségének, egységes munkavégzésének feltételeit és egységes elvárást írtak elő a gondnokoltakkal való kapcsolattartásban, kötelező ügyfélfogadás bevezetésében, a mindennapi tevékenység előzetes tervezésében és utólagos visszaigazolásában, megtartva a járási gyámhivatal, illetve jogutód járási hivatal kompetenciáját a szakmai kontroll gyakorlásában.

Helyileg a hivatásos gondnokokat – a hivatalvezetőkkel való egyeztetést követően – a járási hivatalok épületeiben helyezték el annak érdekében, hogy minél könnyebben legyenek elérhetők az ügyfeleik számára. A tárgyi feltételek megteremtése mellett előírták számukra a kötelező ügyfélfogadási napok megtartását és kormánymegbízotti utasítás készült a készpénzkezelés egységesítése érdekében.

A jogelőd Heves Megyei Kormányhivatal Szociális és Gyámhivatalában (továbbiakban: Szociális és Gyámhivatal) 2014. 12. 31-én 16 fő (ebből 10 fő a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény hatálya alá tartozó munkaszerződéssel, 6 fő megbízási szerződéssel hivatásos gondnok állt alkalmazásban. *2014-ben a legtöbb hivatásos gondnok 50-70 fő gondnokolt személy fölött látta el a törvényes képviseletet.*

A Gyvt. 2014. március 15-től hatályos 102. §-a alapján a hivatásos gondnok egyidejűleg 30-35 fő, de kormányzati szolgálati jogviszonyban álló személy esetén maximum 45 fő gondnokolt érdekében járhat el. Ezen jogszabályi követelményeknek legkésőbb 2015. január 1-ig kellett megfelelni. A Kormányhivatalnál a munka törvénykönyve hatálya alá tartozó 10 fő hivatásos gondnok közül 8 fő hivatásos gondnok munkaszerződéssel történő foglalkoztatása 2014. december 31.-vel – közös megegyezéssel – megszűnt, őket a Kormányhivatal megbízási szerződéssel tovább foglalkoztatta, míg 2 fő hivatásos gondnok munkaviszonyát megszüntették, helyettük új hivatásos gondnokokat alkalmaznak.

A Gyvt. 102. §-ában meghatározott alkalmazási feltételek teljesítése, a hivatásos gondnokok számának csökkenése miatt indokolttá vált további hivatásos gondnokok felvétele. Tekintettel arra, hogy Heves megyében nem állt rendelkezésre annyi számú hivatásos gondnoki képesítéssel rendelkező személy, mint amennyi alkalmazása indokolt lett volna, ezért a Szociális és Gyámhivatal 2014. november hónapban hivatásos gondnokképzést indított, amelyen 25 fő személy szerzett hivatásos gondnok képesítést. 2015. január 1-jétől kormányhivatali döntés alapján a hivatásos gondnokok alkalmazására kizárólag egyéb megbízási jogviszony keretében kerülhet sor, 3500 Ft gondnokonkénti díjazás mellett. 2015. január 1-jétől összesen 21 fő hivatásos gondnokot alkalmaznak egyéb munkavégzésre irányuló jogviszony (megbízási szerződés) keretében. Minden hivatásos gondnok rendelkezik a szükséges képesítéssel.

A 2015. április hónapban alkalmazásban álló 21 fő hivatásos gondnok jelenleg összesen 826 fő gondnokolt személy törvényes képviseletét látja el, ebből 11 fő hivatásos gondnok 35 fő alatt, míg 10 hivatásos gondnok 35 fő felett (39-70 fő között) látja el a feladatait. A Heves megyében működő 7 járási hivatalban teljes körűen lefedett a feladat ellátása, azzal, hogy 4 járás tekintetében egyes hivatásos gondnokok által ellátandó gondnokoltak száma jelenleg meghaladja a jogszabályban meghatározott gondnokolti létszámot (35 főt).

Tekintettel arra, hogy a 2014. november hónapban megtartott hivatásos gondnokképzés ellenére sem állt rendelkezésre olyan feladatot vállaló, képesítéssel rendelkező hivatásos gondnok, hogy a jogszabályi előírásoknak eleget tudott volna tenni a Kormányhivatal, ezért 2015. április hónapban 11 fővel ismételten megszervezték a hivatásos gondnokképzést. Ennek eredményeképpen 2015. április 15-én újabb 11 fő szerzett képesítést. Az újonnan szerzett képesítéssel rendelkező személyek közül 6 fő hivatásos gondnokot megbízási szerződéssel alkalmaznak 3 olyan járási hivatal illetékességi területén, ahol az 1 főre jutó gondnokoltak száma meghaladta a jogszabályban meghatározott ellátandó létszámot.

| Gondnokoltak száma | hivatásos gondnokok száma |
|---|---|
| 1 -35 fő között | 24 |
| 35-45 fő között | 2 |
| 45- 55 fő között | 1 |
| összes hivatásos gondnok | 27 |

A járási hivatalok nyilvántartásából beszerzett információk alapján Heves megye területén összesen: 1937 fő gondnokolt személy él. Hivatásos gondnokok által ellátott gondnokoltak száma: 826 fő gondnokolt. Nem hivatásos (magán) gondnok által ellátott gondnokoltak száma: 1111 fő gondnokolt.

A jogelőd Szociális és Gyámhivatal 2014 májusában szervezte meg a hivatásos támogató képzést, amelyen mind a 15 fő hivatásos gondnok részt vett. 2014. április 1-től hivatásos támogató kormánytisztviselői jogviszonyban 1 főt foglalkoztatnak, aki szintén megszerezte a hivatásos támogató képesítést. 2014. március 15-ét követően mindösszesen 1 fő hivatásos támogatót rendelt ki a jogelőd járási gyámhivatal, nem hivatásos támogatót nem rendeltek ki. A hivatásos gondnokok hivatásos támogatóvá történő átképzése egyidejűleg 2014. évben az ESzCsM rendelet 8. § (4) bekezdése értelmében kiváltotta e rendelet 5. §-ában előírt éves továbbképzési kötelezettséget. A Kormányhivatal, illetve Szociális és Gyámhivatal a hivatásos gondnoki képzést a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal által kiadott tananyag, a hivatásos támogatói képzést pedig az Emberi Erőforrások Minisztériuma által kiadott tananyag alapján oktatta, a gyakorlati ismeretekre vonatkozó információkkal kiegészítve.

A *Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Kormányhivatal* Kormánymegbízottjának tájékoztatása szerint megyéjükben összesen 29 fő hivatásos gondnok működik (1 fő kormánytisztviselői, 28 fő megbízási jogviszonyban). Jász-Nagykun-Szolnok megyében a nem hivatásos gondnok száma 1285 fő, a gondnokoltak létszáma 820 fő, az egy gondnokolt által képviselt gondnokoltak száma átlagosan 32 fő. A Kormányhivatal Szociális és Gyámhivatala is eleget tett az ESzCsM rendelet 8. §-ában foglalt kötelezettségnek, így 28 fő megbízási szerződéssel hivatásos gondnoki feladatot ellátó gondnok szerzett hivatásos támogatói képesítést. A képzésbe a Szolnoki Járásbíróság, a Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Pedagógiai Intézet, valamint a Szolnoki Kistérségi Többcélú Társulás Humán Szolgáltató Központjának szakembereit, munkatársait is bevonták előadóként.

A Kormánymegbízott arról is tájékoztatott, hogy *Jász-Nagykun-Szolnok megyében a támogatott döntéshozatal jogintézményének bevezetésével kapcsolatban, valamint az egységes elsőfokú joggyakorlat kialakítására kerekasztal megbeszélést tartottak* a Szolnoki Törvényszék, a Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Főügyészség, valamint a Kormányhivatal hatáskört gyakorló vezetőinek bevonásával. Hozzátette, hogy illetékességi területükön még nem rendeltek ki támogatót, illetve hivatásos támogatót, a Kormánymegbízott véleménye szerint ez leginkább az emberek bizalmatlanságára, betegségtudatuk hiányára, az életükbe történő „beavatkozás" elutasítására vezethető vissza.

A Kormánymegbízott válaszleveléhez mellékelve egy tartalmas összefoglalót[24] is küldött, amely a járási gyámhivatalok vezetőinek, illetve a megyében működő hivatásos gondnokok képviselőinek a vizsgálat tárgyával kapcsolatos észrevételeit összegzi, valamint egyetértését fejezte ki a két jogintézményt (gondnokság, támogatott döntéshozatal) érintő szabályozási háttér felülvizsgálatának szükségességével.

[24] A hivatkozott két összegzés (összesen 7 oldal terjedelemben) a jelentés mellékletét képezi.

A *Komárom-Esztergom Megyei Kormányhivatal* Kormánymegbízottjának tájékoztatása szerint a megyében működő járási hivatalok 2014. december 31-én 1836 fő gondnokság alatt álló személyt, 21 fő hivatásos gondnokot és 1047 fő nem hivatásos gondnokot tartanak nyilván. A hivatásos gondnokok körében a magas fluktuáció Komárom-Esztergom megyében nem jellemző, a 21-ből 14 hivatásos gondnok öt évnél régebben látja el a feladatot. *Problémaként jelezte ugyanakkor, hogy a hivatásos gondnoki munka, illetve képzés iránt a megyében csekély az érdeklődés, amely az álláshelyek betöltésére is hatással van. A hosszú ideje hivatásos gondnoki feladatokat ellátó személyeknél pedig a kiégés veszélye jelent problémát.*

A Kormányhivatal eleget tett az ESzCsM rendelet 8. §-ában foglaltaknak: 2014 áprilisában szervezett képzésük keretében 21 fő hivatásos gondnok szerzett hivatásos támogatói képesítést. Hivatásos, illetve nem hivatásos támogató kirendelésére a megyében még nem került sor.

*A Nógrád Megyei Kormányhivatal Szociális és Gyámhivatala* is eleget tett az ESzCsM rendelet 8. §-ában foglaltaknak: 2014. március 3-5. között elvégezte a Nógrád megyében megbízási szerződéssel hivatásos gondnoki feladatot ellátók hivatásos támogatói képzését az EMMI által biztosított segédanyagok felhasználásával. A képzésen 16 fő hivatásos gondnok vett részt, így a megyei gyámhivatal illetékességi területén a kötelező minimumként előírt 2 fő helyett 16 fő hivatásos támogató állt rendelkezésre az új Ptk. hatályba lépésekor, jelenleg 15 fő hivatásos támogatóval van megbízási szerződése a Nógrád Megyei Kormányhivatalnak. A Szociális és Gyámhivatal a szociális szolgáltatások és intézmények fenntartói, munkatársai számára tartott szakmai napokon, a járási gyámhivatalok vezetői, munkatársai számára szervezett szakmai napokon, értekezleteken ismertette a hivatásos támogatókat érintő jogszabályi rendelkezéseket, és felhívta az érintetteket a jogszabályi rendelkezések alkalmazására. A hivatásos gondnokok számának csökkenése és a feladat ellátásának biztosítása érdekében 2014. év áprilisában hivatásos gondnoki képzést hirdetettek meg, amelyre összesen 3 fő jelentkezett, ezért pénzügyi okokból a képzést nem tartották meg.

A hivatásos gondnoki képzést 2015-ben ismételten meghirdették, összesen 10 fő jelentkezett, közülük 8 fő Nógrád megyei lakos. A képzés résztvevői 2015. február 27-én eredményes vizsgát tettek. A képzés tananyagát az EMMI által megküldött átdolgozott képzési segédanyag képezte, figyelemmel az ESzCsM rendelet Melléklete szerinti tematikára. A Nógrád Megyei Kormányhivatal a 8 fő végzett – és Nógrád megyében lakó – hivatásos gondnokot 2015. április 21-én elektronikus levélben tájékoztatta a hivatásos gondnoki feladatellátás feltételeiről, kérve, hogy ha szándékukban áll a hivatásos gondnokként való munkavégzés, szakmai önéletrajzukat – legmagasabb iskolai végzettséget igazoló dokumentumok másolatával és érvényes hatósági erkölcsi bizonyítvánnyal együtt – küldjék meg további egyeztetés céljából. (A Nógrád Megyei Kormányhivatal gondnokolt személyenként bruttó 3.500 Ft megbízási díjat biztosít, amely tartalmazza a feladat ellátásával kapcsolatban felmerült költségeket is.)

Az ESzCsM rendelet 5. §-ában előírt évente 3 órás időtartamú továbbképzésére Nógrád megyében minden év utolsó negyedévében kerül sor. A legutóbbi – 2014. november 14-i – továbbképzésen az alábbi 4 napirendi pont szerepelt: 1. A cselekvőképességet érintő gondnokság alá helyezés, a gondnok kirendelése, teendők a gondnokrendelést követően a 2014. március 15-én hatályba lépett a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény rendelkezései alapján; 2. Intézményben elhelyezett gondnokoltak; 3. Egyebek - A hivatásos gondnokok átdolgozott képzési segédanyaga vetítésével a főbb elemek kiemelése: pl. a gondnok feladatai, a jognyilatkozatok, a vagyonkezelés, a gyámhivatal jóváhagyását igénylő esetek, a gondnokság alá helyezés jogkövetkezményei; 4. Konzultáció a hivatásos gondnokok előzetesen írásban, és a továbbképzésen szóban feltett kérdései alapján.

A Kormányhivatal a hivatásos gondnoki/hivatásos támogatói feladatellátás biztonságos, jogszerű és hatékony ellátása érdekében pontokba szedve küldte meg *javaslatát*:

1. A hivatásos gondnoki/támogatói feladatellátás „hivatásossá" tétele, kizárólag kormányzati szolgálati jogviszonyban való alkalmazással.

2. A megyei kormányhivatalokban és az EMMI-ben státusz biztosítása a hivatásos gondnokokat érintő feladatok ellátására, összehangolására, javítására. (Legalább 2 fő hivatásos gondnok/támogató kormányzati szolgálati jogviszonyban történő alkalmazása átmenetileg minden megyei gyámhivatalban, akik gondnoki/támogatói munkájuk mellett részt vesznek társaik munkájának összehangolásában, az őket érintő hivatali feladatok ellátásában.)

3. A hivatásos gondnokok/támogatók országosan egységes, feladatellátással arányos bérezésének biztosítása, a feladatellátás vonzóvá tétele érdekében. (A megbízási díj az Gyvt. 102. § (1d) pontjában, és a 2013. évi CLV. törvény 7. § (8) bekezdésében rögzített minimumának jelentős emelése, figyelemmel a gondnokok által kezelt készpénz és vagyon milliós nagyságrendjére, a gondnokok által ellátott törvényes képviselői feladatok súlyára.)

4. A hivatásos gondnokok részére kötelező biztosítás előírása. (A gondnok szándékos vagy gondatlan magatartásával a gondnokoltnak okozott kár megtérítése céljából, amennyiben a gondnoknak nincs vagyona, vagy az okozott kár meghaladja a vagyona értékét.)

5. A képesítési előírás változtatása: felsőfokú végzettség előírása az érettségi helyett, és a hivatásos gondnoki tanfolyam óraszámának jelentős emelése. (A feladatellátás biztonsága érdekében csak a bérrendezéssel egyidejűleg indokolt a képesítési előírások szigorítása.)

6. A képzés/továbbképzés oktatási intézményben történő elvégzése az első és másodfokon dolgozó gyámügyi szakemberek gyakorlati oktatásba történő kötelező bevonásával.

7. A szakmai képzés mellett a gondnokok/támogatók kiégésének megelőzése érdekében ingyenes vagy jelképes részvételi díj mellett biztosított programok.

8. A képzési tananyag és az ESzCsM rendelet Melléklete szerinti képzési, továbbképzési tematika mielőbbi összehangolása.

9. A továbbképzésekhez országosan egységes jogesettár, munkafüzet elkészítése.

10. A gondnokok – és egyben a gyámhivatalok – feladatellátásának egyszerűsítése, pl. a vagyonkezeléshez jogszabály által rendszeresített számadási és jelentés nyomtatvány kötelező bevezetése.

11. A hivatásos gondnokok/támogatók országos nyilvántartásának módosítása oly módon, hogy az adatbázis a gyámhivatalok munkatársai számára is hozzáférhető legyen. (Pl. ellenőrizhetővé váljék, hogy az alkalmazott hivatásos gondnok – ha az alkalmazó által szervezett éves továbbképzésen nem vett részt más megyében elvégezte-e a továbbképzést.)

12. Hivatásos gondnoki feladatellátást érintő jogszabályok folyamatos pontosítása, kiegészítése, módosítása. (Pl. a Gyvt. 102. § (5) bekezdés kiegészítése annak érdekében, hogy az a gondnok, akit az egyik megyében elmozdítottak a Ptk. 2:33§ (2) bekezdése alapján, egy másik megyében (fővárosban) ne lehessen gondnok; a Gyer. 159/A. § (6) bekezdés egyértelművé tétele, pontosítása, mivel a hivatásos gondnok esetén nincs indokoltsága az élelmezéssel és háztartással kapcsolatos költségek bizonylat nélküli elfogadásának.)

A *Pest Megyei Kormányhivatalnál* a megbízási jogviszony keretében foglalkoztatott hivatásos gondnokok gondnokoltjainak a száma – 1 kivétellel – nem haladja meg a jogszabályban foglalt mértéket. A kormányzati szolgálati jogviszonyban álló 7 fő hivatásos gondnok közül 2 fő hivatásos gondnok esetében haladja meg a gondnokolti létszám a jogszabályban előírt 45 főt; az érintett járásban 1 fő új hivatásos gondnok felvétele indokolt, ennek érdekében megteszik a szükséges intézkedést.

Az ESzCsM rendelet 8. §-ában meghatározott kötelezettség alapján a hivatásos gondnokok hivatásos támogatóvá történő átképzését Pest megyében Budapest Főváros Kormányhivatala Szociális és Gyámhivatala szervezte meg 2015. szeptember 22., 23., 24-én.

2014. március 15. óta a gyámhivatalok tájékoztatása alapján hivatásos támogatót 3 esetben, míg nem hivatásos támogatót 7 személy részére rendeltek ki. A hivatásos illetve nem hivatásos támogató kirendelése iránti eljárások lefolytatására a Járásbíróságok kezdeményezésére került sor. A cselekvőképességet nem érintő, az érintett személy önrendelkezési jogának védelmét szolgáló jogintézmény az állampolgárok előtt még nem ismert, nem épült be a köztudatba.

A hivatásos gondnokok túlterheltségével kapcsolatban arról tájékoztattak, hogy a megbízási szerződés alapján munkát végző hivatásos gondnokok megbízási díja havonta bruttó 4000 Ft gondnokoltanként azzal, hogy a megbízott a megbízási díjon felül költségtérítést nem igényelhet. A Gyvt. 102. § (1d) bekezdésében foglaltak alapján, ha a hivatásos gondnok tevékenységét munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyban látja el, díjazását úgy kell megállapítani, hogy annak összege gondnokoltanként – a gondnoki feladatok mértéke alapján – az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének legalább 10%-át elérje. A hivatásos gondnokok Pest megyében a fenti díjazásért látják el a felelősségteljes feladataikat, amely nemcsak szakmai hozzáértést, de jelentős mennyiségű időráfordítást is igényel pl. az orvosi kezelésen, műtéten, közjegyzői, bírósági eljárások során szükséges személyes megjelenés esetében. A hivatásos gondnoki tisztség ellátására olyan személyek jelentkeznek elsősorban, akik már rendelkeznek valamilyen biztos jövedelemmel. Többen a szociális szolgáltatások területén dolgoznak. A hivatásos gondnok kérheti a gyámhivataltól a gondnokság ellátásával kapcsolatos indokolt kiadásainak, költségeinek megtérítését a gondnokolt jövedelméből, azonban a gondnokoltak jellemzően minimális jövedelemmel rendelkeznek, így a bruttó 4000 Ft gyakran a hivatásos gondnok ténylegesen felmerülő költségeit (telefon, utazási költség) sem fedezi. A Pest megyében dolgozó hivatásos gondnokok túlnyomó többsége igyekszik a gondnokoltjai érdekében mindent megtenni, ezt jelzi az is, hogy a hivatásos gondnokok munkájával kapcsolatban az illetékes főosztályhoz 2014. évben 9 panasz érkezett, és ebből csak 1 esetben sérelmezte a hivatásos gondnok munkáját a gondnokolt; 8 esetben a bejelentések a hozzátartozóktól érkeztek. A 9 bejelentést kivizsgálták, a panaszban foglaltak alaptalannak bizonyultak.

Álláspontjuk szerint a hivatásos gondnokok túlterheltségének enyhítése érdekében, a szakmai munka színvonalának javítása céljából, az egy hivatásos gondnokra jutó gondnokolti létszám csökkentésével, illetőleg az elvárásokkal arányos díjazás biztosításával lehetne javítani.

A *Somogy megyei Kormányhivatal* tájékoztató levele szerint a Hivatal által foglalkoztatott hivatásos gondnokok száma 2015. áprilisban 25 fő volt, akik összesen 1026 gondnokolt képviseletét látják el; 1 hivatásos gondnokra átlagosan 41 gondnokolt jutott, az egy hivatásos gondnokra eső legtöbb gondnokolt száma 71 fő és az egy hivatásos gondnokra eső legkevesebb gondnokolt száma 21 fő volt.

A Kormányhivatal Szociális és Gyámhivatala a megbízási jogviszonyban álló hivatásos gondnokok hivatásos támogatóvá történő átképzéséhez „Az Új Polgári Törvénykönyv cselekvőképességi szabályai alkalmazása” címmel ingyenes képzést tartott az ESzCsM rendelet 8.§-a alapján 2014. június 5-6-án; a képzésen 23 fő hivatásos gondnok szerzett tanúsítványt. A képzés az Emberi Erőforrások Minisztériuma megbízásából, a Nemzeti Család- és Szociálpolitikai Intézet által készített, és az Emberi Erőforrások Minisztériuma Gyermekvédelmi és Gyámügyi Főosztály által jóváhagyott képzési program alapján valósult meg. A képzésen a résztvevők az 1. modul keretében előadást hallgattak az Új Polgári Törvénykönyv cselekvőképességi szabályainak gyakorlati alkalmazásáról, valamint a hivatásos gondnokok és hivatásos támogatók tevékenységéhez kapcsolódó jogi ismeretek elsajátításához kaptak segítséget. A 2. modul keretében a hallgatóság olyan tudástartalmakkal ismerkedett meg, amelyek a kliensekkel való hatékonyabb együttműködést, szemléletváltást segítették elő. Ennek keretében ismereteket kaptak a szenvedélybetegségekről, a fogyatékossággal élő személyekről, az időskorú személyekről, a hajléktalanságról, valamint információgyűjtési és keresési technikákat sajátíthattak el. A 3. modulban a résztvevők ismereteket szerezhettek a kommunikációs készségfejlesztésről és a könnyen érthető kommunikációs módszerekről annak érdekében, hogy a hallgatók kommunikációja és kapcsolatteremtési képessége fejlődjön, képesek legyenek a hatékony együttműködésre. Ezen kívül megértési nehézségekkel élő személyek esélyegyenlőségét elősegítő és megteremtő kommunikációs gyakorlatokat mutattak be.

2014. március 15. óta 1-1 esetben rendeltek ki hivatásos és egy esetben nem hivatásos támogatót. A támogatott döntéshozatallal kapcsolatos ügy a vártnál is kevesebb számban jelent meg a Kormányhivatalnál, véleményük szerint ebben közrejátszhatott, hogy a jogintézmény nem

ment át megfelelően a köztudatba, illetve, hogy az érintett nagykorú személyek részére inkább a család, a hozzátartozók nyújtanak segítségét és nem igénylik a hatósági beavatkozást.

A *Szabolcs-Szatmár Bereg Megyei Kormányhivatal* Gyámügyi és Igazságügyi Főosztály főosztályvezetőjének tájékoztatása szerint megyéjükben 32 fő hivatásos gondnok működik, 24 fő kormányzati szolgálati jogviszonyban, nyolcan pedig megbízási jogviszonyban látják el feladatukat. Problémát jelent, hogy a megyében működő hivatásos gondnokok nagyobb hányada a megengedettnél nagyobb (átlagosan 38-44 fős) gondnokolti létszámmal dolgozik, 14 fő hivatásos gondnok pedig több mint 50 gondnokolt esetében látja el a feladatot.

A *megbízási jogviszonyban foglalkoztatott hivatásos gondnokok esetében nagy a fluktuáció, amelynek egyik oka, hogy* munkaviszony/közalkalmazotti jogviszony mellett 30-35 gondnokolt esetében a gondnoki tisztség megfelelő ellátása nagyon nehéz, vagy egyáltalán nem megvalósítható feladat, és a megbízási díj összege a jogviszonnyal járó költségek (pl. adó) és a feladat-ellátás során felmerülő költségek (telefon, utazás, posta) levonása után nem jelent megfelelő jövedelmet.

A megyében foglalkoztatott 22 fő hivatásos gondnok hivatásos támogatóvá történő átképzése 2014 júliusában megtörtént, a megyei járási hivatalok tájékoztatása szerint 2014. március 15. és 2015. április 1-je között a gyámhivatalok 6 esetben rendeltek ki hivatásos támogatót, s egy esetben nem hivatásos támogatót.

A *Tolna Megyei Kormányhivatal* jelenleg 29 személyt foglalkoztat hivatásos gondnokként, akik közül 12 személy hivatásos támogatói feladatokat is elláthat. A foglalkoztatás a Gyvt. 102. § (1) bekezdésében foglaltaknak megfelelően megbízási szerződéssel, illetve egy fő esetében kormánytisztviselői jogviszony keretében történik. A járási hivatalok megalakulásával egyidejűleg, 2012. január 1-jével került át a korábbi városi gyámhivatalok székhelye szerinti önkormányzatoktól a Kormányhivatalokhoz a hivatásos gondnokok foglalkoztatása. A hivatásos gondnokok díjazása tekintetében jelentős eltérés volt az egyes önkormányzatok között, amely a feladatnak a Kormányhivatalhoz kerülésével egységesedett. Jelenleg 10 olyan hivatásos gondnokot foglalkoztat a Kormányhivatal, akik az irányadó öregségi nyugdíjkorhatárt betöltötték és az öregségi teljes nyugdíjhoz szükséges szolgálati időt megszerezték, de a továbbfoglalkoztatáshoz szükséges hozzájárulást megkapták. A járási hivataloktól kapott tájékoztatás szerint Tolna megyében jelenleg 1339 gondnokoltat tartanak nyilván, a gondnoki feladatokat 29 fő hivatásos gondnok, illetve 711 fő hozzátartozói gondnok látja el.

A 2015. március végi állapot szerint 635 gondnokolt ügyében 29 hivatásos gondnok járt el. Kettő hivatásos gondnok látja el a Gyvt. 102.§ (1a) bekezdés a) pontjában meghatározottaknál több gondnokolt törvényes képviseletét. A többi hivatásos gondnoknak 35-nél kevesebb gondnokoltja van. A közelmúltban újabb hivatásos gondnokokat vontak foglalkoztatásba, így a két, eddig magas esetszámmal dolgozó gondnok gondnokoltjainak a száma csökkenthető lesz és a jogszabályban meghatározottak szerint alakulhat.

A hivatásos gondnokként működő személyek hivatásos támogatóvá történő átképzésére 2014. március 26-27-én került sor Tolna megyében. Az átképzésen 13 akkori hivatásos gondnok vett részt. A képzés során az EMMI Gyermekvédelmi és Gyámügyi Főosztálya által rendelkezésükre bocsátott tananyagot használták fel. Hivatásos támogatót Tolna megyében ezidáig nem rendeltek ki. Támogatót egy esetben rendeltek ki.

Az ESzCsM rendelet 5.§ (1) bekezdésében előírt továbbképzést minden évben megszervezik. A továbbképzés tematikája az aktuális jogszabályváltozások ismertetésére, illetve az év közben esetlegesen felmerülő jogalkalmazási problémák megbeszélésére épül. A hivatásos gondnokok képzésére csak a 2004-es évében került sor Tolna megyében, az azóta eltelt időszakban a feladatot vállaló személyek más megyékben, illetve jellemzően Budapesten szervezett képzéseken vettek részt és szereztek tanúsítványt.

A hivatásos gondnokok foglakoztatásával kapcsolatban arról tájékoztattak, hogy a Gyvt. 102.§ (1) bekezdése szerint hivatásos gondnok kormányzati szolgálati jogviszonyban vagy munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyban foglalkoztatható. A foglalkoztatásuk jellemzően megbízási szerződéssel történik, a megbízási díj összege Tolna megyében 3500 forint, illetve 4500

forint gondnokoltanként, attól függően, hogy a gondnokolt szociális intézményben vagy otthonában él. A Gyvt. 102.§ (1a) bekezdése a díjazás legkisebb összegét gondnokoltanként az öregségi nyugdíj minimum legkisebb összegének 10%-ban határozza meg, amely jelenleg 2.850 forint. A hivatásos gondnokok a megbízási díjon felül költségtérítésre nem jogosultak. Az irányadó öregségi nyugdíjkorhatárt elért személyek a 1700/2012. Kormányhatározat értelmében nem foglalkoztathatóak, Tolna megyében a még a rendszerben lévők helyett az aktív korúakat folyamatosan bevonják. Összességében Tolna megyében a megkeresésben szereplő jelentős túlterheltség nem áll fenn, a távozó hivatásos gondnokok helyett eddig folyamatos az új gondnokok felvétele, egy-két esetet kivéve a gondnokok a jogszabályban meghatározott létszámmal dolgoznak.

A *Vas Megyei Kormányhivatal* Kormánymegbízottjának álláspontja szerint a hivatásos gondnokok által ellátott képviselet minősége a gondnokoltak száma mellett nagymértékben függ olyan tényezőktől is, mint a gondnokság alatt álló személyek cselekvőképességének foka, egészségi állapota, vagyoni helyzete, életkora. Vagyonnal nem rendelkező, bentlakásos szociális intézményi ellátásban részesülő gondnokság alatt álló személyek általában kevesebb feladatot adnak a hivatásos gondnoknak; ugyanakkor vannak olyan gondnokság alatt álló személyek is, akik ügyeiben (peres és hatósági eljárásokban) való intézkedés jelentős időt és ráfordítást igényel a hivatásos gondnok részéről. A Kormányhivatal általános tapasztalata az, hogy a hozzátartozók egyre ritkábban vállalják a hozzátartozójuk kapcsán a gondnoki tisztséget, amelyet azzal indokolnak, hogy nincs idejük, képzettségük a feladat ellátáshoz, és/vagy földrajzilag távol élnek a gondnokság alatt álló személytől. Vas megyében több településen is működik olyan bentlakásos intézmény, amelyekben elsősorban a fővárosból érkező, korábban ott élő, oda kötődő embereket látnak el. Emellett gyakori oka a hivatásos gondnok kirendelésének az is, hogy az arra alkalmas hozzátartozók közül többen is vállalnák a gondnoki tisztséget, ám nem tudnak megegyezni abban, hogy melyikük legyen a gondnok, így megoldásként hivatásos gondnok kirendelését kérik.

*A Kormánymegbízott tájékoztatása szerint Vas megyében a hivatásos gondnokok személyi állománya viszonylagos állandóságot mutat.* A fluktuáció a megyében inkább a fiatalabb hivatásos gondnokok körében jellemző, a gondnokként több éve, vagy évtizede működő, nyugdíjas hivatásos gondnokok ritkán válnak meg önként tisztségüktől. Problémaként jelezte ugyanakkor az utánpótlást, az új hivatásos gondnokok rendszerbe állítását, ugyanis a társhatóságok által szervezett, meglehetősen magas költségű[25] képzésekről hiába adnak széles körű tájékoztatást, azokra évente átlagosan csak 2-3 fő jelentkezik, és végzi el.

A Kormánymegbízott arról is tájékoztatott, hogy a szentgotthárdi járásban a 7 megbízási szerződéssel foglalkoztatott hivatásos gondnok mellé további 2 hivatásos gondnok foglalkoztatására került sor, kormányzati szolgálati jogviszonyban. Erre az intézkedésre azért volt szükség, mert a Szentgotthárdon működő Pszichiátriai Betegek Otthonában magas a gondnokság alatt álló lakók száma, többségüket az intézményi elhelyezésüket követőn az otthon címére is átjelentik. Ehhez kapcsolódóan, *az egyes hivatásos gondnokok által ellátott gondnokoltak számának csökkentése érdekében* újabb egy fő, kormányzati szolgálati jogviszonyban álló hivatásos gondnokot vettek fel 2015 februárjában, de a 3 helyi szolgálati jogviszonyban álló hivatásos gondnok által képviselt gondnokoltak száma még így is nagyon magas.[26]

A támogatói, hivatásos támogatói eljárással kapcsolatban a Kormánymegbízott kevés tapasztalatról nyilatkozott, nem jellemző, hogy ilyen kérelemmel fordulnának a Vas megyei gyámhivatalokhoz. *2014. március 15-e óta összesen 3 esetben került sor gyámhatóság által hivatásos támogató kirendelésére.*

Vas megyében a hivatásos gondnokok hivatásos támogatóvá történő átképzésére vonatkozó jogszabályi kötelezettségnek a Zala Megyei Kormányhivatallal együttműködve, 2014 áprilisában, három napos képzés keretében tettek eleget, amelynek keretében 33 fő szerzett hivatásos támogatói tanúsítványt.

[25] Jellemzően 40-55.000 forint az ilyen képzések költsége, amelyet kevesen tudnak vállalni.
[26] 2015. március 31.-ei adatok szerint 80, 85 és 95 fő.

A *Veszprém Megyei Kormányhivatal* Kormánymegbízottjának tájékoztatása szerint Veszprém megye területén működő járási hivatalok 2015. április 23-án 1647 fő gondnokoltat tartanak nyilván, akik felett 34 fő kirendelt hivatásos gondnok, és 880 fő nem hivatásos gondnok látja el a tisztséget. A Veszprém megyében működő hivatásos gondnokok által ellátott gondnokoltak átlagos létszáma 23 fő.

Az ESzCsM rendelet 8. §-ában foglalt kötelezettségének a Veszprém Megyei Kormányhivatal is határidőben eleget tett, *10 fő hivatásos gondnok hivatásos támogatóvá történő átképzését szervezte meg 2014 márciusában*. A Veszprém megyében működő elsőfokú gyámhatóságok 2014. március 14. óta *egy esetben rendeltek ki nem hivatásos támogatót, hivatásos támogató kirendelése pedig még egy esetben sem vált szükségessé.*

A *Zala megyei Kormányhivatal* illetékességi területén jelenleg összesen 2270 személy áll gondnokság alatt, közülük 1317 fő vonatkozásában hozzátartozó, nem hivatásos gondnok látja el a gondnoki tisztséget, a hozzátartozó nem hivatásos gondnokok száma 1306 fő. A hivatal illetékességi területén összesen 28 fő hivatásos gondnok tevékenykedik, ők 953 gondnokolt vonatkozásában látják el a gondnoki tisztséget. Átlagosan egy hivatásos gondnok 34 fő gondnokolt képviseletét látja el. Az ESzCsM rendelet 8. §-ában foglalt kötelezettségének a hivatal a múlt évben eleget tett, 10 fő hivatásos gondnok hivatásos támogatóvá történő átképzését szervezte meg, így minden járás területén legalább egy átképzésben részt vett hivatásos gondnok áll rendelkezésre. Ezen kívül az átképzésben részt nem vevő hivatásos gondnokok a kötelező éves továbbképzés során kaptak felkészítést a támogatott döntéshozatalról, a hivatásos támogatói tevékenységről. 2014. március 15. óta 2 fő részére rendeltek ki 2 fő hivatásos támogatót, és két fő részére rendeltek ki nem hivatásos támogatót.

A járási hivatalok a hivatásos gondnokok működésével kapcsolatosan problémaként jelezték, hogy a gondnokoknak az otthonukban, illetve intézményekben élő gondnokoltakkal történő kapcsolattartást megnehezíti a távolság és az utazás megszervezése.

Azon hivatásos gondnokok, akik megbízásos jogviszony keretében látják el tevékenységüket, gyakran főállású munkahellyel rendelkeznek, így nehezebben tudnak egy azonnali intézkedést foganatosítani, illetve csak előre tervezhető módon tudják a gondnokoltak ügyeit intézni. A hivatásos gondnokok gyakran járnak el a gondnokoltak képviseletében polgári, jogi ügyekben, ezért indokolt lenne már a hivatásos gondnoki képzés ESzCsM rendelet szerinti tematikáját ezzel is kibővíteni. (pl. a bírósági végrehajtás során felmerülő teendők, a végrehajtási kifogás intézménye, végrehajtókkal való kapcsolattartás, stb.) A kötelező éves továbbképzések során az aktuálisan felmerült problémákra, javaslatokra jogszabályváltozásokra koncentrálva határozzák meg a továbbképzések tematikáját és tananyagát. A képzésen, átképzésen, továbbképzésen a hivatal munkatársai végezték és végzik az oktatást.

### 4.2. Az Országos Bírósági Hivatal válasza

Válaszában az Országos Bírósági Hivatal (a továbbiakban: OBH) elnöke a Gondnokoltak Országos Nyilvántartásának 2015. március 31-én fennálló állapotára hivatkozott, amely szerint 34.020 fő teljesen korlátozó, míg 26.572 fő részlegesen korlátozó gondnokság hatálya alatt áll. Tájékoztatásként felsorolta, hogy a részlegesen korlátozó gondnokság alá helyezett személyek cselekvőképességét jellemzően – egyéniesítést követően –, az alábbi ügycsoportokra vonatkozóan korlátozták a bíróságok:

- egészségügyi ellátással,
- tartási kötelezettséggel összefüggő vagyoni döntés meghozatalával,
- szerződéses jognyilatkozatok megtételével,
- tartózkodási hely megválasztásával,
- örökösödési joggal,
- ingó-, ingatlan vagyonnal és
- jövedelemmel való rendelkezéssel kapcsolatos jogok gyakorlásával összefüggésben.

Miután a gondnokság alá helyezés felülvizsgálatára irányuló bírósági eljárások nem különülnek el az alapeljárástól, ezért ezek eredményéről nem áll rendelkezésre olyan statisztikai adat, hogy milyen arányban zárulnak fenntartással, megváltoztatással, megszüntetéssel, vagy módosítással.

A támogatott döntéshozatal jogintézményével kapcsolatos országos tapasztalatként értékelte az OBH elnöke, hogy az alperes a cselekvőképességet megszüntető bírósági határozat kimondását követően nem kérelmezi a támogató kirendelését a gyámhatóságtól, holott a bíróság megnyilatkoztatja erre vonatkozóan.

Az elnök tájékoztatott továbbá arról is, hogy a személyi állapottal kapcsolatos pereket tárgyaló és családjogi bírák számára 2014. év második felében két napos konzultációt szerveztek, amelynek témája volt – egyebek mellett – a gondnokság alá helyezési eljárásban az új Ptk. hatályba lépését követően bekövetkezett változások.

### 4.3. A civil szervezetek válaszai

*Az Autisták Országos Szövetsége (a továbbiakban: AOSZ)* elnöke megkeresésemre adott válaszában úgy nyilatkozott, hogy látókörükben az általános információ kérésen túl, többnyire csak valamely más ügyhöz kapcsolódóan merülnek fel a gondnoksággal kapcsolatos problémák, kérdések.

Általános tapasztalatuk, hogy amennyiben cselekvőképességében részlegesen korlátozott személy fordul a Szövetséghez és az ügy tárgyát tekintve szükség volna a hivatásos gondnok közreműködésére, illetve tájékoztatására, akkor a gondnokkal való kapcsolatfelvétel és kommunikáció nehézkes, sokszor akadályokba ütközik. Volt arra is példa, hogy a cselekvőképességét általános jelleggel korlátozó gondnokság alatt álló autista személy fordult a Szövetséghez segítségért, s annak ellenére, hogy a hivatásos gondnokával felvették a kapcsolatot, hogy az ügyre meghatalmazást kérjenek tőle, annak aláírására több mint egy hónapig nem került sor, mivel a gondnok nem volt elérhető, nem ért rá vagy épp szabadságon volt. Ugyanezen ügyben a gondnokoltat egy jogerősen befejezett büntetőeljárásban közérdekű munka végzésére kötelezték, aki a kijelölt munkáltatónál nem jelent meg, a büntetés végrehajtása nem kezdődött meg, ezért elfogató parancsot adtak ki ellene. Egy alkalommal az utcán történt igazoltatás után letartóztatták a gondnokoltat, fogdába szállították, s ott három napot töltött, majd a közérdekű munka büntetését átváltoztatták szabadságvesztés büntetésre. A gondnokolt az eljárás során megjelölte hivatásos gondnokát és elérhetőségeit, de az eljáró bíróság nem értesítette a gondnokot, mivel azt a gondnokolt kifejezetten nem kérte, s a gondnok sem jelentkezett a bíróságnál, hogy gondnokoltjáról érdeklődjön. Amikor a gondnok tudomást szerzett az esetről, akkor sem intézkedett az érintett jogi képviseletéről, csupán az autista személy külföldön élő rokonai jelentkeztek az AOSZ segítségét kérve. Az esetet követően a hozzátartozók nem kívánták további jogi eljárások megindítását, csupán a gondnokolt cselekvőképességet kizáró gondnokság alá helyezését kezdeményezték.

Az AOSZ-nál regisztrált esetek kis száma ellenére tapasztalataik szerint megállapítható, hogy a hivatásos gondnokok sokszor nem kellő körültekintéssel, gondossággal végzik a munkájukat, a gondnokolttal nem tartják a kapcsolatot, nem veszik figyelembe kívánságaikat, érdekeiket.

Az autista emberek sokszor nem ismerik fel, hogy bajba kerültek és segítséget kell kérniük, egyesek pedig azért kerülnek kellemetlen szituációba, mert befolyásolhatóak, naivak és nem látják át a helyzetet. Mindemellett a gyámhatósági gondnok kirendelő határozatok sablonosan fogalmazzák meg a gondnoki teendőket, pedig egy ilyen esetben a gondnok figyelmét külön fel kéne hívni arra, hogy feladatait fokozott odafigyeléssel, a gondnokolt rendszeres ellenőrzése mellett lássa el. Ehhez kapcsolódva fontosnak tartják, hogy *a hivatásos gondnokok képzésük során kapjanak minimális információkat az autizmusról, hogy külön felhívás nélkül is jobban tisztában lehessenek azzal, milyen igényei lehetnek egy autizmussal élő embernek.*

Egy másik esetben szintén a gondnokolt kereste meg a Szövetséget egy közte és közeli hozzátartozói között kialakult jogvita kapcsán. Az ügyben a hivatásos gondnok ugyan korábban próbált segíteni és levelezett a családtagokkal a gondnokolt érdekében, ám jogi segítség bevonására itt sem került sor. Amikor az AOSZ – a gondnokolt kérésére – felajánlotta közreműködését és kérte a gondnokot, hogy meghatalmazását küldje meg, akkor többé nem válaszolt annak ellenére, hogy a vele történt telefonos egyeztetés során arra vonatkozó ígértet tett, hogy elfogadják az AOSZ segítségét. A gondnok a telefonbeszélgetés során azt is megjegyezte, hogy már nem sokáig látja el a gondnoki teendőket és valaki más fogja váltani.

A hivatásos gondnokokkal kapcsolatban felmerülő gyakorlati problémák miatt az AOSZ munkatársai azt szokták javasolni, hogy amennyiben van olyan akár távoli hozzátartozó, aki képes ellátni a gondnoki teendőket, akkor mindenképpen vállalja a tisztséget, mert még egy távoli rokon is jobb, mint egy olyan hivatásos gondnok, aki túlterhelt és rengeteg gondnokoltja van. E témakörben néhány esetben jeleztek olyan problémát is, hogy azért volt szükség hivatásos gondnokra, mert bár lett volna elvileg alkalmas családtag, ezt a terhet azonban nem kívánta gondnokként vállalni. A hivatásos gondnok azonban annyira nem kísérte figyelemmel a gondnokoltat, nem képviselte érdekeit, hogy végül a gondnokságot nem vállaló hozzátartozó volt az, aki a gondokolt ügyeit kézbe vette, illetve próbálta a gondnokot ösztönözni az intézkedésre. Ez azt eredményezte, hogy végső soron a gondnokságot nem vállaló hozzátartozónak ugyanannyi feladata keletkezett, mintha a gondnokságot vállalta volna, sőt még meg kellett küzdenie a hivatásos gondnok passzív magatartásával is.

Tapasztalataik szerint a támogatott döntéshozatal létezéséről és a jogintézmény sajátosságairól a kérdésben *érintetteknek általában nincs tudomásuk*, s egy esetben olyan visszajelzést kaptak, hogy a szülő kifejezetten kérte az egyik gyámhatóságtól a támogatott döntéshozatal alkalmazását, ám a gyámhatóságnak e kérésig nem volt tudomása a jogintézmény létezéséről, és nem tudták hogyan kellene lefolytatni az ezzel kapcsolatos eljárást.[27]

A Szövetség kifejezetten a támogatott döntéshozatallal kapcsolatban felkészítő képzéseket nem szervezett; „Felnőtt Fogódzó" elnevezésű, a serdülő, illetve nagykorú autizmussal élő személyeket nevelő szülők tájékoztatása céljából szervezett tréningjeiken azonban mindig felhívják a figyelmet a jogintézmény létezésére, s igyekeznek annak sajátosságairól a szülőket tájékoztatni, összehasonlítva azt a gondnokság jogintézményével. Kitért arra is, hogy sok szülő ezeken a tréningeken hall először a támogatott döntéshozatal intézményéről.

*Az Értelmi Fogyatékossággal Élők és Segítőik Országos Érdekvédelmi Szövetsége (a továbbiakban: ÉFOÉSZ)* munkatársainak tapasztalatai szerint a hivatásos gondnokokra eső magas gondnokolti létszám miatt a hivatásos gondnok és a gondnokolt közötti kapcsolattartás nem kellő gyakorisággal történik, előfordulnak olyan esetek (főként vidéki, bentlakásos intézményekben élő gondnokoltak esetében), hogy heteket, hónapokat kell várni a gondnok intézkedésére, egy-egy ügyben jóváhagyására. Súlyosabb esetekben a kapcsolattartás a gondnokolt egészségügyi ellátáshoz, különböző vizsgálatokhoz való hozzájárulásának hiányát, illetve akadályozottságát is jelenti. A támogatott döntéshozatal bevezetésével ugyanakkor a hivatásos gondnokokra, a hivatásos támogatói feladatok ellátása miatt további ügyteher fog hárulni, amelynek következtében nemcsak a támogatott döntéshozatal lényegi eleme – azaz a bizalmon alapuló, egyéni segítségnyújtás lehetősége – nem tud majd megvalósulni, hanem tovább nehezíti majd a jelenleg is túlterhelt gondnokok feladatai ellátásának megfelelő teljesítését. A támogatott döntéshozatal megfelelő megvalósulása elsősorban nyilvánvalóan a fogyatékos személyek önrendelkezésének, alapvető jogai megvalósulásának fontos eszköze lenne, ugyanakkor a gondnokság alternatívájaként történő meghonosodás céljából is elengedhetetlen lenne.

Az ÉFOÉSZ álláspontja szerint a támogatott döntéshozatal megvalósulását jelenleg az alábbi tényezők akadályozzák: 1. nem megfelelő jogi szabályozás; 2. a gyámhivatalok domináns szerepe; 3. érdekelt és ellenérdekelt felek a megvalósításban, továbbá a szülők, a kormányzat, a társadalom hozzáállása

[27] A jelzés 2015. januárban érkezett az AOSZ-hoz.

*1. Nem megfelelő jogi szabályozás:* az ÉFOÉSZ véleménye szerint a támogatott döntéshozatalról szóló külön törvény rendelkezései alapvetően a gondnokság logikáját követik, merev, adminisztratív kereteket adva egy rugalmasságot és progresszivitást követelő rendszernek. Hangsúlyozták, hogy mindaddig, amíg létezik a helyettes döntéshozatal, azaz a cselekvőképességet teljesen korlátozó gondnokság rendszere, aggályos, hogy a szükségesség-arányosság elveivel összhangban, képes-e gyökeret verni és dominánsan érvényesülni a támogatott döntéshozatal rendszere. A statisztikai adatok alapján igazolható, hogy bár 2001-ben a Ptk. bevezette a cselekvőképességet ügycsoportok szerint korlátozó gondnokságot, a kizáró gondnokság dominanciája 2012-re, azaz több mint egy évtized alatt sem szűnt meg. A gondnokság alatt álló személyek többsége, mintegy 2/3-a, ma is kizáró gondnokság alatt áll. A Szövetség a támogatott döntéshozatali szabályozás előkészítése során mindvégig következetesen azt az álláspontot képviselte, hogy a támogatott döntéshozatal rendszerének működtetését a támogató szolgálatokhoz, s nem a gyámhivatalokhoz kell telepíteni. A támogatott döntéshozatali rendszer részeként továbbá módszertani központ létrehozására is szükség lenne – ennek szükségességét a Szövetséggel kapcsolatban álló szociális szakemberek is megerősítették – annak érdekében, hogy egy paradigmaváltást jelentő, teljesen új jogintézmény megfelelő szakmai háttérrel és szemlélettel honosodhasson meg.

*2. A gyámhivatalok dominanciája:* A gyámhivatalok esetében alapvető szemléletváltásra van szükség, hiszen a támogatott döntéshozatal végrehajtása magas fokú empátiát és türelmet kíván, nemcsak annak konkrét megvalósítása során, hanem az ügyfelekkel való kommunikáció és az egyedi körülmények vizsgálata tekintetében is. A gyámhivatalok ugyanakkor feladataikat nem e szemlélet szerint végzik, hiszen feladatuk alapvetően az ügyek gyors és hatékony intézése, hatósági döntések meghozatala útján.

A támogatott döntéshozatal ugyanakkor a fogyatékosság orvosi szemléletű modellje helyett, alapvetően a fogyatékosság emberi jogi modelljét képviseli, a fogyatékos ember alapvető jogait és önrendelkezését helyezi a fókuszba. Kétséges azonban – s ezt több gyámhivatali ügyintéző is megerősítette – hogy a gyámhivatalok rendelkezésére álló emberi, anyagi és egyéb erőforrások (pl. idő) segítségével megfelelően megvalósítható-e a támogatott döntéshozatal.

*3. Érdekelt és ellenérdekelt felek a megvalósításban, továbbá a szülők, a kormányzat és a társadalom hozzáállása:* a Szövetség tapasztalatai alapján sok szülő nem is értesült a támogatott döntéshozatal lehetőségéről vagy fél azt igénybe venni. Sokan tartanak attól, hogy a gondnoksággal szemben, a támogatott döntéshozatal nem nyújt megfelelő garanciát, védelmet, sőt növeli annak az esélyét, hogy mások kihasználják a fogyatékos gyermeküket. Többen úgy gondolják, hogy a támogatott döntéshozatal az enyhébb fokban fogyatékos emberek számára nem is szükséges, a szabályozás ugyanakkor annak igénybevételét, csak azok számára teszi lehetővé, akiknek a belátási képessége kisebb mértékben csökkent. *Gyakori szülői visszajelzés az is, hogy a támogatott döntéshozatal elterjedésének nincs reális esélye, mert arra a társadalom még nem készült fel, a hivatásos gondnokok pedig nem alkalmasak a hivatásos támogatói feladatok ellátására.* Elterjedt gyakorlat jelenleg, hogy a nagy létszámú bentlakásos intézményekben élő emberek többsége gondnokság alatt áll, így sok esetben a bekerülés feltétele is a gondnokság alá helyezés. Nyilvánvaló, hogy az intézmények számára, adott esetben akár több száz lakó ügyeinek intézése, a hivatásos gondnokok közreműködésével oldható meg a legegyszerűbben és a leggördülékenyebben. *A támogatott döntéshozatal megvalósulása szempontjából további probléma, hogy jelenleg a kiváltási folyamat végrehajtása kap kiemelt figyelmet, így a támogatott döntéshozatal megvalósítása kevésbé hangsúlyos, holott a két folyamat szorosan összefügg egymással*

Az ÉFOÉSZ tájékoztatott továbbá arról is, hogy 2013. november 18. és 2014. március 31. között megyei rendőrkapitányságokon tartottak 1 napos érzékenyítő tréninget. A képzés részeként a gondnoksági rendszer és – az új Ptk. hatályba lépése kapcsán – a támogatott döntéshozatal fogalmának és elvi kereteinek ismertetése is feladatuk volt. A képzések során összesen 21 helyszínen, közel 300 rendőrségi dolgozót értek el. Általános tapasztalatuk volt, hogy a támogatott döntéshozatal fogalmáról még nem hallottak, a támogatott döntéshozatallal kapcsolatban a résztvevők jelentős része ellenérzéseit és aggályait fogalmazta meg.

A rendőrség szempontjából nézve a kérdést, úgy látták, hogy a támogatott döntéshozatal az értelmi fogyatékossággal élő emberek, illetve a gondnokság alatt álló emberek számára veszélyt jelenthet, hiszen sokkal nagyobb az áldozattá válás esélye. Az elmúlt egy évben 5 továbbképzést tartottak szociális szakemberek számára „A támogatott döntéshozatalhoz szükséges szakmai kompetenciák fejlesztő tréningje" címmel. A képzésben résztvevők száma átlagosan, csoportonként 10-15 fő volt, összesen pedig 68-an vettek részt ezeken a képzéseken. Nagyobb arányban értelmi fogyatékossággal élő emberekkel dolgozó szakemberek, gyámhivatali dolgozók, kisebb arányban családsegítő szolgálatnál, vagy más civil szervezetnél dolgozó szakemberek vettek részt a tréningen. Általános tapasztalat volt, hogy a szakemberek úgy gondolták elméletben jól működő rendszer lehetne a támogatott döntéshozatal, de a gyakorlatban ma még, a jelenlegi jogszabályi háttérrel és feltételekkel, megfelelő megvalósítása rendkívül nehéz lesz. A szociális szakemberek többsége is azzal érvelt, hogy a gondnokság rendszere a gondokoltak védelmére szolgál, és a támogatott döntéshozatal gyakorlására kijelölt, vagy választott támogató személy sokkal könnyebben visszaélhet a helyzetével, mint egy gondnok.

*Az Értelmi Fogyatékosok Fejlődését Szolgáló Magyar Down Alapítvány (a továbbiakban: DA)* elnöke arra hívja fel a figyelmet válaszlevelében, hogy félrevezető lenne egyedül a túlterheltséget okolni a jelenlegi hivatásos gondnokok rossz minőségű munkavégzése miatt. A DA elnökének véleménye szerint sokkal inkább szemléletbeli problémákra vezethetők vissza ezek a problémák, s a jogi kényszer az egyetlen, amely előremozdíthatja a gondnokság által jogfosztottak ügyét. Szerinte ugyanis a CRPD ideáitól és a szociális munka szakmai attitűdjétől semmi nem áll távolabb, mint a gondnokságra vonatkozó jelenlegi magyar jogi és közigazgatási gyakorlat.

A DA elnöke úgy fogalmaz levelében, hogy a fogyatékos emberek szempontjából a legfontosabb kérdés az, hogyan hangolják össze a támogatott döntéshozatal jogintézményét a szociális támogatásokkal, a gondoskodással, és az ehhez tartozó döntéstámogatással. A gondnoksági rendszer csapdájának nevezi, hogy a gondnokság alá helyezés az értelmi fogyatékossággal élő emberek esetében (is) teljes jogfosztást jelent és eredményez, amelyből nincs kiút, hiszen a gondnokolti státusz megváltoztatására nincs esélye egyetlen fogyatékossággal élő személynek sem. A helyzetet rögzíti az is, hogy maguk az érintettek is eszerint szocializálódnak, lemondanak döntési jogukról, illetve meg sem tanulják a döntéshozatalt, beletörődve elhiszik, hogy nem képesek rá.

Azt is kifejti levelében, hogy a hivatásos gondnok más természetű problémákat generál – nem csak túlterhelt, de attitűdje is kizárólag korlátozó, munkavégzése személytelen, bürokratikus, nem szolgáltat és gondoskodik, hanem utasít. Ugyanakkor az alulról induló, a szociális szakmunka részét képező lépcsőzetes döntéstámogatáshoz harmonikusan kapcsolódhatna a jogszabály által értelmezett támogatott döntéshozatal, ha sikerülne precízen kijelölni a határvonalat: meddig szociális szakmai kompetencia és mettől jogi kategória a döntés meghozatalának támogatása. A törvény szóhasználata szerint „közigazgatási hatósági eljárásokban, bírósági eljárásokban a polgári és büntetőügyekben" van szükség hivatalos támogatóra.

A DA álláspontja szerint a felsorolt nagy ügycsoportokat tovább kellene részletezni, hiszen egy részük kapcsolódhat a személy fogyatékosságához, s jó helyen lenne a szociális támogató kezében, de lehet olyan ügy is, amit minden átlagember ügyvéddel intéztet – ehhez nekik is jogi képviseletre van szükségük, nem átképzett gondnokra.

Ehhez kapcsolódva kifejti, hogy a DA gyakorlatában a döntéstámogatás és döntéshozatal tanítása, gyakorlása tréningeken történik, egy szakmai team bevonásával, szigorú etikai szabályok alkalmazásával, napi monitoring és szakmai felügyelet mellett. Tapasztalataik szerint egy ilyen rendszer biztosíték lehet a visszaélések kizárására, megelőzésére, ellentétben a jelenlegi gondnokok teljesen izolált működésével. A mostani gondnoki rendszer lerontja, tönkreteszi a szociális segítő munka hatékonyságát. Ehhez képest olyan gondoskodással egybekötött döntéstámogatásra lenne szükség, amely harmóniában van a fogyatékossággal élő ember élettervével, képességei, készségei, szükségletei, igényei és akarata által irányított és megszabott életvitellel, amelyhez a támogatott megkapja a kellő szakmai segítséget.

További fontos kritériumként említi a DA elnöke, hogy egyszerűbb ügyintézési eljárással lehessen támogatott döntéshozatalt (TD) indítani, s ha ez megvalósítható, akkor ugyanilyen egyszerűen lehessen megszüntetni a korábbi gondokolti státuszt, hiszen akik most gondnokság alatt állnak, többnyire azzal az indokkal váltak jogfosztottá, amit a TD ma már áthidalhatna.

Az Alapítvány gyakorlatában előforduló típusproblémákra is írt néhány példát levelében a DA elnöke. Rendszeresen előfordul például, hogy a szolgáltatóhoz (az alapítványhoz) térítési díj befizetésére bejövő gondnokot hiába kérik, hogy ha már bejött, találkozzon a gondnokoltjával is, nem teszi meg, nem ér rá, ahogy az is, hogy a gondnok nem vesz részt gondnokoltja éves értékelésén és gondozási tervének elkészítésében, tehát nem tudja, mi történik gondokoltjával. Emellett számos, súlyosan aggályos konkrét példát látnak, tapasztalnak a gondnokoltak vagyonával történő visszaélés különféle eseteire (pl. lakásuk kiadása, műtárgyaik értékesítése tájékoztatás nélkül), a gondnokoltak életkörülményeinek megváltoztatása, befolyásolása megkérdezésük, beleegyezésük nélkül, vagy akár kifejezett saját óhajukkal ellenkezve is (pl. szociális intézmények közötti költöztetés, utazáshoz hozzájárulás megtagadása).

*A Kézenfogva Alapítvány* a fogyatékos emberek szociális és gyermekvédelmi szolgáltatásainak komplex fejlesztését, esélyegyenlőségük és jogainak érvényesítését támogatja programjaival, a fogyatékos személyek jogairól szóló törvény és az ahhoz kapcsolódó fogyatékosügyi program, az intézményi férőhely kiváltás stratégiájáról szóló kormányhatározat végrehajtásához igazodva.

A Kézenfogva Alapítvány 2007 óta jogsegélyszolgálatot működtet (Te Jogod Te Életed c. program) értelmi fogyatékos, halmozottan fogyatékos emberek számára. A jogsegélyszolgálatot nagyobb arányban keresik fel az erősebb jog és érdekérvényesítő képességgel rendelkező, cselekvőképességükben nem korlátozott fogyatékos személyek. Az Alapítvány munkatársainak tapasztalatai alapján ugyanakkor egyre több gondnok vagy intézményvezető fordul a szolgálathoz a gondnokolt/ápolt személy jogainak érvényesítése érdekében.

A jogsegélyszolgálathoz számos gondnoksággal érintett személy hozzátartozója, vagy az ellátást biztosító szociális intézmény fordul panasszal a hivatásos gondnok működését illetően, kifogásolva a hivatásos gondnok vagyonkezelését, elszámolását, vagy azt, hogy adott esetben a gondnok áthelyezi az ellátott személyt az egyik intézményből a másikba. Több olyan bejelentés is érkezett, amelyekben az ügyfelek sérült személyek ellen elkövetett, azonban a hatályos jogszabályi rendelkezések szerint kizárólag magánindítványra büntethető bűncselekményekről számoltak be. Ilyen bejelentésnek minősült például, amikor a bejelentő arra hívta fel a jogsegélyszolgálat figyelmét, hogy az általa ismert fogyatékos személyt otthonában a családtagjai rendszeresen bántalmazzák, aki – a folyamatos verbális agresszión túl – nem egyszer könnyebb fizikai sérüléseket is elszenved. A jogsegélyszolgálat munkatársai valamennyi esetben tájékoztatták az ügyfeleket a magánindítványra büntethető bűncselekmények köréről (pl. könnyű testi sértés vétsége, szexuális kényszerítés és szexuális erőszak bűntettének alapesete), valamint arról, hogy a szóban forgó bűncselekmények elkövetése esetén csak az arra jogosult feljelentése alapján indítható büntetőeljárás. Az Alapítvány ügyvezetője levelében arra mutatott rá, hogy 2013. július l-jén hatályba lépett a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény, amely új tényállásként rögzíti és rendeli büntetni a hozzátartozói, illetőleg a gondnok-gondnokolti viszonyban is értelmezhető kapcsolati erőszak bűncselekményt, amelynek vétségi alapesete szintén csak magánindítványra büntethető.

A magánindítvány előterjesztésére főszabályként a sértett jogosult, azonban ha a sértett korlátozottan cselekvőképes, a magánindítványt törvényes képviselője is, ha pedig cselekvőképtelen, kizárólag a törvényes képviselője terjesztheti elő. Az utóbbi két esetben – tehát a sértetti cselekvőképtelenség és korlátozott cselekvőképesség esetén – a magánindítvány előterjesztésére a gyámhatóság is jogosult. Azokban a nem várt esetekben, amikor a bűncselekmény elkövetője maga a törvényes képviselő (gondnok), a bűncselekmény elkövetéséről tudomást szerző személynek tanácsos haladéktalanul az illetékes gyámhatósághoz fordulnia a szükséges intézkedések – így a magánindítvány előterjesztésének kezdeményezése – érdekében.

A támogatott döntéshozatalnak az érintettek szempontjából az egyik legelőremutatóbb funkciója, hogy a támogató a támogatott személy kérésére a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályairól szóló törvényben, a polgári perrendtartásról szóló törvényben és a büntetőeljárásról szóló törvényben meghatározottak szerint jelen lehet azoknál a közigazgatási, polgári és büntetőeljárási cselekményeknél, amelyekben a támogatott személy érintett, és a támogató az eljárási cselekmény rendjét meg nem zavaró módon a támogatott személlyel egyeztet, a támogatott személy jognyilatkozatának megtételekor jelen van, tanácsaival, a támogatott személy számára szükséges tájékoztatás megadásával a támogatott személy jognyilatkozatának megtételét elősegíti, és a támogatott személy döntésének meghozatalához segítséget nyújt, valamint a döntése meghozatalában személyes jelenlétével közreműködik.[28] Ez utóbbiakról az Alapítvány munkatársainak gyakorlati tapasztalatai még nincsenek. Úgy gondolják, hogy a hivatásos gondnokok hivatásos támogatóvá történő átképzése során nagyobb hangsúlyt kellene fektetni a fenti eljárásokkal kapcsolatos, illetve azokban a támogató gyakorlati szerepére vonatkozó ismeretekre.

Az ügyvezető tájékoztatásában megosztotta *az Alapítványnak a CRPD 12. (a törvény előtti egyenlőség) és 9. (a hozzáférhetőség) cikkéhez fűzött általános kommentárok tervezetéhez fűzött állásfoglalását* is, miszerint a kommentár akként értelmezi a CRPD szövegét, hogy az kizárja a helyettesítő döntéshozatal minden formáját (elsősorban a gondnokságot), és kizárólag a támogatott döntéshozatalt megjelenítő jogintézményeket tartja legitimnek, hiszen *csupán ez egyeztethető össze a fogyatékos személyek emberi méltóságából levezethető önrendelkezési joggal*. Fontos lenne ugyanakkor, hogy a gondnokság eltörlésével párhuzamosan más módon védelemben részesüljenek a fogyatékos személyeknek azon jogai is, amelyek szintén az emberi méltóságból vezethetők le, de a gondnokság alól kikerülő személyek esetében érvényesülésük veszélyeztetett, továbbá e személyek megfelelő védelmet élvezhessenek a visszaélésekkel, csalásokkal szemben. A visszaéléseket, csalást szigorúan kell büntetni, és újragondolandó a szerződések érvénytelenségének polgári jogi rendszere is a korlátozott mentális képességgel való visszaéléssel kötött szerződésekre tekintettel.

Figyelemmel kell lenni a gondnokság alól kikerülő személyekkel házastársi élet- illetve vagyonközösségben lévő valamint egy háztartásban élő egyének jogaira (legfőképpen gyermekeire) is, akikre kihatnak e személyek döntései. Javasolni kell a részes államoknak, hogy fordítsanak kitüntetett figyelmet a hivatásos támogatók képzésére, mentorálására, hálózatba való szervezésére. A támogatott döntéshozatal intézményeinek elterjesztése funkcióját veszítené, ha a volt gondnokokból verbuválódó hivatásos támogatói hálózat továbbvinné a helyettesítő döntéshozatallal kapcsolatos kommunikációs, ügyintézési gyakorlatát.

Az értelmi sérült emberek igazságszolgáltatáshoz való hatékony hozzáférése biztosítását célozza az Access to Justice for Persons with Intellectual Disabilities (AJuPID) Nemzetközi projekt a Kézenfogva Alapítvány részvételével. A projekt általános célja a fogyatékossággal élő személyek igazságszolgáltatáshoz való hatékony hozzáférése biztosításának elősegítése nemzetközi együttműködésben kidolgozott jó gyakorlatok révén a CRPD 12. cikk (a törvény előtti egyenlőség) (3) bekezdés és a 13. cikk (az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés) érvényesülése érdekében. A projekt konkrét céljai a résztvevő partnerek (Bulgária, Finnország, Franciaország, Magyarország, Írország) bevonásával a gondnokság intézményrendszerének fejlesztése, elmozdulás a támogatott döntéshozatal irányába; A fogyatékossággal élő személyek igazságszolgáltatáshoz való hatékony hozzáférése biztosításának elősegítése érdekében a gyámügyi igazgatás területén dolgozó hivatásos gondnokok eljárási gyakorlatának fejlesztése; A hivatásos gondnokok és támogatók megismerjék az európai és nemzetközi joganyag előremutató szabályait és az érintett európai szervek (bíróság, ombudsman) gyakorlatát; Az igazságszolgáltatás területén dolgozó szakemberek érzékenyítése, az értelmi sérült emberek igényeihez és kommunikációs szükségleteihez történő megfelelő alkalmazkodás érdekében, hogy megkönnyítsék tényleges részvételüket az eljárásokban; A fogyatékossággal élő személyek cselekvőképességének gyakorlásához esetlegesen szükséges segítség hozzáférhetővé váljon.

[28] 2013. évi CLV. törvény 4. § (1) bekezdés

A Kézenfogva Alapítvány jogi szakértő delegálásával részt vett TAMOP projekt keretében a Támogatott Döntéshozatallal kapcsolatos szakmai anyagok (2014) kidolgozását végző munkacsoportban.

Az Alapítvány ügyvezetője megfogalmazta a támogatott döntéshozatal intézményrendszerét érintő észrevételeiket is. Álláspontja szerint hátrány, hogy a támogatott döntéshozatal vonatkozásban a jogszabály nem tartalmazza konkrétan, hogy annak az érintett személy választásain, akaratán vagy preferenciáin kell alapulnia, ugyanakkor pozitívumnak tekinthető, hogy számos olyan mechanizmust beépítettek a vonatkozó jogszabályokba, amelyek ezt hivatottak előmozdítani. Ilyennek tekinthető, hogy a támogató kirendeléséhez mindig a támogatott személy egyetértése szükséges, ezért ha a támogatott személy akarata vagy preferenciái ütköznek a támogató kirendelésével, akkor a támogató nem rendelhető ki, vagy ez elmozdítási ok is. Nagyon fontos, hogy a támogató kirendelése iránt hivatalból megindított eljárást a jogszabály szerint a gyámhivatal csak és kizárólag a támogatásra szoruló személy egyetértése esetén folytatja le, az egyetértés hiányában az eljárást megszünteti.[29] Ha nincs olyan személy, akit a támogatott személy jelöl meg, vagy akinek a személyét elfogadná, vagy az általa megjelölt személlyel szemben kizárási ok áll fenn, illetve kirendelése a támogatott személy érdekeivel ellentétes, hivatásos támogatót lehet kirendelni, de ehhez is szükséges a támogatott egyetértése. A támogatott döntéshozatallal kapcsolatos jognyilatkozatokat csak személyesen lehet megtenni.[30]

A jogintézmény jellegéből adódóan véleményük szerint a támogatott döntéshozatal csak úgy tud működni, ha a támogatott személy megbízik a támogatójában, kikéri tanácsát, véleményét, segítségül hívja döntései meghozatalában. Gyakorlati szempontból lesz jelentősége a jövőben annak, hogy a támogató kirendelése iránti eljárásban az érintett szervek a támogatott személy közreműködésével minden esetben megpróbálják-e megtalálni az érintett családjában, környezetében, támogató közegében azt a személyt, aki alkalmas a támogatói feladatok ellátására és vele előreláthatólag a támogatott személy együtt fog tudni működni.

Negatívum, hogy a jogi szabályozásban a támogató és a támogatott közötti „bizalmi viszony" meglétének alapvető követelménye egyértelműen nem jelenik meg, de pozitívumként hozható fel, hogy a támogató kirendeléséről szóló határozat rendelkező részének tartalmaznia kell a támogatott személy és a támogató tájékoztatását arról, hogy bármikor kérhetik a támogató kirendelésének rendkívüli felülvizsgálatát, illetve azoknak az ügycsoportoknak a módosítását, amelyek tekintetében a támogatott döntéshozatal fennáll, vagy ügycsoportok helyett a támogatott döntéshozatal általános jellegének megállapítását, vagy az általános jellegű támogatott döntéshozatal helyett, annak ügycsoportokra történő meghatározását, valamint a támogatott döntéshozatal megszüntetését.[31] Fontos garancia a jogintézményt illetően az is, hogy a támogatásra szoruló személy és a támogatónak jelentkező személy meghallgatásáról felvett gyámhivatali jegyzőkönyv kötelezően tartalmazza a támogatásra szoruló személy és a támogatónak jelentkező személy nyilatkozatát a köztük lévő kapcsolat jellegéről és fennállásának időtartamáról, arról, hogy általános jelleggel vagy mely ügyekben, ügycsoportokban látják szükségesnek a támogatott döntéshozatalt.[32] A gyakorlat szempontjából pozitívumnak tekinthető továbbá, hogy gyámhivatalok számára készült hivatalos eljárásrend, amely tartalmazza a bizalmi kapcsolat fennállására vonatkozó alapvetéseket.

A támogatott döntéshozatal szabályozását érintő problémaként az ügyvezető megírta, hogy a hivatásos gondnokok és a hivatásos támogatók esetében nagyon magas a jogszabály által megengedett gondnokolti/támogatotti létszám és az érintettek eredményes támogatása ilyen magas támogatotti létszám esetében irreális. Kormányzati szolgálati jogviszonyban álló személy hivatásos gondnokként ugyanis 45 gondnokolt, hivatásos támogatóként pedig 45 támogatott személy érdekében járhat el.

[29] Gyer. 126/A. § (1) bekezdés
[30] Gyvt. 128. § (3) bekezdés
[31] Gyer. 126/A. § (7) bekezdés
[32] Gyer. 126/A § (4) bekezdés

A hivatásos támogató egyidejűleg 30 támogatott személy érdekében járhat el, kivéve, ha az adott támogatott személyek igényeinek figyelembevétele alapján a hivatásos támogatói feladatok ellátását legfeljebb 35 támogatott személy egyidejű ellátása nem veszélyezteti, vagy a hivatásos támogatói feladatokat kormányzati szolgálati jogviszonyban álló személy látja el.[33]

A jogszabály rögzíti azt is, hogy ha a támogató kirendelésének indokoltsága tekintetében kétség merül fel, a gyámhatóság a belátási képesség kisebb mértékű csökkenésének igazolása érdekében szakértői véleményt szerezhet be, valamint kikérheti a családsegítő szolgálat véleményét. Kérdésként merül fel, hogy a gyakorlatban ez utóbbi hogyan működik majd, azaz a családsegítő szolgálat mi alapján fog véleményt adni a belátási képesség kisebb mértékű csökkenéséről erre vonatkozó protokollok hiányában, illetve hogy a véleményével szemben van-e bármiféle jogorvoslat.

A belátási képesség kisebb mértékű vizsgálatához nem áll rendelkezésre semmiféle objektív eszköz, nincsen semmilyen követelmény a véleménynyújtás tartalmára nézve. Az Alapítvány ügyvezetője hangsúlyozta azt is, hogy a fogyatékos emberek, mint célcsoport speciális igényei és szükségletei tekintetében a családsegítő szolgálatok kevésbé rendelkeznek olyan speciális ismeretekkel, mint például a fogyatékos személyek számára alapszolgáltatást biztosító szervezetek (fogyatékos személyek nappali ellátása, támogató szolgáltatás).

Véleményük szerint a hivatásos gondnokok hivatásos támogatóvá történő átképzéséhez a jelenleg rendelkezésre álló 22 órás képzés nem elegendő, hiszen a hivatásos támogatói feladatok ellátása gyökeresen más kompetenciákat igényel, mint a hivatásos gondnoki teendők ellátása. A képzésen túlmenően fontos lenne a hivatásos támogatók mentorálása, folyamatkísérése, illetve a hivatásos gondnokok támogatóvá történő átképzésébe történő bevonás esetén a támogatói feladatok ellátásához szükséges alapkompetenciák vizsgálata.

A Kézenfogva Alapítvány támogatott döntéshozatalt érintő képzést tartott 2014. november 11-26. között 15 fő részvételével, illetve az Alapítvány közreműködőként a jogi modul (7 óra előadás) megtartásával vett részt Pest Megyében a „Képzési program hivatásos gondnokok hivatásos támogatóvá történő átképzéséhez c. 22 órás képzés" megvalósításában.

*A Társaság a Szabadságjogokért (továbbiakban: TASZ)* a fogyatékos személyek cselekvőképességét érintő kérdésekkel két vonatkozásban foglalkozik. Egyfelől szabályozási, jogalkotási szempontból – a TASZ a kurrens nemzetközi és hazai fogyatékosügyi és emberi jogi diskurzus álláspontját, valamint a CRPD-t követve vizsgálja és értékeli a magyarországi szabályozást, és tesz javaslatokat ennek megfelelően a jogalkotó számára. Másfelől a TASZ Fogyatékosügyi programja és Jogsegélyszolgálata fogyatékossággal élő állampolgároknak biztosít ingyenes jogsegélyszolgálatot és pro bono ügyvédi képviseletet különösen gondokság alá helyezési, és ehhez kapcsolódóan választójogi, intézményes elhelyezéssel kapcsolatos ügyekben.

A TASZ a 2014. március 15-én hatályba lépő új polgári törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény cselekvőképességi szabályaival, valamint a támogatott döntéshozatalról szóló 2013. évi CLV. törvénnyel kapcsolatos álláspontját is megosztotta velem, a következő pontokba szedve:

1. A cselekvőképesség teljes korlátozásának lehetősége álláspontjuk szerint alapjogsértő, és nem összeegyeztethető sem a CRPD-vel, sem pedig Magyarország Alaptörvényével.

2. Súlyos visszalépés a korábbi szabályozáshoz képest az, hogy a cselekvőképesség teljes korlátozása esetén az ítélet és a felülvizsgálat között akár 10 év is eltelhet.

3. Üdvözlendő az, hogy a cselekvőképesség részleges korlátozása nem tartalmazza a korábbi taxatív felsorolást az ügycsoportokra vonatkozóan.

4. A gondnoksági peres eljárásban a bíróságnak meg kell vizsgálnia azt, hogy az érintett személy rendelkezik-e belátási képességgel választójoga vonatkozásában, és ennek megfelelően kell meghagynia vagy korlátoznia választáshoz és választhatósághoz való jogát. Ez a lehetőség összeegyeztethetetlen a CRPD-vel. A választójogok fogyatékosság alapú korlátozása jogsértő, véleményük szerint ennek a lehetőségét el kell törölni.

[33] Gyvt. (1a) bekezdés b) pont

5. A támogatott döntéshozatal bevezetése üdvözlendő, azonban sok esetben jogkorlátozással jár a támogatást igénybe vevő személyek körében: sérülhetnek nevelőszülői jogaik és kirekesztődnek a közbizalmat igénylő hivatásrendekből. Ez azt is jelenti, hogy nevelőszülők vagy nevelőszülői jogviszonyt létesíteni szándékozó személyek, valamint közbizalmat igénylő hivatásrendben dolgozó vagy ilyen foglalkozás ellátására aspiráló személyek is kirekesztődnek a támogatott döntéshozatal lehetőségéből.

6. A támogatott döntéshozatal csak az enyhébb fokban fogyatékos személyek számára hozzáférhető, ezért az értelmi fogyatékos és a súlyosan-halmozottan fogyatékos személyek kiszorulnak ennek a jogintézménynek a használatából.

7. A támogatott döntéshozatal jogintézményét a gyámhivatali apparátus alá rendeleték, ezért az a veszély fenyegeti, hogy elbürokratizálódik, és elvész belőle az a bizalmi elem, amely elengedhetetlenül fontos ahhoz, hogy megfelelően működjön.

A TASZ Jogsegélyszolgálata és Fogyatékosügyi programja közösen kezeli a beérkező ügyeket. 2014-ben összesen hét ügyfélnek nyújtott a szervezet pro bono képviseletet gondnokság alá helyezési ügyekben, és további 30 ügyben adtak ingyenes jogi tanácsot személyes konzultáció keretében. A pro bono képviselet keretében nyújtott képviseletek során minden esetben az volt a cél, hogy a fogyatékos személy megtartsa vagy visszanyerje cselekvőképességét, esetlegesen pedig támogatott döntéshozatal keretében kapjon segítséget cselekvőképességének gyakorlásához. A 2014-ben és azóta indított ügyek közül eddig egy ügy zárult le.

Jelenlegi ügyfeleik közül négyen rendelkeznek hivatásos gondnokkal, és közülük hárman sérelmezik a hivatásos gondnoki tevékenység ellátását. Általános panasz, hogy a gondnok nem elérhető, nem együttműködő, nem támogató. Egy esetben panasz az, hogy a gondnok túlterjeszkedve hatáskörén az ügyfél beleegyezése és/vagy tudta nélkül kötött jelentős anyagi teherrel járó szerződést (életbiztosítást) és ezekben az esetekben a gyámhivatal nem segített az ügyfélnek. Egy esetben a kizáró gondnokság alá helyezett személy azért kereste meg a szervezetet, mert szeretné visszanyerni cselekvőképességét, de hivatásos gondnoka arról tájékoztatta, hogy a cselekvőképesség teljes korlátozása alá vont személy nem indíthat eljárást cselekvőképessége visszaszerzése érdekében. Ez a tájékoztatás ellentétes mind a polgári törvénykönyv, mind pedig a polgári perrendtartás szabályaival, a saját gondnoksági ügyében ugyanis minden személy teljes perbeli cselekvőképességgel rendelkezik. Egy esetben a hivatásos gondnok nem hajlandó kifizetni az ügyfél telefonszámláját az ügyfél számlájáról, és akadályozza abban, hogy saját maga számára akár olcsó fogyasztási cikkeket is vásároljon. Egy esetben tapasztalják azt, hogy a hivatásos gondnok, ha nem is támogatja ügyfelet, de nem akadályozza abban, hogy cselekvőképességét visszaszerezze.

A Társaság munkatársainak véleménye és tapasztalata szerint a hivatásos gondnoki státus több szempontból akadálya annak, hogy a gondnokok a nem teljesen cselekvőképes személy számára érdemi segítséget, döntéshozatalukban tényleges támogatást nyújtsanak. Úgy látják, hogy a gondnok-gondnokolti viszony vertikális-hierarchikus viszony, amelyben a hivatásos gondnok a gyámhivatal/gyámhatóság hatalmát testesíti meg a gondnokolt felé. Ez a hatalom a gondnokoltak számára sok esetben fenyegetőként és átláthatatlanként jelenik meg, ezért a döntéshozatalban alapvető jelentőséggel bíró bizalmi és megbízói elem teljes egészében hiányzik.

A hivatásos gondnok a szociális és gyámhivatal alkalmazottja, munkájáért a hivataltól kap fizetést, és a hivatalnak tartozik felelősséggel. A hivatal, másfelől szociális hatóságként is funkcionál, vagyis a szociális ellátások vonatkozásában hatósági jogkörökkel rendelkezik, Tekintettel arra, hogy a gondnokság alá helyezett személyek 50 százalékát bentlakásos intézményekben helyezik el, felmerül az érdekütközés lehetősége. Ez azt jelenti, hogy a hivatásos gondnok egyfelől a gondnokság alá helyezett személy érdekeit köteles képviselni, azonban munkastátusa és a közigazgatási hierarchiában betöltött pozíciója a bentlakásos intézményrendszerhez kapcsolja. Véleményük szerint ez az érdekütközés belső ellentmondásokkal terheli meg a hivatásos gondnokok munkáját.

A gondnokság alá helyezett intézményben elhelyezett személyek vonatkozásában ez úgy jelentkezik, hogy például a gondnok nem nyújt számukra védelmet az intézetben történt abúzusok feltárása ügyében, vagy nem támogatja őket abban, hogy elhagyják a bentlakásos szociális intézményt, és másik lakhatási szolgáltatást keressenek maguknak.

Tekintettel arra, hogy a támogatott döntéshozatal jogintézménye 2014. márciusi bevezetése óta alig egy év telt el, illetve arra, hogy a Társaság ügyfeleinek száma relatíve alacsony, a témában általános érvényű tapasztalatokat nem szereztek, a Társaság munkatársainak a támogatott döntéshozatal hétköznapi működésével kapcsolatos ismeretei elenyészőek.

Ügyvitelükben arra törekednek, hogy minél több ügyfél számára tegye lehetővé a bíróság azt, hogy gondnokság alá helyezés helyett támogatott döntéshozatalban vegyen részt. Ezzel kapcsolatban az alábbi konkrét tapasztalatokat szerezték: tapasztalatuk szerint mind a bírák, mind az ügygondnokok és a gyámhivatali ügyintézők kevésbé tájékozottak a támogatott döntéshozatallal kapcsolatban, és nem szívesen ajánlják a fogyatékos személyek figyelmébe ezt a lehetőséget. A törvényi szabályozás szerint a támogatott döntéshozatalban való részvétel ugyan az enyhébb fokban fogyatékos személyek számára adott, tapasztalataik szerint a bíróságok még a teljesen ép értelmű ügyfelek esetében is vonakodnak mérlegelni ennek lehetőségét. Egy esetben a bíróság bizonyítási indítvány előterjesztését kérte a TASZ ügyvédjétől, amelyben azt kellett igazolniuk, hogy ügyfelük alkalmas a támogatott döntéshozatalban való részvételre. Álláspontjuk szerint a Ptk. azonban egyértelműen fogalmaz abban a tekintetben, hogy a támogatott döntéshozatal lehetőségét kell elsődlegesen megvizsgálni, és a cselekvőképesség részleges vagy teljes korlátozása csak abban az esetben merülhet fel, ha bizonyítást nyert az, hogy a cselekvőképesség korlátozása nélkül nem lehetséges biztosítani a személy számára megfelelő segítséget.

A támogatott döntéshozatalban részt vevő személyek számára, illetve azon személyek számára, akik támogatott döntéshozatalban szeretnének részt venni, súlyos problémát jelent az, hogy a támogató személy nem segítheti a támogatott személyt akarata kinyilvánításában, a szabályozás ebben a tekintetben ugyanis nem egyértelmű. Például, súlyosan mozgáskorlátozott, írásképtelen személy esetében nem garantált annak a lehetősége, hogy a támogató személy lássa el aláírásával a dokumentumot, akkor sem, ha a támogatott személy erre vonatkozó akaratát egyértelműen kifejezi a hivatal munkatársai előtt. A támogatott döntéshozatalról szóló 2013. évi CLV. törvény 4. § (1) bekezdés e) pontja szerint például egy értelmi fogyatékos támogatott személy esetében támogatója „a döntés meghozatalában közreműködik", de ez még nem jogosítja fel a támogatót arra, hogy az érintett személyt az aláírás aktusában támogassa, akár a dokumentumot saját kézjegyével lássa el. Véleményük szerint ez az apró, de jelentős korlátozás sok esetben lehetetlenné teszi azt, hogy fogyatékos személyek támogatott döntéshozatalban vegyenek részt, és önmagában ez vezet ahhoz, hogy az érintettek elveszítik cselekvőképességüket. *Az aláírási jog delegálásának szabályait véleményük szerint a támogatott döntéshozatalról szóló törvényben külön ki kell fejteni.* Ennek keretében lehetővé kell tenni azt, hogy sem a mozgás fizikai akadályozottsága, sem az értelmi fogyatékosság ennek akadálya ne lehessen.

A KSH előzetes adatai alapján 2014-ben a bíróságok gondnokság alá helyezési ügyekben összesen 76 esetben, gondnokság alá helyezés fenntartására irányuló ügyekben 23 esetben, míg cselekvőképes ügyfelek kérésére 51, cselekvőképességükben korlátozott ügyfelek kérésére 5 esetben kezdeményezték támogató személy kirendelését a gyámhivataloknál. Ugyanezen év végén 135 hivatásos gondnok volt az országban. Ez azt jelenti, hogy míg a gondokság alá helyezett személyek száma meghaladja az 55 ezer főt, addig a támogatott döntéshozatalban résztvevő személyek száma nem éri el a 200-at sem. Véleményük szerint annak érdekében, hogy a támogatott döntéshozatal ténylegesen a helyettes döntéshozatali eljárások alternatívája legyen, szükséges, hogy a jogalkotó további lépéseket tegyen.

A TASZ jelenleg készít elő egy képzési tematikát, amellyel a Magyar Igazságszolgáltatási Akadémiát kívánja megkeresni annak érdekében, hogy a bírák számára átfogó képet adhassanak a támogatott döntéshozatal jogintézménye működéséről.

Összefoglalva szükségesnek tartják a cselekvőképesség teljes korlátozása lehetőségének megszüntetését, és a támogatott döntéshozatal intézményének az újragondolását. Ez utóbbi tekintetében szükségesnek tartják azt, hogy a támogatott döntéshozatal lehetősége minden fogyatékos személy számára nyitva álljon, függetlenül fogyatékosságának típusától és súlyosságától. Ennek részeként biztosítani kell azt, hogy a támogatott döntéshozatalban részt vevő személyek aláírási joggal ruházassák fel támogatójukat. Szükségesnek tartják továbbá a támogatott döntéshozatalnak a gyámhivatali rendszertől független mechanizmusként való biztosítását, és azt, hogy a támogatott döntéshozatalban való részvétel semmilyen joghátrányt ne vonjon maga után.

*A Mental Disability Avocacy Center (a továbbiakban: MDAC)* munkatársa levelében arról tájékoztatott, hogy a hivatásos gondnokok eljárása a gondnokság alá helyezett személyek alapvető jogainak sérelmét eredményezheti. A jogsérelem veszélye azonban – véleménye szerint – sokkal inkább a gondnoksági rendszer egészében gyökerezik. Mindemellett kétségtelen, hogy az egy hivatásos gondnokra jutó gondnokoltak magas száma súlyosbítja a helyzetet és hozzájárul ahhoz, hogy a gondnokoltak még kiszolgáltatottabb és jogfosztottabb állapotba kerüljenek a törvény erejénél fogva. A Gyvt. 102. §-a 30, illetve 45 gondnokoltban maximalizálja azon személyek számát, akik nevében egy hivatásos gondnok eljárhat, de a KSH adatai alapján, a gyakorlatban ez a szám akár 80 fölé is emelkedhet. Az egy hivatásos gondnok által képviselendő gondnokoltak nagy száma kétségkívül diszfunkcionálissá teszi a gondnokság intézményét, hiszen egy gondnok képtelen ilyen nagyszámú gondnokolt nevében érdemben eljárni vagy a gondnokoltak jognyilatkozatainak megtételéhez hozzájárulni. Ez annak a lehetőségét is kizárja, hogy a gondnok a döntéshozatal során figyelembe vegye a gondnokolt akaratát és kívánságait vagy, hogy a gondnokolt részt vegyen a döntések meghozatalában, ami súlyos jogsérelemmel jár. Mindez azonban nem csupán a hivatásos gondnokok eljárására lehet jellemző.

Az MDAC a tavalyi év folyamán egy olyan ügyben próbálta meg a gondnokság alá helyezett ügyfél jogai érvényesülését elősegíteni, ahol a gondnok feladatait családtag látta el. Az MDAC ügyfele cselekvőképességet kizáró gondnokság alatt állt és a nővére, gondnokaként, akarata ellenére egy bentlakásos szociális intézetben helyezte el. Az ügyfél többször is panasszal élt az intézeti elhelyezése ellen, az otthonába és a korábbi önálló életviteléhez szeretett volna visszatérni. Rendkívül korlátozónak érezte az intézeti rendet és házirendet, ami egyáltalán nem biztosította számára a magánélethez való jogot, az MDAC munkatársaival sem tudott bizalmas módon beszélni. Az intézet elhagyása érdekében az ügyfél kezdeményezte a gondnokság alá helyezés felülvizsgálatát, de a gondnokság megszüntetésére nem került sor, mivel az orvosszakértői vélemény értelmében az ügyfél belátási képessége tartósan csökkent, ráadásul ennek alapján a gondnokság alá helyezés későbbi felülvizsgálata sem volt javasolt. Ezzel szemben az ügyfél pszichiátere az ügyfél közösségben nyújtott segítséggel történő önálló életvitelét javasolta. A gondnok azonban visszautasította az ügyfél személyes támogatását, és nem kívánt más, a közösségben elérhető támogatási formát sem biztosítani számra. Az MDAC megpróbált jogi segítséget nyújtani az ügyfélnek, azonban erre válaszul az ügyfél gondnoka az ügyfél egy másik, távoli intézménybe való átszállítását helyezte kilátásba, ahol a körülmények még sokkal rosszabbak lettek volna a jelenlegi intézménynél.

Az ügyfél, az MDAC segítségével, megpróbálta megtámadni az intézményi áthelyezést, az ügyvédi meghatalmazást azonban a gyámhatóság az – ellenérdekű – gondnok beleegyezése hiányában érvénytelennek tekintette. Mivel az ügyfél mindenképpen el szerette volna kerülni a költözést, úgy döntött, hogy enged a nővére nyomásának, tartózkodik minden további jogi lépéstől és megszakítja a kapcsolatot az MDAC-vel. Az ügy jól illusztrálja a gondnokság alá helyezett személyek esetleges kiszolgáltatottságát és jogfosztottságát és azt is, hogy a gondnokoltak a gondnoksággal járó jogfosztás révén hogyan válhatnak visszaélés vagy akár megfélemlítés áldozatává, a gondnok hivatásos vagy családi/baráti státuszától vagy az egy gondnokolt gondnoksága alatt álló személyek számától függetlenül is.

A tájékoztatás hangsúlyozta, hogy álláspontjuk szerint – és a Magyarország által is ratifikált, így kötelező erejű nemzetközi jogi egyezmények értelmében – maga a gondnokság mint helyettes döntéshozatali rendszer vezet szükségtelen és aránytalan alapjogsérelemhez és az értelmi és pszicho-szociális fogyatékossággal élő emberek tömegének szisztematikus és súlyos jogfosztásához. A cselekvőképesség teljes vagy részleges korlátozása nemcsak a cselekvőképesség gyakorlását korlátozza vagy teszi lehetetlenné, hanem számos egyéb jog gyakorlását is – többek között a házasságkötéshez való jogot, a végrendelkezéshez való jogot, az örökbefogadáshoz való jogot, az egészségügyi ellátás igénybevételével vagy elutasításával kapcsolatos önrendelkezési jogot, az igazságszolgáltatáshoz való közvetlen hozzáférést, a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való jogot vagy a lakóhely szabad megválasztásának jogát – a cselekvőképesség teljes korlátozása esetén automatikusan. A cselekvőképesség teljes vagy részleges korlátozása indokolatlanul és aránytalanul sérti az emberi méltóság védelmét, a magánszférához való jogot, valamint a személyes autonómiát és az önrendelkezéshez való jogot.

Mindemellett a jelenlegi törvényi szabályozás, a nemzetközi normákkal ellentétben, legyen szó akár hivatásos, akár nem hivatásos gondnokról, nem írja elő a gondnok számára, hogy a gondnokság alá helyezett személy akarata és választásai alapján cselekedjen vagy hozza meg döntését, amikor a gondnokolt nevében jár el. A gondnok csupán arra kötelezett, hogy a gondnokolt kívánságát az őt érintő jognyilatkozat megtétele előtt hallgassa meg és azt *lehetőség szerint vegye figyelembe.* Ezen előírás lényegében különbözik a CRPD által felállított alapelvtől, amelynek előírása és érvényesülése garanciális jelentőségű lenne a fogyatékossággal élő személyek autonómiájának és önrendelkezési jogának biztosításában.

A fentiek fényében megállapítható, hogy a jogsérelem problémája nem kizárólagosan a hivatásos gondnokok leterheltségéből vagy a gondnokoltak aránytalanul magas számából fakad – az csupán egy súlyosbító tényező –, hanem a gondnokság rendszeréből és az annak alapjául szolgáló jogi szabályozásból.

A gondnoksági rendszer fenntartásával kapcsolatban a tájékoztatás kitért arra is, hogy a cselekvőképesség teljes vagy részleges korlátozása Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeibe ütközik, nevezetesen a CRPD 12. cikkébe. A Ptk. annak ellenére biztosít lehetőséget a cselekvőképesség teljes vagy részleges korlátozására, hogy az ENSZ Fogyatékossággal Élő Személyek Jogainak Bizottsága (a továbbiakban: ENSZ Bizottság), még annak elfogadása előtt felhívta Magyarország figyelmét a CRPD-ből eredő kötelezettségeire és a törvénytervezet téves koncepciójára. Az ENSZ Bizottság felszólította a magyar Kormányt, hogy „tegyen azonnali lépéseket a gondnokság intézményétől való eltérés irányába, annak érdekében, hogy a helyettes döntéshozataltól elmozduljon a támogatott döntéshozatal felé, mely tiszteletben tartja a személy autonómiáját, akaratát és választásait, és teljes összhangot teremt az Egyezmény 12. cikkével."[34]

A nemzetközi jogi normák által követelt irány egyértelmű: a helyettes döntéshozatalra épülő gondnoksági rendszer leépítése és ezzel párhuzamosan olyan alternatív mechanizmusok kiépítése és/vagy bátorítása, amelyek támogatják az adott személyt a döntéshozatalban és cselekvőképességének gyakorlásában. Az MDAC fontosnak tartja hangsúlyozni, hogy habár a hivatásos gondnokok eljárásával kapcsolatos jogsérelmek kivizsgálása, orvoslása és a jogsérelmek jövőbeni bekövetkezésének megelőzése különleges fontosságú, az elsődleges cél a gondnoksági rendszer a támogatott döntéshozatal elvén alapuló alternatív megoldások révén történő mihamarabbi kiváltása. A támogatott döntéshozatal intézményével kapcsolatos álláspontjuk szerint, a jelenlegi szabályozás nem felel meg a CRPD-ben leírt támogatott döntéshozatal szellemének. Jelen formájában a támogatott döntéshozatal intézménye diszkriminatív módon csupán azon döntéshozataluk során támogatást igénylő fogyatékossággal élő személyek számára elérhető, akiknek a törvény megfogalmazása szerinti „belátási képességük" csak kisebb mértékben csökkent és egyes döntéseik meghozatalában segítségre szorulnak.

[34] ENSZ Fogyatékossággal Élő Személyek Jogainak Bizottsága Záró Észrevételei Magyarországgal kapcsolatosan (CRPD/C/HUN/CO/1), 2012. október 22., 25-26. bekezdés.

*A nemzetközi előírás ezzel szemben az, hogy a cselekvőképesség „gyakorlásához esetlegesen szükséges segítség hozzáférhetővé váljon" minden olyan fogyatékossággal élő számára, akinek arra szüksége van, fogyatékosságának típusától és mértékétől függetlenül.* A gondnoksághoz hasonlóan a támogatott döntéshozatal is a gyámhivatal intézményrendszerén belül operál. Emellett a gyámhatóság egy személy számára legfeljebb két személyt rendelhet ki támogatóként, ami indokolatlanul korlátozza a támogatást igénylő személyt abban, hogy szükségleteihez mérten alakítsa támogatói számát és ezáltal támogató hálózatát.

A tény, hogy támogatásra alkalmas személy hiányában a támogatást igénylő beleegyezésével hivatásos támogató is kinevezhető, valamint, hogy egy hivatásos támogató egyszerre akár 30 vagy 45 személyt is segíthet ügyeinek vitelében, rávilágít arra, hogy *a támogatott döntéshozatal jelenlegi formája – a gondnoksághoz hasonlóan – nem feltételezi és nem kívánja meg a támogató és támogatott személy közötti bizalmas kapcsolatot, ami azonban az alapköve kellene, hogy legyen egy ilyen támogató kapcsolatnak.*

Az MDAC nem szervezett és nem vett részt a támogatott döntéshozatal alkalmazásának felkészítésére irányuló képzésekben. Álláspontjuk szerint a gondnokok támogatókká történő átképzése, illetve annak lehetővé tétele, hogy egy hivatásos gondnok feladatokat is elláthasson, a feladatkörök/szemléletmódok elhatárolásának kérdésessé tételével jelentősen veszélyezteti a támogatott döntéshozatal lényegi megvalósulását.

A támogatott döntéshozatal alapvetően más megközelítést igényel a gondnoksággal szemben – egy személyközpontú, emberi jogi alapokon álló megközelítést a jogfosztással operáló helyettes döntéshozatallal szemben.

Fennáll a veszélye, hogy a (volt) gondnokok nem tudnak túllépni a gondnoksági rendszert tápláló paternalista szemléletmódon. A KSH 2014. évre vonatkozó adatai alapján összesen csupán 51 támogatást igénylő személy kezdeményezte a gyámhivatalnál támogató kirendelését és ennél valamennyivel több esetben, 76 alkalommal kezdeményezte azt bíróság a gondnokság alá helyezés alternatívájaként. Ezzel szemben 2014 végén a KSH előzetes adatai alapján 55.928 személy állt a cselekvőképességet korlátozó gondnokság valamilyen formája alatt.

*Ahhoz, hogy a CRPD-ben vállalt kötelezettségeinknek eleget téve a fogyatékossággal élő személyek autonómiájuk gyakorlásában és döntéseik meghozatalában ne korlátozva, hanem támogatva legyenek, elengedhetetlen a gondnokok általi helyettes döntéshozatal rendszerének lebontása és a cselekvőképesség gyakorlását elősegítő valódi támogató mechanizmusok kialakítása, illetve a már meglévők módosítása és erősítése.*

Ebben a feltétlenül szükséges jogszabályi és intézményi változtatások mellett szerepük lehet azon bíráknak és gyámhivatali dolgozóknak is, akiknek a jogalkalmazás során a nemzetközi jogi követelmények figyelembe vételével kellene eljárniuk – ez azonban feltételezi a nemzetközi jogi normák és a CRPD ismeretét. *Sajnálatos módon a CRPD ismerete jelenleg a gondnokok képzésének nem képezi részét.*

## 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 fogyatékossággal 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 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 éllel 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.”*

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 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 jogállami garanciák kapcsán lényeges, hogy az Alkotmánybíróság már 1992-es alaphatározatában elvi éllel 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.[35]

### *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 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.[36] 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.[37]

### *5.2.3. A hátrányos megkülönböztetés tilalma, a fogyatékossággal 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, 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 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.

---

[35] 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.

[36] 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

[37] 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 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 ítélhető 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 (5) bekezdés rögzíti, hogy Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a *fogyatékossággal élőket*. Az Alaptörvény tehát az időseket és a fogyatékossággal 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 fogyatékosság) 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 államcélt: 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 fogyatékossággal élő személy számára, a fogyatékosság 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 fogyatékossággal élő személyek hátrányos megkülönböztetését tartalmazó törvények, rendelkezések, szokások és gyakorlat módosítása vagy eltörlése érdekében;

c) figyelembe veszik a fogyatékossággal 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 fogyatékosság 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 fogyatékossággal 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 fogyatékossággal 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 fogyatékossággal 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 fogyatékossággal 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 fogyatékossággal élő személyeket érintő kérdésekkel kapcsolatos más döntéshozatali eljárásokban a részes államok szorosan egyeztetnek, amelybe aktívan bevonják képviseleti szervezeteiken keresztül a fogyatékossággal élő személyeket, ideértve a fogyatékossággal 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 fogyatékossággal élő személyek jogainak hatékonyabb szabályozását biztosító rendelkezéseit. A jelen Egyezményben részes államok joga, szerződései, 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 fogyatékossággal élő személyek jogairól szóló egyezmény végrehajtásának segítésére, védelmére és ellenőrzésére.*

A szerződések jogáról szóló Bécsi szerződés[38] 31. cikke értelmében a szerződést jóhiszeműen, kifejezéseinek szövegösszefüggésükben szokásos értelme szerint valamint *tárgya és célja figyelembevételével kell értelmezni*. A CRPD 1. cikke értelmében *az Egyezmény célja* valamennyi emberi jog és alapvető szabadság teljes és egyenlő gyakorlásának előmozdítása, védelme és biztosítása valamennyi fogyatékossággal élő személy számára, *és a velük született méltóság tiszteletben tartásának előmozdítása.*

[38] Magyarországon kihirdette a 1987. évi 12. törvényerejű rendelet

Az Egyezmény alapelvei között elsőként említi továbbá, hogy *a fogyatékossággal élő személyeket is megilleti a veleszületett méltóság, az egyéni autonómia tisztelete, beleértve a saját döntés meghozatalának szabadságát és a személyek függetlenségét.*[39] Ebből következően a jelentés tartalmában az emberi méltóság alapjogi védelmének primátusából vezeti le a fogyatékossággal élő személyeket megillető további és felhívott alapjogok érvényesülésének problémáit. Mindehhez kapcsolódóan szeretném kiemelni, hogy a fogyatékosságtudomány szakértői szerint paradigmaváltást jelent az Egyezmény elfogadása. Nagy előrelépést jelentett a fogyatékossággal 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.[40]

*Az ombudsman alkalmas arra, hogy a maga semleges és kiegyensúlyozó, közvetítő szerepével, illetve a kizárólag az alapjogvédelemre fokuszáló 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 fogyatékossággal élő emberek alapvető emberi jogainak érvényesülésében.

Ebben a jelentésben a gondnoksági rendszer működésének vizsgálatán keresztül – a nemzetközi standardokat is figyelembe véve – egy olyan helyzetképet kívántam rögzíteni, amelynek fókuszában a *gondnokság alatt álló személyek alapvető emberi jogai* állnak, vagyis, hogy a cselekvőképességükben korlátozott személyeket jogaik érvényesítésében a gondnoksági rendszer jelen körülmények között – ahogy azt a CRPD. 12. cikk (3) bekezdése is rögzíti[41] – támogatja-e, illetve mennyiben tudja támogatni.

Vizsgálatom, és a jelentésben tett megállapítások tehát nem a gondoksági rendszer (illetve a cselekvőképességet korlátozó, teljesen korlátozó gondnokság intézménye) adekvátságának alátámasztására, vagy éppen annak megkérdőjelezésére irányulnak, hanem egy olyan összefoglaló helyzetkép rögzítésére, amely a jövőben segítségül szolgálhat a CRPD 12. cikk (2)-(4) bekezdéseiből eredő kötelezettségeink minél teljesebb mértékben való teljesítése érdekében tervezett intézkedésekhez. A CRPD 12. cikk (2) bekezdése ugyanis kimondja, *hogy a részes államok elismerik, hogy a fogyatékossággal élő személyeket az élet minden területén másokkal azonos alapon megilleti a jog-, illetőleg cselekvőképesség.* Ugyanezen cikk (4) bekezdése deklarálja, hogy *a részes államok biztosítják, hogy a cselekvőképesség gyakorlására vonatkozó valamennyi intézkedés, a nemzetközi emberi joggal összhangban, megfelelő és hatékony biztosítékokat tartalmaz a visszaélések megelőzésére. Az ilyen biztosítékok garantálják, hogy a cselekvőképesség gyakorlására vonatkozó intézkedések tiszteletben tartják a személy jogait, akaratát és választásait, összeférhetetlenségtől és indokolatlan befolyástól mentesek, arányosak és a személy körülményeire szabottak, a lehető legrövidebb időre vonatkoznak, továbbá hogy a hatáskörrel rendelkező, független és pártatlan hatóság vagy igazságügyi szerv rendszeresen felülvizsgálja azokat. A biztosítékok azzal arányosak, amilyen mértékben az adott intézkedések érintik a személy jogait és érdekeit.*

### *5.3.1. Személyi feltételek*

A Gondnokoltak Országos Nyilvántartásának 2015. március 31-i állapota szerint 34.020 fő áll teljesen korlátozó, míg 26.572 fő részlegesen korlátozó gondnokság hatálya alatt. Ettől eltérő a megkeresett gyámhivatalok válaszai alapján összeállított adatsor, miszerint Magyarországon mintegy 49.000 ember áll gondnokság alatt, közülük 17.000 gondokoltnak csaknem 747 hivatásos, és több mint 32.000 személynek pedig majd 29.000 nem hivatásos gondnoka van. A rendelkezésemre bocsátott tájékoztatások alapján 2014. március 15. óta pedig 44 hivatásos, illetve 26 nem hivatásos támogatót rendeltek ki.[42]

---

[39] CRPD 3. cikk a) pont

[40] Theresia Degener, az ENSZ Fogyatékosügyi Bizottságának alelnöke, a CRPD kidolgozásának aktív résztvevője; 2013. január, Trier, Academy of European Law

[41] A CRPD 12. cikk (3) bekezdése értelmében a részes államok meghozzák a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy a fogyatékossággal élő személyek cselekvőképességének gyakorlásához esetlegesen szükséges segítség hozzáférhetővé váljon.

[42] KSH adatai alapján 2014. december 31-én 55.928 személy állt cselekvőképességet érintő gondnokság alatt.

A Gyvt. 2014. március 15-től hatályos vonatkozó rendelkezése alapján a hivatásos gondnok egyidejűleg 30 gondnokolt érdekében járhat el, kivéve, ha az adott gondnokoltak igényeinek figyelembevétele alapján a gondnoki feladatok ellátását legfeljebb 35 gondnokolt egyidejű ellátása nem veszélyezteti, vagy a hivatásos gondnoki feladatokat kormányzati szolgálati jogviszonyban álló személy látja el; a kormányzati szolgálati viszonyban álló hivatásos gondnok azonban egyidejűleg legfeljebb 45 gondnokolt érdekében járhat el. Ugyanezen létszámkorlátok érvényesülnek a hivatásos gondnok gondnokoltjainak és támogatott személyeinek vonatkozásában, amennyiben a hivatásos gondnok hivatásos támogatói feladatokat is ellát.[43] *A vizsgálatban résztvevő 20 gyámhivatal közül 9 gyámhivatal (Bács-Kiskun, Csongrád, Fejér, Győr-Moson-Sopron, Heves, Szabolcs-Szatmár-Bereg, Tolna, Vas megye) vezetője jelezte, hogy a hivatásos gondnokaik által képviselendő gondokoltak száma a Gyvt. 2014. március 15-től hatályos módosítását követően is jelentős mértékben meghaladja a jogszabályban meghatározott gondnokolti létszámkorlátot; az előbbiek közül két gyámhivatalnál (Csongrád és Fejér megyében) a létszám túllépés átmeneti jelleggel szokott jelentkezni.*

Több gyámhivatal vezetője arról számolt be, hogy az utóbbi időben egyre kevesebb hozzátartozó vállalja a gondnoki tevékenységet – mert pl. nincs idejük, képzettségük a feladat ellátáshoz, és/vagy földrajzilag távol élnek a gondnokság alatt álló személytől –, aminek következtében több feladat hárul a hivatásos gondnokokra. A hivatásos gondnokok rendkívül sokrétű és nagy felelősséggel járó feladatokat látnak el, amely a törvényes képviselet és a vagyonkezelés mellett gyakran jogszabályi előírásokat meghaladó segítő, támogató szolgáltatások nyújtására (pl. egészségügyi, szociális intézményben rendszeres látogatások) is kiterjed. A hivatásos gondnokok munkája szakmai hozzáértést és jelentős mennyiségű időráfordítást is igényel, például orvosi kezelésen, műtéten, közjegyzői, bírósági eljárásokon való személyes megjelenés esetében. Ennek kapcsán a válaszadók felhívták arra is a figyelmemet, hogy *a hivatásos gondnokok által ellátott képviselet minősége a gondnokoltak száma mellett nagymértékben függ olyan tényezőktől is, mint a gondnokság alatt álló személyek cselekvőképességének foka, egészségi állapota, vagyoni helyzete, életkora.* A vagyonnal nem rendelkező, bentlakásos szociális intézményi ellátásban részesülő gondnokság alatt álló személyek esetében ugyanis általában kevesebb feladata van a hivatásos gondnokoknak; ugyanakkor vannak olyan gondnokság alatt álló személyek is, akiknek az ügyeiben (peres és hatósági eljárásokban) való intézkedés jelentős időráfordítást igényel a hivatásos gondnok részéről. Egyes gyámhivatali vezetők javaslata szerint mindezek miatt célszerű lenne a hivatásos gondnokoknak kötelező (felelősség)biztosítással rendelkezniük pl. a gondnok szándékos vagy gondatlan magatartásával a gondnokoltnak okozott kár megtérítése céljából, különös tekintettel arra az esetre is, amikor a gondnoknak nincs vagyona, vagy az okozott kár meghaladja a vagyona értékét. A kötelező (felelősség)biztosítás indokoltságát támasztja alá többek között az is, hogy Budapest Főváros Kormányhivatala gyermekvédelmi és gyámügyi hatáskörében eljárva a gondnokok vagyonkezelői tevékenységének felügyelete eredményeként *a kerületi gyámhatóságok több gondnok vonatkozásában polgári és büntető eljárást indítottak, illetve egyes esetekben a Közérdekvédelmi Ügyészség intézkedését is kezdeményezte a gyámhivatal.*

Problémaként hozták fel azt is, hogy a hivatásos gondnokok között gyakori a fluktuáció, amely összefügg a hivatásos gondnokok díjazásával. Munkaviszony/közalkalmazotti jogviszony mellett ugyanis akár 30-35 gondnokolt esetében a gondnoki tisztség megfelelő ellátása nagyon nehéz, vagy egyáltalán nem megvalósítható feladat, és a megbízási díj összege a jogviszonnyal járó költségek (pl. adó) és a feladat-ellátás során felmerülő költségek (telefon, utazás, posta) levonása után nem jelent megfelelő jövedelmet. A Gyvt. 102. § (1d) bekezdése szerint ugyanis, ha a hivatásos gondnok tevékenységét munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyban látja el, díjazását úgy kell megállapítani, hogy annak összege gondnokoltanként – a gondnoki feladatok mértéke alapján – az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének legalább a 10 %-át elérje. Számos Kormányhivatal pénzügyi helyzete sajnos nem teszi lehetővé, hogy a minimum díjazásnál (2.850 Ft/gondnokolt) magasabb összeget állapítsanak meg, így esetükben még a minimálbért sem éri el a havonta fizetett megbízási díj.

[43] Gyvt. 102. § (1a)-(1c) bekezdés

Ennek következtében a legtöbb hivatásos gondnok más főállású munkaviszonya mellett látja el a hivatásos gondnoki feladatokat, amely esetenként megterhelő, s ez is hozzájárul ahhoz, hogy a hivatásos gondnoki tevékenységre kötött megbízási jogviszonyt felmondják. A gyámhivatalok vezetőinek véleménye szerint *minőségi javulást eredményezne a feladatellátás tekintetében – és feltételezhetően a fluktuációt is csökkenthetné – olyan foglalkoztatási feltételek megteremtése, amelyek lehetővé teszik, hogy a hivatásos gondnokok feladataikat egységesen „főállásban" lássák el.* A kedvezőbb foglalkoztatási feltételek közé tartozik elsőként a jelenleg nem kormányzati szolgálati jogviszonyban álló és leginkább megbízási szerződéssel rendelkező hivatásos gondnokok díjazását illetően a – Gyvt. 102. § (1d) bekezdésében meghatározott – kötelező minimum érték emelése, jelenleg ugyanis a hatósági kirendelés alapján ellátandó ugyanazon tevékenységet a *kormányzati szolgálati jogviszonyban* álló hivatásos gondnokok az ország egy részében jóval kedvezőbb feltételek, bérezés mellett végzik, mint azok, akik munkavégzésre irányuló egyéb, azaz megbízási jogviszonyban állnak.

A gondnoki feladatok ellátásának folyamatos biztosítását illetően további kihívást jelentett az is, hogy a közszférában alkalmazandó nyugdíjpolitikai elvek alapján (1700/2012. (XII. 29.) Korm. határozat) meg kellett volna szüntetni a nyugdíjas gondnokok alkalmazását, amely így több gondnokolt képviseletét lehetetlenítette volna el egyes megyékben; azon hivatásos gondnokok, akik az öregségi nyugdíjhoz szükséges szolgálati időt megszerezték, a továbbfoglalkoztatásukhoz szükséges hozzájárulással azonban továbbra is gondnokként tevékenykedhetnek. A fluktuációhoz kapcsolódóan nem hagyható figyelmen kívül az a tény sem, hogy a gondnokoltak oldaláról a gyakori gondnokcsere mindenképpen kedvezőtlenül hat az őket képviselő személlyel való bizalom kiépülésére. Ennek kialakítását nehezíti, hogy számos esetben a gondnokolttal – pszichés állapota miatt – szinte alig lehet érdemi kapcsolatot kialakítani, mivel nagyfokú bizalmatlanság, illetve a gondnokság alá helyezést, és a gondnokrendelést elutasító magatartás jellemzi.

A gyámhivatal a Gyer. 141. § (1) bekezdése értelmében a gondnok kérelmére a gondnokság ellátásával kapcsolatos indokolt kiadásainak, költségeinek – így különösen úti-, telefon- és ügyintézési költségének – a gondnokolt jövedelméből történő megtérítéséről dönt, ha az megfelelő jövedelemmel rendelkezik. A kiadások szükségességét és a kiadások összegének helyességét a gyámhivatal a számadás elbírálása során állapítja meg. A gyámhivatal vezetőinek jelzései szerint *a gondnokoltak azonban jellemzően minimális jövedelemmel rendelkeznek, így a bruttó 4.000 Ft gyakran a hivatásos gondnok ténylegesen felmerülő költségeit (telefon, utazási költség) sem fedezi.*

Több civil szervezet jelezte, hogy munkatársaik és az ügyfeleik tapasztalatai szerint a gondnokkal való kapcsolatfelvétel és kommunikáció nehézkes, sokszor akadályokba ütközik. Előfordul, hogy egy-egy nyilatkozat beszerzésére, vagy intézkedés jóváhagyására hosszú ideig, akár több hétig, kell várni; a hivatásos gondnokokra eső magas gondnokolti létszám miatt ugyanis a hivatásos gondnok és a gondnokolt közötti kapcsolattartás nem kellő gyakorisággal történik (a gondnok nem találkozik gondnokával, nem vesz részt gondnokoltja éves értékelésén és gondozási tervének elkészítésében, így nem tudja, mi történik gondokoltjával). Súlyosabb esetekben mindez a gondnokolt egészségügyi ellátáshoz, különböző vizsgálatokhoz való hozzájutásának hiányát, illetve akadályozottságát is eredményezheti.

Jelezték azt is, hogy a hivatásos gondnokok sokszor nem kellő körültekintéssel, gondossággal végzik a munkájukat, nem veszik figyelembe a gondnokoltak kívánságait, érdekeit; a gondnokoltak életkörülményeit indokolatlanul megváltoztatják, megkérdezésük, beleegyezésük nélkül, vagy akár kifejezett akaratuk ellenére is (pl. szociális intézmények közötti költöztetés, utazáshoz való hozzájárulás megtagadása), illetve volt arra is példa, hogy visszaéltek a gondnokolt vagyonával (pl. a gondokolt lakásának kiadása, műtárgyaik értékesítése tájékoztatás nélkül). Ehhez kapcsolódóan hangsúlyozták még, hogy a gyámhatósági gondnok kirendelő határozatok sablonosan fogalmazzák meg a gondnoki teendőket, holott a határozatokban is rögzíteni lehetne, hogy a gondnok a feladatait fokozott odafigyeléssel, a gondnokolttal való rendszeres kapcsolattartás mellett lássa el.

A megkérdezett civil szervezetek vezetői megjegyezték azt is, hogy *inkább szemléletbeli problémákra vezethetők vissza a fentiek*. Ehhez kapcsolódóan jelezték azt is, hogy tapasztalataik szerint a gondnok-gondnokolti viszony vertikális-hierarchikus viszony, amelyben a hivatásos gondnok a gyámhivatal/gyámhatóság hatalmát testesíti meg a gondnokolt felé. Ez a hatalom a gondnokoltak számára sok esetben fenyegető és átláthatatlan, ezért a döntéshozatalban alapvető jelentőséggel bíró bizalmi és megbízói elem teljes egészében hiányzik.

Az érdekképviseleti szervezetek munkatársainak tapasztalatai alapján *összefoglalható, hogy a fenti problémák miatt a hivatásos gondnokok eljárása a gondnokság alá helyezett személyek alapvető jogainak sérelmét eredményezheti; az egy hivatásos gondnokra jutó gondnokoltak magas száma ezt a helyzetet súlyosbítja és hozzájárul ahhoz, hogy a gondnokoltak még kiszolgáltatottabb állapotba kerüljenek* annak ellenére, hogy a Gyvt. 102. §-a 30, illetve 45 gondnokoltban maximalizálja azon személyek számát, akik nevében egy hivatásos gondnok eljárhat, de a KSH adatai alapján és a gyakorlatban ez a szám akár 80 fölé is emelkedhet. Az egy hivatásos gondnok által képviselendő gondnokoltak nagy száma kétségkívül diszfunkcionálissá teszi a gondnokság intézményét, hiszen egy gondnok képtelen ilyen nagyszámú gondnokolt nevében érdemben eljárni vagy a gondnokoltak jognyilatkozatainak megtételéhez hozzájárulni. Ez annak a lehetőségét is kizárja, hogy a gondnok a döntéshozatal során figyelembe vegye a gondnokolt akaratát és kívánságait vagy, hogy a gondnokolt részt vegyen a döntések meghozatalában; mindennek érvényesülése garanciális jelentőségű lenne a fogyatékossággal élő személyek autonómiájának és önrendelkezési jogának biztosításában, ellenkező esetben súlyos jogsérelemhez vezet.

Mindezekre tekintettel *megállapítom, hogy a hivatásos gondnokok túlterheltsége, alacsony, adott esetben eltérő mértékű díjazása, ennek következtében a hivatásos gondnokok alacsony száma és a hivatást jellemző fluktuáció, valamint a hivatásos gondnokok által képviselhető gondokoltak 1 főre jutó rendkívül magas száma nem garantálja a gondokoltak alapvető jogainak maradéktalan érvényesülését. Mindez valamennyi gondnokság alatt álló személy vonatkozásában a minden embert egyenlő mértékben megillető emberi méltósághoz való joggal, a jogbiztonság és az egyenlő bánásmód követelményével, a fogyatékossággal élő személyek kiemelt védelmének állami kötelezettségével összefüggésben visszásságot okoz, továbbá nem felel meg a Magyarország által vállalt, a CRPD 4. cikkéből eredeztethető nemzetközi kötelezettségeinek sem.*

### *5.3.2. A hivatásos gondnokok képzése, továbbképzése*

A Gyvt. 102. § (2) bekezdése értelmében a hivatásos gondnoki feladatokat vállaló személy képzését, illetve a hivatásos gondnok továbbképzését a gyámhatóság szervezi. Hivatásos gondnokká csak olyan személy nevezhető ki, aki legalább középfokú iskolai végzettséggel rendelkezik, és a 25/2003. ESzCsM rendeletben meghatározott *képzésen* eredményesen részt vett. A 28 órás képzés célja, hogy megfelelő ismereteket nyújtson a korlátozottan cselekvőképes és a cselekvőképtelen személyek személyi és vagyoni jogai érdekvédelmének ellátásához. A nyilvántartásba vett hivatásos gondnokok évente 3 órás időtartamú *továbbképzésen* vesznek részt. A továbbképzést a képzési tematikára, az esetleges jogszabályi változásokra, illetve a gyakorlat által felvetett problémákra tekintettel szervezik meg a megyei gyámhivatalok.[44] A hivatásos támogatói feladatok ellátását vállaló, 2014. március 15-én hivatásos gondnokként működő személyek hivatásos támogatóvá történő *átképzéséről* – a gyermekek és az ifjúság védelméért felelős miniszter által vezetett minisztérium által a támogatott döntéshozatalra vonatkozóan biztosított segédanyag felhasználásával – a megyei gyámhivatal gondoskodik 2014. szeptember 30-áig.[45] A hivatásos gondnoki képzés térítésköteles.[46]

A beérkezett válaszok alapján a Kormányhivatalok szociális és gyámhivatalai 2014-ben a hivatásos gondnoki képzést a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal által kiadott tananyag, a hivatásos támogatói képzést pedig az Emberi Erőforrások Minisztériuma által kiadott tananyag alapján oktatták, a gyakorlati ismeretekre vonatkozó információkkal kiegészítve.

---

[44] 25/2003. ESzCsM rendelet 5. § (1)-(2) bekezdések
[45] 25/2003. ESzCsM rendelet 8. § (1) bekezdés
[46] 25/2003. ESzCsM rendelet 1. § (4) bekezdés

A képzések díját illetően több gyámhivatali vezető jelezte, hogy a gondnokok jövedelmi helyzetéhez képest meglehetősen magas és megyénként jelentős eltérést mutat a képzések költsége (pl. Heves megyében 24.000 Ft/fő, Veszprém megyében 35.000 Ft/fő, Békés megyében 50.000 Ft/fő); így gyakori, hogy a gondnokok lakóhelyükhöz képest másik megyében vesznek részt a képzésen, mert ott kedvezőbb a képzés díja. Így fordulhatott elő az is, hogy Tolna megyében a hivatásos gondnokok képzésére 2004-ben került sor, azóta a feladatot vállaló személyek más megyékben, és jellemzően Budapesten szervezett képzéseken vettek részt. A gyámhivatalok vezetői hozzátették, hogy *a képzések magas, és megyénként jelentős eltérést mutató díja sem hat ösztönzően a gondnoki feladatok ellátására, illetve a hivatásos gondnoki tisztet vállalók számának növekedését illetően. A hivatásos gondnoki munka, illetve képzés iránti csekély érdeklődés miatt a hosszú ideje hivatásos gondnoki feladatokat ellátó személyeknél pedig a kiégés veszélye jelent problémát.*

A képzés tematikáját a 25/2003. ESzCsM rendelet Melléklete tartalmazza. A gyámhivatalok részéről igényként merült fel, és véleményük szerint indokolt lenne már a hivatásos gondnoki képzés ESzCsM rendelet szerinti tematikáját további témakörökkel (pl. a bírósági végrehajtás során felmerülő teendők, a végrehajtási kifogás intézménye, végrehajtókkal való kapcsolattartás) is bővíteni, tekintettel arra, hogy a hivatásos gondnokok gyakran járnak el a gondnokoltak képviseletében polgári jogi ügyekben. Kitértek arra is, hogy a kötelező éves továbbképzések tematikáját és tananyagát az aktuálisan felmerült problémákra, javaslatokra, jogszabályváltozásokra koncentrálva lenne szükséges meghatározni. Fontos megjegyezni, hogy a képzési tematika a CRPD-vel kapcsolatos ismeretek megszerzésére sem terjed ki. A nagymértékű fluktuáció miatt az évente több alkalommal tartott képzések megszervezése mindemellett jelentős gyámhivatali ügyintézői kapacitást is leköt. A 25/2003. ESzCsM rendelet rendelkezése értelmében a továbbképzést a képzési tematikára, az esetleges jogszabályi változásokra, illetve a gyakorlat által felvetett problémákra tekintettel szervezik meg a megyei gyámhivatalok.[47] *Egységes továbbképzési tananyag hiányában azonban a hivatásos gondnokok éves (mindössze három órás időtartamú) továbbképzése kimerül a vonatkozó jogszabályok változásainak ismertetésében, esetleg egy-egy tipikus probléma, kérdés megbeszélésében.* Egy javaslat szerint érdemes lenne átgondolni a hivatásos gondnoki képzés, továbbképzés egész rendszerét, ebben kiemelt figyelmet fordítani a következőkre: magasabb, legalább felsőfokú végzettség az érettségi helyett; a hivatásos gondnoki tanfolyam jelenleg 28 órás óraszámának jelentős emelése;[48] a képzés/továbbképzés oktatási intézményben történő elvégzése, egyúttal az első és másodfokon dolgozó gyámügyi szakemberek gyakorlati oktatásba történő kötelező bevonása; a szakmai képzés mellett a gondnokok/támogatók kiégésének megelőzése érdekében ingyenes vagy jelképes részvételi díj mellett biztosított programok; a képzési tananyag és az ESzCsM rendelet Melléklete szerinti képzési, továbbképzési tematika összehangolása; a továbbképzésekhez országosan egységes jogesettár, munkafüzet elkészítése.

Ahhoz, hogy a CRPD-ben vállalt kötelezettségeinknek eleget téve a fogyatékossággal élő személyek autonómiájuk gyakorlásában és döntéseik meghozatalában teljes körű támogatást kaphassanak, elengedhetetlen a hatékony támogató mechanizmusok kialakítása, illetve a már meglévők módosítása és erősítése. Ebben kiemelt szerepük lehet azon bíráknak és gyámhivatali dolgozóknak is, akiknek a jogalkalmazás során a nemzetközi jogi követelményekre is figyelemmel kell eljárniuk; ugyanakkor a CRPD ismerete jelenleg még a gondnokok képzésének sem képezi részét. Mindezekre tekintettel *megállapítom, azon tények, hogy a hivatásos gondnokok képzésének díja megyénként jelentős eltéréseket mutat, valamint a hivatásos gondnokok képzésének jelenlegi gyakorlata, struktúrája és korszerűtlen tematikája, illetve a továbbképzési segédanyag hiánya a gondokolt személyek vonatkozásában olyan hátrányos következményekkel járnak, aminek következtében a gondnoksági rendszer jelen állapotában nem garantálja a gondokolt személyek alapvető jogainak maradéktalan érvényesülését és támogatását. Mindez valamennyi gondnokság alatt álló személy vonatkozásában a minden embert egyenlő mértékben megillető emberi méltósághoz való joggal, a jogbiztonság és az egyenlő bánásmód követelményével, valamint a fogyatékossággal élő személyek kiemelt védelmének állami kötelezettségével összefüggésben visszásságot okoz,*

[47] 25/2003. ESzCsM rendelet 5. § (2) bekezdés

[48] A feladatellátás biztonsága érdekében csak a bérrendezéssel egyidejűleg indokolt a képesítési előírások szigorítása.

*továbbá nem felel meg a Magyarország által vállalt, a CRPD 4. cikkéből eredeztethető nemzetközi kötelezettségeinek sem.*

### *5.3.3. A támogatott döntéshozatallal kapcsolatos tapasztalatok*

A támogatott döntéshozatal a fogyatékossággal élő személyek esetében – a leggyakrabban érvényesülő helyettes döntéshozatallal szemben – az egyéni döntési képességtől függő, saját döntéshozatal elősegítését célozza. A támogatott döntéshozatalra azonban nemcsak jogszabályok által rendezett keretként tekinthetünk, hanem tágabb értelemben olyan szemléletmódot, hozzáállást is jelent, mely a fogyatékossággal élő emberekre, másokkal azonos alapon, egyenjogú, saját életüket irányítani képes, autonóm személyekként tekint, és valamennyi társadalmi interakció során, az élet minden területén ezen elveknek megfelelően kezeli őket. Ez a jogintézmény a döntéshozatal során érvényesülő általános elveket veszi alapul és használja fel az értelmi fogyatékossággal élő emberek döntéshozatalának segítésére.

Az CRPD és a fogyatékosságügyi mozgalom által is képviselt paradigmaváltás lényege, hogy a segítséggel hozott döntést is a cselekvőképesség gyakorlásának tekinti, és az értelmi fogyatékossággal élő emberekről nem feltételezi automatikusan a döntésképtelenséget. Esetükben mindig a helyzetre szabottan, körültekintő szakértelemmel megvizsgálva dönthető csak el, hogy hogyan segíthető elő a legmegfelelőbben a cselekvőképességük gyakorlása.[49]

A gyámhatóság a támogatott személy kérelmére vagy a bíróság megkeresése alapján, általános jelleggel vagy meghatározott ügycsoportokra, a támogatott személlyel egyetértésben, határozatlan időre támogatót rendel ki.[50] A Támtv. 1. § 2. és 3. pontjai értelmében a *támogatott döntéshozatal* a cselekvőképességet nem érintő, az érintett személy önrendelkezését és jogainak védelmét szolgáló jogintézmény; a *támogatott személy* pedig az egyes ügyei intézésében, döntései meghozatalában belátási képességének kisebb mértékű csökkenése miatt segítségre szoruló nagykorú személy, akinek a gyámhatóság támogatót rendel.

A támogató, ha a támogatott döntéshozatal általános jelleggel vagy az adott ügycsoportra tekintettel fennáll, a támogatott személy kérésére

a) a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályairól szóló törvényben, a polgári perrendtartásról szóló törvényben és a büntetőeljárásról szóló törvényben meghatározottak szerint jelen van azoknál a közigazgatási, polgári és büntetőeljárási cselekményeknél, amelyekben a támogatott személy érintett,

b) az eljárási cselekmény rendjét meg nem zavaró módon a támogatott személlyel egyeztet,

c) a támogatott személy jognyilatkozatának megtételekor jelen van,

d) tanácsaival, a támogatott személy számára szükséges tájékoztatás megadásával a támogatott személy jognyilatkozatának megtételét elősegíti, és

e) a támogatott személy döntésének meghozatalához segítséget nyújt, valamint a döntése meghozatalában személyes jelenlétével közreműködik.[51]

Az ESzCsM rendelet *2014. március 15-én* hatályba lépett 8. § (1)-(2) bekezdései értelmében a hivatásos támogatói feladatok ellátását vállaló, 2014. március 15-én hivatásos gondnokként működő személyek hivatásos támogatóvá történő átképzéséről – a gyermekek és az ifjúság védelméért felelős miniszter által vezetett minisztérium által a támogatott döntéshozatalra vonatkozóan biztosított segédanyag felhasználásával – a megyei gyámhivatal gondoskodik *2014. szeptember 30-áig.* A megyei gyámhivatalnak úgy kell megszerveznie a hivatásos gondnokok hivatásos támogatóvá történő átképzését, hogy a megyei gyámhivatal illetékességi területén legalább *két fő* hivatásos támogató rendelkezésre álljon.

---

[49] Támogatott döntéshozatal – Az ÉFOÉSZ modellkísérleti programjának tapasztalatai, ÉFOÉSZ, 2011.
Bár az ÉFOÉSZ összefoglalója csupán az értelmi fogyatékossággal élő személyeket említi, a támogatott döntéshozatal a pszichoszociális fogyatékossággal élő, valamint az autista személyeknek is nagy segítséget jelentene cselekvőképességük gyakorlásában.

[50] Támtv. 2. § (1) bekezdés

[51] Támtv. 4. § (1) bekezdés

*A megyei gyámhivataloknak tehát mindösszesen kicsivel több, mint 6 hónap állt rendelkezésére a hivatásos gondnokok hivatásos támogatókká való átképzéséhez.*

Az Országos Fogyatékosságügyi Program és a végrehajtásának 2015-2018. évekre vonatkozó Intézkedési Tervéről szóló 1653/2015. (IX. 14.) Korm. határozat 7.1. alpontjai az Önrendelkezés, önálló életvitel pont alatt rögzítik, hogy *át kell tekinteni a támogatott döntéshozatalra vonatkozó bírósági és gyámhatósági jogalkalmazói gyakorlatot, ennek alapján az érintett érdekvédelmi szervezetek bevonásával képzéseket kell kidolgozni és indítani a bírák, igazságügyi orvosszakértők, gyámhatóságok, szociális, valamint egészségügyi intézményekben dolgozó szakemberek, gyermekvédelmi gyámok, továbbá a hivatásos támogatók és a hivatásos gondnokok részére.* Az Intézkedési Terv felelősként az emberi erőforrások miniszterét, az igazságügyi minisztert és a Miniszterelnökséget vezető minisztert jelöli meg; a határidő pedig: 2016. évtől folyamatosan.

Az AOSZ munkatársainak tapasztalatai szerint a támogatott döntéshozatal jogintézmény létezéséről és sajátosságairól az érintetteknek általában nincs tudomásuk, s egy esetben olyan visszajelzést is kaptak, hogy egy szülő kifejezetten kérte a gyámhatóságtól a támogató személy kirendelését, ám a gyámhatóságnak e kérésig nem volt tudomása a jogintézmény létezéséről, és nem tudták hogyan kellene lefolytatni az ezzel kapcsolatos eljárást. A TASZ munkatársai arról számoltak be, hogy tapasztalatuk szerint mind a bírák, mind az ügygondnokok és a gyámhivatali ügyintézők kevésbé tájékozottak a támogatott döntéshozatallal kapcsolatban, és nem szívesen ajánlják a fogyatékos személyek figyelmébe ezt a lehetőséget. Ez utóbbit a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal Kormánymegbízottja, a Csongrád Megyei Kormányhivatal Gyámügyi és Igazságügyi Főosztályának Főosztályvezetője, a Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal Gyámügyi és Igazságügyi Főosztály Főosztályvezetője, valamint a Vas Megyei Kormányhivatal Kormánymegbízottja is megerősítette. A vonatkozó jogszabályi rendelkezések szerint a támogatott döntéshozatalban való részvétel ugyan az enyhébb fokban fogyatékos személyek számára elérhető, tapasztalataik szerint a bíróságok még a teljesen ép értelmű ügyfelek esetében is vonakodnak mérlegelni ennek lehetőségét.

Az ÉFOÉSZ ügyvezető igazgatójának véleménye szerint a támogatott döntéshozatal bevezetésével a hivatásos gondnokokra a hivatásos támogatói feladatok ellátása miatt további ügyteher fog hárulni, amelynek következtében nemcsak a támogatott döntéshozatal lényegi eleme – azaz a bizalmon alapuló, egyéni segítségnyújtás lehetősége – nem tud majd megvalósulni, hanem tovább nehezíti majd a jelenleg is túlterhelt gondnokok feladatai ellátásának megfelelő teljesítését. A támogatott döntéshozatal megfelelő megvalósulása elsősorban a fogyatékos személyek önrendelkezésének, alapvető jogai megvalósulásának fontos eszköze lenne, ugyanakkor a gondnokság alternatívájaként való meghonosodás tekintetében is elengedhetetlen lenne.

A vizsgálat során megkeresett érdekképviseleti szervek álláspontja egységes volt a következők tekintetében: üdvözlendőnek tartják a támogatott döntéshozatal jogintézményének bevezetését, ugyanakkor kedvezőtlen tényezőnek tekintik a jogintézmény gyámhatósági rendszerbe való beépítését és a hivatásos gondnokok támogató személyekké való átképzését. A gyámhatóság szervezetrendszerében ugyanis a jelenlegi uralkodó – a CRPD alapelvei mellett kevésbé elkötelezett – szemléletmód és attitűd alapján, valamint a gondnokok túlterheltsége miatt a támogatott személy és a támogató közötti „bizalmi elem", mint a támogatott döntéshozatal lényegi része nem garantált. A hivatásos gondnokok és a hivatásos támogatók esetében nagyon magas a jogszabály által megengedett gondnokolti/támogatotti létszám és az érintettek eredményes támogatása ilyen magas támogatotti létszám esetében irreális elvárás. Kormányzati szolgálati jogviszonyban álló személy hivatásos gondnokként ugyanis 45 gondnokolt, hivatásos támogatóként pedig 45 támogatott személy érdekében járhat el. A hivatásos támogató egyidejűleg 30 támogatott személy érdekében járhat el, kivéve, ha az adott támogatott személyek igényeinek figyelembevétele alapján a hivatásos támogatói feladatok ellátását legfeljebb 35 támogatott személy egyidejű ellátása nem veszélyezteti, vagy a hivatásos támogatói feladatokat kormányzati szolgálati jogviszonyban álló személy látja el.[52]

[52] Gyvt. 102. § (1a)-(1d) bekezdései

Pozitívumként emelték ki ugyanakkor olyan mechanizmusok jogszabályba foglalását, amelyek az érintett személy önrendelkezési jogának gyakorlását hivatottak biztosítani a támogatott döntéshozatal kapcsán, ilyennek tekinthető például, hogy a támogató kirendeléséhez minden esetben a támogatott személy egyetértése szükséges.[53] Az is garanciális elem, hogy a támogató kirendelése iránt hivatalból megindított eljárást a gyámhivatal kizárólag a támogatásra szoruló személy egyetértése esetén folytatja le, egyetértése hiányában az eljárást megszünteti.[54] Amennyiben pedig nincs olyan személy, akit a támogatott személy jelöl meg, vagy akinek a személyét elfogadná, vagy az általa megjelölt személlyel szemben kizárási ok áll fenn, illetve kirendelése a támogatott személy érdekeivel ellentétes, hivatásos támogatót lehet kirendelni, de ehhez is szükséges a támogatott személy egyetértése.[55] További garanciális elem, hogy a támogatásra szoruló személy és a támogatónak jelentkező személy meghallgatásáról felvett gyámhivatali jegyzőkönyvnek tartalmaznia kell a támogatásra szoruló személy és a támogatónak jelentkező személy nyilatkozatát a köztük lévő kapcsolat jellegéről és fennállásának időtartamáról, arról, hogy általános jelleggel vagy mely ügyekben, ügycsoportokban látják szükségesnek a támogatott döntéshozatalt.[56] Továbbá a támogató kirendeléséről szóló határozat rendelkező részének tartalmaznia kell a támogatott személy és a támogató tájékoztatását arról, hogy bármikor kérhetik a támogató kirendelésének rendkívüli felülvizsgálatát, illetve azoknak az ügycsoportoknak a módosítását, amelyek tekintetében a támogatott döntéshozatal fennáll, vagy ügycsoportok helyett a támogatott döntéshozatal általános jellegének megállapítását, vagy az általános jellegű támogatott döntéshozatal helyett, annak ügycsoportokra történő meghatározását, valamint a támogatott döntéshozatal megszüntetését.[57]

Több szempontból bizonytalanságokat vet fel a gyakorlatban való alkalmazhatóságát tekintve az a rendelkezés, amely szerint, ha a támogató kirendelésének indokoltsága tekintetében kétség merül fel, a gyámhatóság a belátási képesség kisebb mértékű csökkenésének igazolása érdekében szakértői véleményt szerezhet be, valamint kikérheti a családsegítő szolgálat véleményét.[58]

Kérdéses ugyanis, hogy a családsegítő szolgálat mi alapján ad véleményt a belátási képesség kisebb mértékű csökkenéséről erre vonatkozó protokollok hiányában, ugyanis a belátási képesség kisebb mértékű vizsgálatához nem áll rendelkezésre semmiféle objektív eszköz vagy követelmény a véleménynyújtás tartalmát tekintve; kérdéses továbbá az is, hogy a családsegítő szolgálat véleményével szemben biztosított-e a jogorvoslat. A hivatásos gondnokok hivatásos támogatókká való átképzése kapcsán megjegyezték, hogy a jelenleg rendelkezésre álló 22 órás képzés nem elegendő, hiszen a hivatásos támogatói feladatok ellátása alapjaiban más kompetenciákat igényel, mint a hivatásos gondnoki teendők ellátása.

A képzésen túlmenően fontos lenne a hivatásos támogatók mentorálása, folyamatkísérése, illetve a hivatásos gondnokok támogatóvá történő átképzésébe történő bevonás esetén a támogatói feladatok ellátásához szükséges alapkompetenciák vizsgálata. A gyakorlat szempontjából pedig fontos kiemelni azt is, hogy a gyámhivatalok számára készült hivatalos eljárásrend, amely tartalmazza a bizalmi kapcsolat fennállására vonatkozó alapvetéseket. Jelezték azt is, hogy hivatásos támogatók képzése során nagyobb hangsúlyt kellene fektetni azon eljárásokkal kapcsolatos gyakorlati ismeretek megszerzésére, amelyeket a Támtv. kifejezetten megjelöl.[59]

---

[53] Támtv. 2. § (1) bekezdés
[54] Gyer. 126/A § (2) bekezdés
[55] Támtv. 7. § (1) bekezdés
[56] Gyer. 126/A. § (4) bekezdés
[57] Gyer. 126/A. § (7) bekezdés
[58] Támtv. 3. § (3) bekezdés
[59] A Támtv. 4. § (1) bekezdés a) pontja értelmében a támogató, ha a támogatott döntéshozatal általános jelleggel vagy az adott ügycsoportra tekintettel fennáll, a támogatott személy kérésére a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályairól szóló törvényben, a polgári perrendtartásról szóló törvényben és a büntetőeljárásról szóló törvényben meghatározottak szerint jelen van azoknál a közigazgatási, polgári és büntetőeljárási cselekményeknél, amelyekben a támogatott személy érintett

A KSH előzetes adatai alapján 2014-ben a bíróságok gondnokság alá helyezési ügyekben összesen 76 esetben, gondnokság alá helyezés fenntartására irányuló ügyekben 23 esetben, míg cselekvőképes ügyfelek kérésére 51, cselekvőképességükben korlátozott ügyfelek kérésére 5 esetben kezdeményezték támogató személy kirendelését a gyámhivataloknál.

Ugyanezen év végén 135 hivatásos gondnok volt az országban. Ez azt jelenti, hogy míg a gondokság alá helyezett személyek száma meghaladja a 60 ezer főt, addig a támogatott döntéshozatalban résztvevő személyek száma nem éri el a 200-at sem. Az érdekképviseleti szervek álláspontja alapján annak érdekében, hogy a támogatott döntéshozatal ténylegesen a helyettes döntéshozatali eljárások alternatívája legyen, további jogalkotói intézkedések szükségesek.

Összességében a gyakorlatban lesz annak kiemelt jelentősége a jövőben, hogy a támogató kirendelése iránti eljárásban az érintett szervek a támogatott személy közreműködésével minden esetben megpróbálják-e megtalálni az érintett személy családjában, környezetében, támogató közegében azt a személyt, aki alkalmas a támogatói feladatok ellátására és vele előreláthatólag a támogatott személy együtt fog tudni működni.

Kifogásként merült fel az is, hogy a támogatott döntéshozatal csak az enyhébb fokban fogyatékos személyek számára hozzáférhető, ezért például a súlyosabb fokban értelmi fogyatékos és a súlyosan-halmozottan fogyatékos személyek kiszorulnak ennek a jogintézménynek a használatából, amely álláspontjuk szerint ellentétes a CRPD 12. cikkével. Ehhez kapcsolódóan fontos kiemelni azt is, hogy a jelenleg hatályos jogszabályi környezetben adott esetben egy súlyosan mozgáskorlátozott, írásképtelen személy esetében sincs lehetőség arra, hogy a támogató személy lássa el aláírásával a dokumentumot, akkor sem, ha a támogatott személy erre vonatkozó akaratát egyértelműen kifejezi a hivatal munkatársai előtt. A Támtv. 4. § (1) bekezdés e) pontja szerint például egy értelmi fogyatékos támogatott személy esetében támogatója „a döntés meghozatalában közreműködik", de ez még nem jogosítja fel a támogatót arra, hogy az érintett személyt az aláírás aktusában támogassa, akár a dokumentumot saját kézjegyével lássa el. Véleményük szerint ez az apró, de jelentős korlátozás sok esetben lehetetlenné teszi azt, hogy fogyatékos személyek támogatott döntéshozatalban vegyenek részt, és ez ahhoz vezet, hogy az érintettek elveszítik cselekvőképességüket. *Ennek elkerülése és a CRPD rendelkezéseinek való megfelelés érdekében javaslatuk szerint az* aláírási jog delegálásának szabályait a Támtv.-ben kellene részletezni. Ennek keretében lehetővé kell tenni azt, hogy sem a mozgás fizikai akadályozottsága, sem az értelmi fogyatékosság ne legyen akadálya a támogatott döntéshozatalban való részvételnek, a cselekvőképesség gyakorlásában.

*A fentiek alapján megállapítom, hogy üdvözlendő és jelentős mértékben előremutató a támogatott döntéshozatal jogintézményének hazai jogrendszerbe való bevezetése. Ugyanakkor e jelentéssel szeretném felhívni a figyelmet arra, hogy az a jogtechnikai megoldás, amely szerint a hivatásos támogatókat – mindösszesen 6 hónap alatt – a hivatásos gondnokokból képezték át és a támogatott döntéshozatal jogintézményét a gyámhivatali rendszerbe építették be, a minden embert egyenlő mértékben megillető emberi méltósághoz való joggal, a jogbiztonság és az egyenlő bánásmód követelményével, a fogyatékossággal élő személyek kiemelt védelmének állami kötelezettségével összefüggésben alapjogi visszásság bekövetkezésének veszélyét hordozza.*

### 6. Intézkedéseim

Jelentésemet az alábbiakban megfogalmazott intézkedésekkel együtt is, elsődlegesen figyelemfelhívásnak szánom.

Az alapjogok sérelmét okozó visszásságok orvoslása érdekében, az Ajbt. 31. §-a alapján felkérem *az emberi erőforrások miniszterét,* az igazságügyi miniszterrel, a Miniszterelnökséget vezető miniszterrel, valamint a nemzetgazdasági miniszterrel együttműködve

– fontolja meg, hogy a jelentésemben tett megállapításokra figyelemmel *felülvizsgálja a gondnokság intézményének jelenlegi személyi feltételeit, képzési és továbbképzési rendszerét, annak érdekében, hogy az érintett fogyatékossággal élő személyek alapvető jogai maradéktalanul érvényesülhessenek, különös tekintettel Magyarország CRPD-ből eredő nemzetközi kötelezettségeire.*

– az alapjogokkal összefüggő visszásságok jövőbeni bekövetkezése lehetőségének a megelőzése érdekében, a jelentésemben is megfogalmazott szempontok figyelembevételével *kísérje fokozott figyelemmel a gondnokság intézményének jelenlegi rendszerét érintő visszajelzéseket, és tapasztalatokat.*

Budapest, 2016. június

Székely László sk.

**Melléklet**

2. sz. melléklet

**Kivonat**
**a korábban volt járási gyámhivatal vezetők által a hivatásos gondnoki jogintézménnyel kapcsolatban leírtakról**

Jászberény
„Feladatellátásunkat nehezíti, hogy a nyilvántartott nem hivatásos gondnokok közül sokan időskorúak (70-80 éve felettiek), és az ő esetükben megromlott fizikai, egészségügyi állapotukra való tekintettel az elmúlt két hónapban 3 esetben merült fel gondnokváltás szükségessége. Egyre nehezebb a gondnokolt környezetében olyan családtagot találni, aki vállalja a gondnoki feladatokat, ezért a jövőben várhatóan megnövekedhet azoknak az eseteknek a száma, ahol hivatásos gondnok kirendelése válik szükségessé.

Az illetékességi területünkön működő egyetlen hivatásos gondnok főállású munka mellett, megbízási szerződéssel dolgozik. Személyes tapasztalatai alapján, a felelősségteljes munkavégzés szempontjából előnyösebb lenne, ha olyan javadalmazásban részesülnének a hivatásos gondnokok térségünkben is, hogy érdemes legyen főállásban végezni a hivatásos gondnoki feladatokat."

Törökszentmiklós
„A nem hivatásos gondnokok esetében jó lenne egy konkrét korhatár megjelölése, hogy meddig lehet valaki gondnok. Sokszor előfordul, hogy a számadás postán érkezik. Úgy tűnik minden rendben van, de közben kiderül, hogy már rég nem a gondnok készíti el, sőt maga is gondnokság alá helyezési folyamatnak az alanya. Vagy éppen mozgásában erősen korlátozott, maga is állandó segítségre szorul. Gondolkodása beszűkült és nem látja be, hogy nem tudja ellátni a feladatát, ilyenkor hivatalból kell kezdeményezni a leváltását.
Sajnálatos tapasztalat, hogy ezen személyek, azt hiszik a gondnokolt halála esetén a hivatásos gondnok, vagy a másik családtag lesz a kizárólagos örökös.
Az intézményben elhelyezett gondnokolt esetén meggondolandó lenne a kötelező hivatásos gondnok kirendelése."

Jászapáti
„Sajnálatos, de hivatalunknál szinte évente változik a hivatásos gondnok személye. Nap, mint nap tapasztaljuk, hogy az általa gondnokolt személyek olyan pszichiátriai betegek, akik sok esetben erőszakosságukkal, és agresszivitásukkal, valamint fenyegetéseikkel megnehezítik a hivatásos gondnok feladatvégzését és a mi munkánkat is. Ezek az emberek azok, akik felett a gondnoki teendők ellátását a hozzátartozók nem vállalták, éppen az előbb említett okok miatt.

Meggyőződésem, hogy számos esetben a gondnok és gondnokolt találkozása félelemmel teli találkozás volt a gondnok részéről. Vannak esetek ugyanis, amikor nem hivatali időben érkezik a gondnok, és ilyenkor csak az utcán, a parkolóban tud kapcsolatot tartani a gondnokoltjaival. Munkaidőben hivatalos helyiség hiányában a Polgármesteri Hivatal aulájában fogadja a gondnokoltjait, ami szintén nem megfelelő megoldás.
Helyzetét nehezíti, hogy 50 km-es távolságból intézi az illetékességi területünkön élő gondnokoltak ügyeit, látja el a törvényes képviseletüket.

Rendszerint havonta két alkalommal, az ellátások folyósítását követően érkezik (a gondnok), azonban szükség és igény szerint nem zárkózik el a mihamarabbi személyes kapcsolatfelvételtől sem.
Tudomásunk szerint vannak olyan gondnokoltjai, akik naponta többször hívják apró-cseprő dolgaik miatt is. Sőt a hozzátartozók is sok esetben zaklatják, fenyegetik a gondnokot.

Az, hogy milyen feltételek biztosításával lenne elérhető a minél magasabb szintű feladatellátás, talán a hivatásos gondnokok tudnák megfogalmazni. Egy biztos azonban, hogy az erkölcsi megbecsülés mellett az anyagi megbecsülés motiváló lehetne."

Kunszentmárton
„A hivatásos gondnokok feladataikat az ellátási területünkön nagy empátiával végzik. Napi szinten egyeztetnek a gyámügyi ügyintézőkkel, kérik a segítséget a ritkábban előforduló esetek kapcsán. Problémát jelent az ellátási terület nagysága, a településeken élő azon gondnokoltak megközelíthetősége, akik nem bentlakásos intézményben nyertek elhelyezést. Kunszentmárton székhely vonatkozásában feladatot ellátó hivatásos gondnok tevékenységét a járási hivatal úgy is segíti, hogy ügyfélfogadást tarthat az ügyfélszolgálaton, és nyugellátás kifizetésekor igénybe veheti a hivatali gépjárművet a térítési díjak mielőbbi rendezése céljából. Tiszaföldvár kirendeltség vonatkozásában elsősorban Tiszaföldváron bentlakásos intézményben elhelyezett gondnokoltakat lát el a hivatásos gondnok.

A jövőre nézve szükségesnek ítélem felülvizsgálni a feladatellátáshoz biztosított 1 főre jutó megbízási díj összegét. Az ellátási területünkön elvétve tudunk a gondnokolt vagyonának terhére határozatot hozni a hivatásos gondnok útiköltségének megtérítésére. Nagyon sok esetben nem elegendő, ha a hivatásos gondnok havonta 2-3 alkalommal tart kapcsolatot a gondnokoltjával, a távolságot a gyorsabb ügyintézés érdekében saját személygépkocsival teszi meg, így keletkezik költségigénye. Költségigény jelentkezik akkor is, ha az ellátási körzeten kívül kerül kórházba a gondnokolt, továbbá jelenleg van olyan ügyünk is, amikor a hivatásos gondnoknak Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében kellene bírósági tárgyaláson megjelennie. A gondnoksági ügy illetékességváltozásból adódóan került a járási gyámhivatalhoz, folyamatban lévő – nem cselekvőképességet érintő gondnokság alá helyezésre, illetve felülvizsgálatra vonatkozó – büntető és polgári peres eljárásokkal terhelve."

Kunhegyes
„A gondnokság alatt álló személyek esetében (többségében részleges korlátozó gondnokság alatt álló személyek, sok esetben pszichiátriai betegséggel a háttérben) többször előfordul, hogy váratlanul intézményi, esetleg kórházi elhelyezést kellene biztosítani részükre. Ilyen esetekben fontos lenne központilag koordinálni, hogyan tudnak a gondnokok gyorsan és hatékonyan segíteni, kihez tudnak fordulni megoldást nyújtva ezzel a krízishelyzetben lévő, sok esetben egyedül élő gondnokolt azonnali elhelyezésében."

Karcag
„Az elhunyt gondnokoltak esetében merül fel sok esetben problémaként, hogy amennyiben nincs hozzátartozó, úgy ki gondoskodik a méltó végtisztességgel történő temetésről. A jelenleg hatályos jogszabály nem engedi meg, hogy a kirendelt hivatásos gondnok tevékenységét a méltó végtisztességgel történő eltemettetésig folytathassa, mivel a gondnok tevékenysége, így vagyonkezelői tevékenysége is a gondnokolt halálának napjával megszűnik.

3. sz. melléklet

Hivatásos gondnoki összefoglaló

2013. január elseje, a Közigazgatás átszervezése a hivatásos gondnokok számára is jelentős változást hozott. A szervezeti változáson túl több új dolgokkal kellett szembe néznünk.

1./ Az egyik s talán a legfontosabb a foglalkoztatási jogviszony megváltozása. A fenti időponttól kezdődően megszűnt az addig kialakult és jól bevált közalkalmazotti illetve köztisztviselői jogviszony a vele járó összes pozitív tartalmával együtt. 2013. január 1.-től kezdődően valamennyien határozatlan idejű, megbízási jogviszonyban, megbízási szerződéssel végezzük munkánkat. A díjazás is ennek megfelelően történik, a gondnokolti létszámtól függően alakul. Tudomásunk van arról, hogy e területen országos szinten igen nagy eltérés van. A fővárosban és megyénként 2.000,- Ft-tól 20.000.-Ft/fő-ig van meghatározva a munkabér összege. Jász-Nagykun-Szolnok Megyében ez 3.700.-Ft/fő.
Munkánkat, a mindennapi feladatainkat azonos törvényi előírások alapján végezzük, a Ptk, a szociális törvényben foglaltaknak megfelelően. Minden területen élnek jobb állapotban lévő, közép súlyos és súlyosabb egészségi állapotú gondnokság alatt lévő emberek. Nem értjük, hogy a bérezés területén országosan jelentkező óriási eltérést mi indokolja?

A megbízási jogviszonyban történő foglalkoztatásnak számos hátránya van.

- Nincs szabadság,
- Táppénz nem jár, csak 15 nap betegszabadság
- Nem juthat pénzintézeti hitelhez e jogviszony keretében dolgozó,
- Külföldre történő utazáskor az európai egészség kártyát nem adják ki egyszerűen, mert a biztosítási jogviszonyunk ebben az esetben nem folyamatos.

2./ Másik nagy változás, hogy nincs költségtérítés. 10 %-os költséghányadot kapunk a béren kívül, ami sajnos nem elegendő ahhoz, hogy a legrövidebb ügyintézési határidő mellett, gördülékenyen, személyesen tudjuk intézni a gondnokoltjaink hivatalos ügyeit.

- Számos esetben előfordul, hogy az egészségügyi intézmények /Kórház, járó-beteg ellátás/ telefonon kérik, hogy azonnali megbeszélésre várnak a beteg további kezelése, az egészségügyi beavatkozása érdekében. Ilyenkor, saját gépkocsi igénybevételével oldjuk meg a felmerülő problémát. /aki rendelkezik ilyennel/. De a tömegközlekedés eszköz igénybevételével is felmerülnek utazási költségek.
Legtöbb esetben nem tudjuk elszámolni a felmerülő költséget.

- Gyakori dolog, hogy gondozottunk rendelkezik saját tulajdonú ingatlannal, ami az ország távolabbi részén van, és amit meg kellene személyesen tekinteni.

- Előfordul, hogy a szolgáltatók külön féle óra cserét szeretnének végrehajtani, karbantartásokat elvégezni, amihez szükséges a tulajdonos, vagy képviselőjének személyes jelenléte.

- Az ingatlan betörésénél a rendőrség is ragaszkodik a személyes jelenléthez.

- A Pénzintézetek egy része szintén ragaszkodik a személyes ügyintézéshez , /pl.OTP/ nem tartja elegendőnek a gyámhivatali határozattal történő ügyintézést. /számlák megszüntetése, pénz lekötése stb./

- Gondozottaink hivatalos ügyeinek intézése során a törvényes képviseletet is ellátjuk, ide tartozik többek között a közjegyzői eljárás, amikor is örökösként vagyonszerzés érdekében kellene megjelenni a hagyatéki tárgyaláson. Sok esetben ez megyén kívül van. Ilyen esetben a telefon, majd a postai úton történő ügyintézést választjuk, a felmerülő utazási költségekre való tekintettel. Ez természetesen sokkal hosszadalmasabb és körülményesebb.

- A költségterítésnél kiemelnénk a telefon költséget. Nemcsak gondnokoltjainkkal tartjuk a kapcsolatot, hanem hozzátartozójukkal, családtagjaikkal, rokonaikkal, akik ezt igénylik és elvárják. Ez minden esetben telefonon keresztül történik saját mobil telefonunkkal, természetesen saját költségünkre. Ugyancsak saját költségként tudjuk elszámolni az Otthonokkal, az Intézményekkel, kórházakkal, pénzintézetekkel történő beszélgetésünket is.

3./ A foglalkoztatási jogviszonyunkból eredően többen úgy végezzük ezt a feladatot , hogy más jellegű munkát is végzünk fő-, vagy éppen mellékfoglalkozásként. Így természetesen számos akadályt kell megoldani ahhoz, hogy a feladatok maradéktalanul elvégzésre kerüljenek.
A gondnokoltakkal történő személyes kapcsolattartást nagyon fontos elemnek tartjuk. Heti egy alkalommal ügyfélfogadási délutánt tartunk számukra, amit már nagyon megszoktak s várnak bennünket,ha nem tudunk menni azt később már számon is kérik. De nem csak a lakóinkkal, hanem dolgozókkal is szoros kapcsolatban kell lennünk, egy-egy problémás esetet megbeszélni. A szükséges aláírásokat elvégezni. /személyi leltár, gondozási terv, gyógyszer felhasználás, az oda érkező postáinkat átvenni, a gondozotti pénztárba a szükséges befizetéseket teljesíteni.

Egyeztetni a mentálhigénés különböző programok tekintetében, aminek anyagi vonzata van. / Pl: nyári üdülések /
Hogyan tudják ezt megoldani azok a hivatásos gondnokok, akik napi 8 órában dolgoznak más területen?
Tapasztalataink alapján meggyőződésünk, hogy havi egy alkalommal nem lehet ezt a feladatot maradéktalanul ellátni. Az intézményen kívül élők azért igénylik a gondoskodást, mert nincs senkijük, s elvárják, hogy a mindennapjaikat úgy élhessék meg, mint az átlagember, hisz nem véletlenül kerültek gondnokság alá, támaszra, segítségre szorulnak. /részükre bevásárlás gyógyszer kiváltás, közüzemi díjak befizetése, orvoshoz való elkísérés, család látogatás, családi események megszervezést, pénzintézetben való ügyintézés./ A felsoroltak nagy részérét csak munkaidőben lehet intézni.

Intézményes keretek között élők szintén azért várják a segítséget, mert többségük egyedül érzi magát, ha van is hozzátartozó, azok nem látogatják, nem tartják a kapcsolatot. Személyes jelenlétünkkel, egy-egy jó tanáccsal talán egy mosollyal, kedves szóval, simogatással szebbé tudjuk tenni mindennapjaikat, amit a családtól távol a négy fal között kénytelenek eltölteni. Természetesen nem mindenki fogad bennünket felhőtlen örömmel, de azon dolgozzunk, hogy lássák bennünk azt, hogy értük, az Ő érdekükben vagyunk.

Igaz a törvény száraz szövege azt írja, hogy „a hivatásos gondnok a gondnokolt törvényes képviselője és vagyonának kezelője."
Mi hivatásos gondnokok mindannyian tudjuk, hogy e pár sor mögött milyen sokrétű feladat és munka van. A törvény nem részletezi az emberi tényezőt, de mi tudjuk, hogy az emberi érzéseinket nem tudjuk minden esetben kizárni. Tudjuk, hogy gondozottaink pszichésen, mentálisan enyhén, középsúlyosan vagy éppen súlyosan beteg emberek, akik nagyon nagy odafigyelést, törődést, megértést várnak el tőlünk, ami pedig részünkről óriási türelmet, együttérzést, együtt gondolkodást és fegyelmet igényel.
Minden ember más és más, minden ember másféle módom reagál bizonyos dolgokra, fontos, hogy minden emberrel a megfelelő hangot, a megfelelő kapcsolatot kell megteremtenünk ahhoz, hogy munkánk eredményes legyen. Ez bizony nem minden esetben könnyű feladat. Igazi pszichológiai hozzáértést követel tőlünk.

A gondnok és gondnokolt közötti egészséges kapcsolat kialakítása során: a folyamatos konfliktus helyzet kezelése, a kedvezőtlen stressz hatások hosszu távon fokozott érzelmi megterhelést eredményezhet, amely előidézhet fizikai-érzelmi- mentális kimerülést, kiégést.

Minden hivatásos gondnok személyiségétől, saját egyéniségétől, emberi tulajdonságaitól függ az, hogy hogyan tudja feldolgozni a mindennapi munka során ért különböző hatások.
Hogyan tud kikapcsolódni és újra töltődni. Ebben a feladatban magunkra maradtunk. Olykor egy közös megbeszélés, a közös feladatok megoldásának értékelése segíthetne. Biztos vagyok benne, sok új és hasznos tanácsokat tudnánk adni egymásnak, de vonzóbb lenne e szakma akkor is ha látnánk az elismerést a megbecsülést.

A közös rendezvényre mi Szolnok megyei gondnokok már tettünk lépéseket, Tiszafüredei kollégák felvállalták a hely biztosítását, a megszervezését közös erővel a megyei gyámhivatal segítségével megoldottuk.. A rendezvényt sikeresnek könyveltük el, egy jól sikerült találkozó volt. S akkor azzal váltunk el, hogy ezt folytatni kell, célja az volt elsősorban, hogy megismerjük egymást, hogy véleményt cseréljünk.

4./ Gondnokoltjaink elhelyezésekor, más intézetbe történő áthelyezésekor azt érzékeljük, hogy a járási gyámhivatalok azonos ügyeket másféleképpen kérnek. Az egyszerű eseti elszámolásokat, éves elszámolásokat, de a végszámásoknál is van eltérés. sem azonosan kérik. A végeredmény az elszámolás elfogadása hasonló ugyan, de a gyakorlati megvalósítás során eltérés mutatkozik. Így természetesen a mi munkánk sem egységes.

Összességében úgy érezzük, mint hivatásos gondnokok munkánk elismerése messze elmarad a társadalmilag elvárható szinttől. Ez sem erkölcsileg, sem anyagilag nem nem valósul meg. Munkánk során olyan egészségileg sérült, pszichésen, mentálisan beteg súlyosabb esetekben elmebeteg, zavarodott emberekkel találkozunk, próbálunk velük szót érteni, megbeszélni a felmerülő problémákat s végül úgy megoldani a feladatokat, hogy azok az Ők érdekeit szolgálják. Meg kell említeni, hogy gondozottjaink legtöbb esetben nem tudják felmérni azt a helyzetet, hogy az dott esetben számukra mi a helyes megoldás. Ilyenkor magunk, a gyámhivatallal egyeztetve hozzuk meg a végső döntést. Több esetben vagyunk kénytelenek olyan döntést meghozni, ami nem találkozik a gondnokoltunk véleményével, vagy éppen a hozzátartozó, családtag véleményével. Munkák során gyakran vállaljuk fel és tesszük ki magunkat az arrogáns és olykor agresszív hozzáállásukhoz, magatartásukhoz.
A legszerényebb és visszahúzódó ember is bizonyos esetekben – akaratától függetlenül – Tőle szokatlan módon tud viselkedni. Nem véletlen megfogalmazás a szakvéleményekben, hogy „betegség tudata nincs, kiszámíthatatlan viselkedést produkálhat,"

Egyre sűrűbben előfordul, hogy az indulatokat nem csak a gondnokoltak szabadítják ránk, hanem a hozzátartozók is. Előkerülnek a rokonok-, akik eddig tudomást sem vettek a gondozottról, teljes mértékben lemondtak a vele való foglalkozásról, gondoskodásról, látogatásról. Nem vállalták a gondnoki teendőket sem, viszont időben tudomást szereztek a vagyonról, a megtakarított pénzről-, akik a gondnok munkáját kritizálják, támadó magatartást tanúsítanak, vádaskodnak.

A hivatalos ügyek intézése során szerteágazó szaktudással kell rendelkeznünk, hogy érdekeiket megfelelő módon tudjuk képviselni. Ennek érdekében folyamatosan képezni kell magunkat, amit mindenki saját igényeinek megfelelően egyénileg végzi. Ismerni és tisztában kell lenni mindig az adott törvényi rendelkezésekkel, hisz csak így tudjuk gondnokoltjainkat megfelelő módon képviselni egy-egy eljárás során. /pl.öröklésirend, osztályos egyezség, fizetési meghagyásos peren kívüli eljárás, büntető és polgári peres eljárás szabályai, végrehajtási eljárás, egészségügyi eljárás különböző szabályai, különböző ellátással kapcsolatos jogosultság szabályai, adózással, földhivatali eljárással kapcsolatos szabályok/.

Mindennapi munkák során számos esetben mérlegelés tárgyává tesszük, hogy mennyire áll arányban a végzett munka a kapott megbecsüléssel. Meddig vagyunk kötelesek eltűrni az agresszivitást, a szidkizódást a rágalmazást. A cselekvőképesség hiányában szenvedő emberek személyiségi jogainak védelmét a törvény, jogszabály védi. És hogyan van ez a törvényes képviselőjük esetében? Mindannyian tudjuk, hogy a kieső hivatásos gondnok helyére nem könnyű az utánpótlás.

**Az alapvető jogok biztosának**
**Jelentése**
**az AJB-3534/2016. számú ügyben**

Előadó: dr. Győrffy Zsuzsanna

**A vizsgálat megindítása**

Az egyedi ügyekben folytatott ombudsmani vizsgálatok során számos általam vizsgált elsőfokú és másodfokú gyámhatóság vezetője jelezte, hogy az ügyintézési határidőt azért nem tudják eljárásuk során betartani, mert *a munkatársaik túlterheltek*, az ügyforgalomhoz képest *kevés a státusz*, sokszor pedig a meglevő státuszokat sem tudják megfelelően képzett munkatársakkal betölteni.

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 1. § (2) bekezdés a) pontja alapján az alapvető jogok biztosa tevékenysége során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít a gyermekek jogainak a védelmére. A gyermekek jogainak védelméhez kapcsolódó ombudsmani vizsgálatok során *kiemelt szerepe van a Gyermekjogi Egyezménynek*, amely deklarálja annak szükségességét, hogy *a gyermekekkel foglakozó és védelmet biztosító intézmények a feladat ellátáshoz megfelelő létszámmal és szakértelemmel rendelkezzenek*. A Gyermekjogi Egyezmény minden gyermekekkel kapcsolatba kerülő intézményt és hatóságot a gyermek legjobb érdekének megfelelő eljárásra, döntésre kötelez.

Figyelemmel arra, hogy kellő létszám és szakértelem hiányában felmerülhet a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggő visszásság gyanúja, és nem érvényesülhet maradéktalanul a gyermek legjobb érdekét szolgáló eljárás elve sem, a jelzett problémakör kivizsgálása, a körülmények feltárása és megalapozott megítélése érdekében az Ajbt. 18. § (4) bekezdésében kapott felhatalmazás alapján hivatalból vizsgálatot indítottam és a fővárosi, illetve a megyei kormányhivatalok gyámügyi és igazságügyi főosztályainak vezetőitől tájékoztatást kértem. A megkeresésemben azt is kértem, hogy a tájékoztatást adó szervek osszák meg velem mindazon észrevételeiket, javaslatukat és az esetleges rendelkezésükre álló olyan adatokat, amelyeket az átfogó vizsgálatom eredményessége szempontjából fontosnak tartanak.

**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).

**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 (Egyezmény);
- a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (Gyvt.);
- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló, 2004. évi CXL. törvény (Ket.);
- az állami tisztviselőkről szóló, 2016. évi LII. törvény (Attv.);
- a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról szóló, 149/1997. (IX. 10.) Korm. Rendelet (Gyer.);
- a gyermekvédelmi és gyámügyi feladat- és hatáskörök ellátásáról, valamint a gyámhatóság szervezetéről és illetékességéről szóló 331/2006. (XII. 23,) Korm. rendelet (Gyszr.);

- a közszolgálati tisztviselők képesítési előírásairól szóló 29/2012. (III. 7.) Korm. rendelet;
- a járások kialakításról szóló 1299/2011. (IX. 1.) Korm. határozat
- a fővárosi és megyei kormányhivatalok szervezeti és működési szabályzatáról szóló közigazgatási és igazságügyi miniszter 3/2013. (I.18.) KIM utasítása (KIM utasítás);
- a miniszterelnökséget vezető miniszter a fővárosi és megyei kormányhivatalok szervezeti és működési szabályzatáról szóló 7/2015. (III. 31.) MvM utasítása (MvM utasítás).

**A megállapított tényállás**

**1. *A kormányhivatalok adatszolgáltatása alapján megállapított tényállás***

**1.1.** *A Baranya Megyei Kormányhivatal* Gyámügyi és Igazságügyi Főosztályán az adatszolgáltatás idején az osztályvezető mellett 1 fő látott el gyámügyi hatósági feladatokat. Az adatszolgáltató szerint *a másodfokú hatósági feladatok 2 fővel lennének a munkatársak túlterheltsége nélkül elláthatók*. A megyében tíz járási hivatalban látnak el gyámhatósági feladatokat. A megyeszékhelyen működő járási hivatalban van csupán önálló gyámügyi osztály, a többi járási hivatalban hatósági és a gyámügyi osztályok működnek, de van ahol az építésügy is e szervezeti keretbe tartozik. A tíz járási hivatal közül mindössze kettő olyan volt ahol a 2015. január 1-jétől a gyámügyi és hatósági feladatok ellátására engedélyezett létszám betöltött volt. A betöltetlen álláshelyek száma 7 járásban 1 fővel, 1 járásban 2 fővel volt kevesebb az engedélyezett létszámnál. Négy járási gyámhivatal pedig jelezte, hogy ha az engedélyezett létszámmal dolgozna (ez minden esetben a meglévő létszámhoz képest +1 főt jelent) a feladatot túlterheltség nélkül tudnák ellátni. Három járási hivatal az engedélyezetthez képest +1 fővel tudná a feladatot ellátni. Az *átlagos ügyintézési határidő 20,27* (a legrövidebb19, a leghosszabb 35) *munkanap* volt.

A tájékoztatás szerint a járási hivatal illetékességi területéhez tartozó települések számától és sok esetben a gondnokoltak számától függ, hogy az ügyintézők milyen feladatköröket látnak el. Van olyan járás, ahol minden ügyintéző részt vesz minden feladat ellátásban. Az adatszolgáltató megítélése szerint azokban a járásokban, ahol a szociális ellátórendszer több intézménnyel is megjelenik, indokolt elkülönülten kezelni a gondnoksággal kapcsolatos ügyeket, amelyet véleménye szerint alátámaszt a felülvizsgálati határidők folyamatossága is.

**1.2.** *A Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal Gyámügyi és Igazságügyi Főosztályán* a gyámügyi hatósági feladatok ellátására 2015. január 1-jén 3,5 fő volt az engedélyezett létszám. Az adatszolgáltatás idején a feladatot az engedélyezett létszámmal látta el a másodfokú hatóság. A megyében a 11 járás lát el gyámügyi hatósági feladatot, megyeszékhelyen működő járási hivatalon kívül 2 járásban működik önálló gyámügyi osztály. 5 járásban az engedélyezett létszámmal dolgoznak a gyámügyi osztályok. 6 járásban az engedélyezettnél 1-3 fővel kevesebben dolgoznak. A másodfokú hatóság és 3 járási hivatal jelezte, hogy a feladat ellátásához elegendő a létszám, túlterheltség esetén a feladatellátás hivatalon belüli átcsoportosítással megoldható. 8 járásban a feladat ellátása túlterheltség nélkül 1-2 fő szakügyintéző, ½-1 ügykezelői státusz engedélyezésével, betöltésével ellátható lenne. Az *átlagos ügyintézési határidő 21* (a legrövidebb *14*, a leghosszabb *32*) *munkanap* volt. A tájékoztatás szerint a megyében stabil, nagy szakmai gyakorlattal rendelkező, elhivatott szakemberek látják el a fizikailag és lelkileg is megterhelő gyámügyi feladatokat, az elvándorlás általánosan nem jellemző. A ténylegesen betöltetlen álláshelyek leginkább a tartós távollétekből adódnak (tartós betegség, gyes vagy gyed), de a kecskeméti járási hivatalánál nagyarányú (kb. az engedélyezett létszám 1/3-ára kiható) pályaelhagyást eredményezett a járási hivatalokon belül az *egységes bérbeállás*, ami *a megyei jogú város önkormányzatától átvett, nagy tapasztalattal és kiemelkedő szaktudással rendelkező szakembereit érintette rendkívül hátrányosan*. Közülük többen gyermekvédelmi gyámként, vagy más szakdolgozókén helyezkedtek el a gyermekvédelem intézményrendszerében, ahol hasonló bérezés mellett jóval kisebb stressznek kitéve, kötetlenebb formában dolgoznak tovább. E problémával leginkább a megye déli részén, kisebb hátrányos helyzetű térségekben működő járási hivatalok küzdenek, de *egyre inkább tetten érhető a jelenség a megyeszékhelyen működő járási hivatalnál*, vagy akár a másodfokon eljáró hatóságnál is.

Következésképpen kényszerűségből a járási hivatalok szakképzett munkaerő hiányában helyettesítéssel – helyettesítési díj ellenében – a meglévő ügyintézői gárdával próbálják ellátni a feladatot. Az adatszolgáltató szerint ezt a problémát a továbbiakban orvosolni fogja a várhatóan 2016. július l-jén hatályba lépő, állami tisztviselőkről szóló törvény által bevezetésre kerülő új bértábla szerinti javadalmazással.[1]

**1.3.** *A Békés Megyei Kormányhivatal Gyámügyi és Igazságügyi Főosztályán* 2015. január 1-jétől a gyámügyi hatósági feladatok ellátására az engedélyezett létszám 3 fő ügyintéző volt. Az adatszolgáltatás idején a feladatot 3 fő látta el. Elsőfokon 9 járási hivatal lát el gyámügyi hatósági feladatokat, a megyeszékhelyen lévő járási hivatalon túl és egy járásban elkülönülten működik gyámügyi osztály, 7 járásban a feladatot a hatósági és gyámügyi osztályok szervezeti keretében látják el. 5 járásban a létszám azonos a 2015. január 1-jén engedélyezett létszámmal. 2 járásban 2 fővel, 1 járásban 3 fővel, 1 járásban pedig 5 fővel kevesebb ügyintéző dolgozik a 2015. január 1-jén engedélyezettnél. Az *átlagos ügyintézési határidő 19,5* (a legrövidebb 8, a leghosszabba 45) *munkanap* volt.

**1.4.** *A Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal Gyámügyi és Igazságügyi Főosztályán* 2015. január 1-jétől a gyámügyi hatósági feladatok ellátására engedélyezett létszám 4 fő ügyintéző. Az adatszolgáltatás idején a feladatot 3 fő ügyintéző látta el. 16 járási hivatal lát el első fokon gyámügyi hatósági feladatokat. A megyeszékhelyen lévő és további 4 járási hivatalban elkülönült gyámügyi osztály működik. 10 járásban az ügyintézők száma megfelel a 2015. január 1-jén engedélyezett létszámnak. Az engedélyezett létszámnál 2 járásban 1 fő, 2 járásban 2 fő ügyintézővel kevesebb dolgozik. 2 járásban 3 fő ügyintézővel, 1 járásban 2 fő ügyintézővel és 1 járásban 1 fő ügyintézővel meghaladja az ügyintézők száma az engedélyezett létszámot. Az adatszolgáltatók mindegyike jelezte, hogy a feladat túlterheltség nélküli ellátásához +1-7 főre lenne szükség (az ügykezelők kívánatos létszámát az adatszolgáltató külön jelezte) Az *átlagos ügyintézési határidő* 18,5 (a legrövidebb 15, a leghosszabb 24) *munkanap* volt.

**1.5.** *Budapest Főváros Kormányhivatala Gyámügyi és Igazságügyi Főosztályának Gyámügyi Osztályán,* valamint a kerületi hivatalok gyámügyi osztályain 2015. január 1-jén az engedélyezett létszám 246 fő volt, az adatszolgáltatás idején a feladatot az engedélyezett létszámmal látták el a gyámhatóságok. A másodfokú hatóság, és további 18 kerület gyámhatósága jelezte, hogy a létszám a feladat ellátásához *nem elegendő* (1-2 ügykezelővel, 1-7 szakügyintézővel több munkatársra lenne szükség a feladat túlterheltség nélküli ellátásához). A fővárosban az *átlagos ügyintézési határidő 28,5* (a legrövidebb 8,3, a leghosszabb 60) *munkanap* volt. A fővárosban a munkatársak végzettsége, szakképzettsége megfelel a köztisztviselők képesítési előírásairól szóló 29/2012. (III. 7.) Korm. rendelet 1. sz. melléklet 9. pontjában foglaltaknak, viszont bővítésre szorulna a létszám. Az adatszolgáltató *külön jelölte az ügykezelői, titkársági munkakört*, mert fontosnak tartja, hogy a vezetők és az érdemi döntést hozó szakügyintézők mellett, a munkájukat segítő adminisztratív munkatársak is megfelelő létszámban álljanak rendelkezésre.

**1.6.** *A Csongrád Megyei Kormányhivatal Gyámügyi és Igazságügyi Főosztályán* a gyámügyi hatósági feladatok ellátására 2015. január 1-jén 3 fő volt az engedélyezett létszám. Az adatszolgáltatás idején a feladatot az engedélyezett létszámmal látta el a másodfokú hatóság. A megyében a 7 járás lát el gyámügyi hatósági feladatot, ebből csak a megyeszékhely szerinti járásban működik önálló gyámügyi osztály. 5 járásban az engedélyezet létszámmal, egy járásban az engedélyezett létszámnál 1 fővel többen, egy járásban pedig az engedélyezett létszámnál egy fővel kevesebben dolgoznak. Ez utóbbi járás jelezte, hogy az engedélyezett létszámmal el tudná látni a feladatot. 2 járásban + 1 fő, 1 járásban és a másodfokú hatóságnál +2 fő, 2 járásban +3 fő, egy járásban pedig +6 főre lenne szükség a feladat túlterheltség nélküli ellátására. A megyében *az átlagos ügyintézési határidő 29,2* (a legrövidebb 14, a leghosszabb 48) *munkanap* volt.

**1.7.** *A Fejér Megyei Kormányhivatal Gyámügyi és Igazságügyi Főosztályán* a gyámügyi hatósági feladatok ellátására 2015. január 1-jén osztályvezető nélkül 3 fő volt az engedélyezett létszám.

[1] 2016. július 1-jén hatályba lépett az állami tisztviselőkről szóló 2016. évi LII. törvény.

Az adatszolgáltatás idején a feladatot 2 fővel látta el a másodfokú hatóság. Az adatszolgáltató szerint az optimális létszám 5 fő ügyintéző lenne. A megyében 8 járás lát el gyámügyi hatósági feladatot, ebből a megyeszékhelyen működő hivatalban és 2 járásban működik önálló gyámügyi osztály, 5 járás a feladatot hatósági és gyámügyi osztály szervezeti egység keretében látja el. 4 járás az engedélyezett létszámmal dolgozik, ebből azonban az egyik járásban egy ügyintéző tartósan betegállományban van. Egy járásban egy fővel kevesebben, egy járásban két fővel kevesebben és további egy járásban 3 fővel kevesebben látják el az ügyintézők a feladatot. A megyében egy járás van, ahol az engedélyezett létszámnál 1½ fővel több dolgozik. Egy járás az engedélyezett létszámhoz képeset 1½ fővel, 3 járás +2 fővel, 2 járás +2 fővel, 1 járás +5 fővel és 1 járás +6 fővel tudná a feladatot túlterheltség nélkül ellátni. Az *átlagos ügyintézési határidő 44,6* (a legrövidebb 32, a leghosszabb 87) *munkanap* volt. Az adatszolgáltatás szerint Fejér megyében az utóbbi két évben jelentősen *megnövekedett a gyámügyi ügyintézők, illetve vezetők körében a fluktuáció*. Ez egyrészt a gyámügyi ügyintézőket érintő ügyszámemelkedés miatt megnövekedett terheléssel, illetve a megnövekedett feladatokkal (az új Ptk. hatálybalépése és az ezzel összefüggő gyámügyi feladatok módosulása), alapvetően a szervezet-átalakítás miatt bekövetkezett bércsökkenéssel magyarázható. A járási hivataloknál az Attv. 2016. július 1-jei hatályba lépésével várható bérrendezés valószínűsíthetően ez utóbbi problémára már a közeljövőben megoldást hoz.

**1.8.** *A Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal Gyámügyi és Igazságügyi Főosztályán* a gyámügyi hatósági feladatok ellátására 2015. január 1-jén osztályvezető nélkül 2 fő ügyintéző volt az engedélyezett létszám, az adatszolgáltatás idején a létszám betöltött volt. A gyámügyi feladatokat ellátó 7 járási hivatal közül a megyeszékhely szerinti és további két járásban működött önálló gyámügyi osztály. Az *átlagos ügyintézési határidő 24,3* (a legrövidebb 20, a leghosszabb 32) *munkanap* volt. Az adatszolgáltató megítélése szerint a gyámhatósági feladatok ellátása a feltüntetett létszámmal biztosított.

**1.9.** *A Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal Gyámügyi és Igazságügyi Főosztályán* a gyámügyi hatósági feladatok ellátására 2015. január 1-jén 3 fő volt az engedélyezett létszám, a feladatot az adatszolgáltatás idején az engedélyezett létszámmal látták el. 10 járási hivatal lát el gyámügyi feladatokat, a megyeszékhely szerinti járáson kívül 4 járásban önálló gyámügyi osztály működik, és mindössze egy járási hivatalban dogoznak az engedélyezett létszámnál 1 fővel kevesebben. Az adatszolgáltató szerint az első és másodfokon eljáró gyámhatóságokon egyaránt *14-15 munkanap az átlagos ügyintézési határidő*, a gyámhatósági feladatkörben eljáró ügyintézők megfelelő képesítés mellett, kellő szakértelemmel látják el a feladataikat.

**1.10.** *A Heves Megyei Kormányhivatal Gyámügyi és Igazságügyi Főosztályán* a gyámügyi hatósági feladatok ellátására 2015. január 1-jén 5 fő volt az engedélyezett létszám, az adatszolgáltatás idején a feladatot az engedélyezett létszámmal látták el, de egy ügyintéző gyes-en volt. A gyámügyi feladatokat is ellátó 7 járási hivatal közül 3 járási hivatalban működik önálló gyámügyi osztály. 4 járási hivatal az adatszolgáltatás idején a 2015. január 1-jén engedélyezett létszámmal látta el a feladatot, 2 járásban 1-1 fővel kevesebb, 1 járásban 1 fővel többen dolgoztak az engedélyezettnél. 6 járás jelezte, hogy az optimális feladatellátáshoz 1-3 fővel több munkatársra lenne szükség. Az *átlagos ügyintézési határidő 17,36* (a legrövidebb 14, a leghosszabb 21) *munkanap* volt.

**1.11.** *A Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Kormányhivatal Gyámügyi és Igazságügyi Főosztályán* 2015. január 1-jén 2 fő volt az engedélyezett létszám, az adatszolgáltatás idején a feladat ellátásához 2,5 főt rendeltek. A 9 gyámügyi hatósági feladatot ellátó járási hivatal közül háromban működi önálló gyámügyi osztály. Az adatszolgáltatás idején 2 olyan járási hivatal volt, ahol a gyámügyi feladatokat az engedélyezettnél 1 fővel kevesebb munkatárs látta el. Minden járási hivatal jelezte, hogy a feladat túlterheltség nélküli ellátásához több munkatársra (+0,5-3 fő) lenne szükség. Az *átlagos ügyintézési határidő 20, 9* (a legrövidebb 5, a leghosszabb 45) *munkanap* volt.

**1.12.** *A Komárom-Esztergom Megyei Kormányhivatal Gyámügyi és Igazságügyi Főosztályán* 2015. január 1-jén 3 fő volt az engedélyezett létszám, az adatszolgáltatás idején a feladatott a másodfokú hatóság ezzel a létszámmal látta el. A gyámügyi feladatokat is ellátó 6 járási hivatal közül a tatabányai hivatalban működik önálló gyámügyi osztály.

Itt 4 fő tartósan távollévő helyére 1 munkatársat vettek fel, az ő munkaszerződése határozott időre szól. A gyámhatóság az engedélyezett 15 férőhely betöltésével maradéktalanul el tudná látni a feladatot. További egy gyámhivatalban az engedélyezett létszámból 1, egy másik gyámhivatalban 2 fő hiányzik. 4 járási hivatal jelezte, hogy a feladatott túlterheltség nélkül +2-3 státusz beiktatásával el tudná látni. Az *átlagos ügyintézési határidő 36,75* (a legrövidebb 19, a leghosszabb 53) *munkanap* volt.

**1.13.** *A Nógrád Megyei Kormányhivatal Gyámügyi és Igazságügyi Főosztályán* 2015. január 1-jén 2 fő volt az engedélyezett létszám, az adatszolgáltatás idején a feladatot 2 fő látta el. A gyámügyi feladatokat is ellátó 6 járási hivatal közül csak a megyeszékhelyen működik önálló gyámügyi osztály. A járási hivatalok közül egyben a 2015. január 1-jén engedélyezettnél 1 fővel többen látják el a feladatot, 5 gyámhatóság pedig az engedélyezett létszámmal dolgozik. A másodfokú hatóság és 5 járási hivatal jelezte, hogy a feladat túlterheltség nélküli ellátásához +1-2 munkatársra lenne szüksége. Az *átlagos ügyintézési határidő 18* (a legrövidebb 11, a leghosszabb 30) *munkanap* volt.

**1.14.** *A Pest Megyei Kormányhivatal Gyámügyi és Igazságügyi Főosztályán* 2015. január 1-jén 6 fő volt az engedélyezett létszám, az adatszolgáltatáskor a feladatot 3 fő látta el. A másodfokú hatóságra *naponta igen nagy számban érkező fellebbezések eredményeképpen* 2015-ben az egy másodfokú gyámügyi szakügyintézőre jutó iktatott *ügyiratok száma meghaladta az 1300-at*. A jelentős hátralék feldolgozása céljából a főosztályon egyik munkatársa 2016. év február 10-étől hetente 2 napot a Gyámügyi Osztályon dolgozik. Mivel gyámügyi tapasztalattal nem rendelkezik, betanulása hosszas folyamat.

2015-ben a másodfokú gyámügyi területről 3 munkatárs távozott, feladatkörüket szét kellett osztani az ügyintézők között. A hatóság annak érdekében, hogy a gyámügyi feladat- és hatáskörök ellátása folyamatosan biztosított legyen, egy szakirányú végzettséggel és gyámügyi tapasztalattal rendelkező munkatárs soron kívül való felvételéről intézkedett, 2016 májusában pedig intézkedett a betöltetlen határozott és határozatlan idejű státuszok betöltése érdekében.

A megyében működő 18 járási hivatal közül tízben működik önálló gyámügyi osztály. 7 járási hivatalban az engedélyezett létszámmal látják el a gyámügyi feladatokat, de ezek közül az egyikben egy munkatárs tartósan beteg, egy másikban pedig az adatszolgáltatás idejére az egyik újonnan felvett munkatárs 2 hónap munkavégzés után távozott. Volt olyan járás, amelyik jelezte, hogy az adatszolgáltatás idején az engedélyezett létszámmal dolgozik, de az 5 főből 3 fő teljesen új munkatárs, akik soha nem dolgoztak gyámügyi területen. 2 járási hivatalban a 2015. január 1-jén engedélyezettnél 1-1 fővel többen dolgoznak. 9 járási hivatalban az engedélyezettnél 1-2 fővel kevesebben dolgoznak. A másodfokú hatóság, valamint minden járási hivatal jelezte, hogy a feladat túlterheltség nélkül +1-7 fővel lenne ellátható. 9 hatóság kiemelte, az adminisztratív feladatok csökkentése érdekében ügykezelő munkatársakra is szükségük lenne. *Átlagos ügyintézési határidő a megadott adatok alapján Pest megyében nem számolható*, mert az adatszolgáltató több helyen tól-ig munkanapot adott meg. A rendelkezésemre bocsájtott adatok szerint a legrövidebb határidő 8, a leghosszabb 120 munkanap volt.

**1.15.** *A Somogy Megyei Kormányhivatal Gyámügyi és Igazságügyi Főosztályán* 2015. január 1-jén 3 fő volt az engedélyezett létszám, az adatszolgáltatás idején a feladatot 3 fő látta el. A gyámügyi feladatokat is ellátó 8 járási hivatal közül a megyeszékhelyen működik önálló gyámügyi osztály. A járási hivatalok közül egyben a 2015. január 1-jén engedélyezettnél 1 fővel kevesebben látják el a feladatot, 7 gyámhatóság pedig az engedélyezett létszámmal dolgozik. 5 járási hivatal jelezte, hogy a feladat túlterheltség nélküli ellátásához +1-3 munkatársra lenne szüksége. Az *átlagos ügyintézési határidő 22,2* (a legrövidebb 16, a leghosszabb 35) *munkanap* volt.

**1.16.** *A Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Kormányhivatal Gyámügyi és Igazságügyi Főosztályán* 2015. január 1-jén 3 fő volt az engedélyezett létszám, az adatszolgáltatás idején a feladatot 3 fő látta el. A gyámügyi feladatokat is ellátó 13 járási hivatal közül a megyeszékhelyen működik önálló gyámügyi osztály. A járási hivatalok közül háromban a 2015. január 1-jén engedélyezettnél 1 fővel kevesebben, egyben pedig 1 fővel többen látják el a feladatot, egy gyámhatóságnál 1 fő csatolt munkakörben dolgozik 8 gyámhatóság pedig az engedélyezett létszámmal dolgozik.

Mindössze egy járási hivatal jelezte, hogy elegendő munkatárssal dolgozik. A másodfokú hatóságnak és 12 járási gyámhatóságnak a feladat túlterheltség nélküli ellátásához +1-3 munkatársra lenne szüksége. Az *átlagos ügyintézési határidő 24,7* (a legrövidebb 10, a leghosszabb 40) *munkanap* volt. A megyében a *gyámhivatali ügyintézők látják el az iktatási és postázási feladatokat is*, mely az érdemi ügyintézéstől jelentős mennyiségű időt vesz el, tekintettel az egyes ügyekben érintett magas ügyfélszámra, illetve az egyes ügyekben beszerzendő iratokra, illetve belföldi jogsegélyekre (pl. nevelésbe vétel, gyámság, gondnokság).

**1.17.** *A Tolna Megyei Kormányhivatal Gyámügyi és Igazságügyi Főosztályán* 2015. január 1-jén 1 fő volt az engedélyezett létszám, az adatszolgáltatás idején a feladatot 1 fő látta el. A gyámügyi feladatokat is ellátó 6 járási hivatal közül a megyeszékhelyen működik önálló gyámügyi osztály. A járási hivatalok közül egyben a 2015. január 1-jén engedélyezettnél 1 fővel kevesebben, egy másikban pedig 2 fővel kevesebben dolgoznak. Ezen gyámhatóságok jelezték, hogy az engedélyezett létszámmal a feladatot túlterheltség nélkül el tudnák látni, egy további gyámhatóság pedig +1 főt kérne. A többi gyámügyi osztály megítélése szerint a létszám a feladatellátáshoz elegendő. Az *átlagos ügyintézési határidő kb. 21,8* (a legrövidebb 15, a leghosszabb 35) *munkanap* volt.

**1.18.** *A Vas Megyei Kormányhivatal Gyámügyi és Igazságügyi Főosztályán* 2015. január 1-jén 1 fő volt az engedélyezett létszám, az adatszolgáltatás idején a feladatot 1 fő látta el. A gyámügyi feladatokat is ellátó 7 járási hivatal közül a megyeszékhelyen működik önálló gyámügyi osztály. Egy járási hivatal a 2015. január 1-jén engedélyezett létszámnál 1 fővel többel dolgozik, 6 járási hivatalban a létszám megegyezik a 2015. január 1-jén engedélyezettel. A másodfokon eljáró hatóság és a járási hivatalok mindegyike a feladatot túlterheltség nélkül +1-8 fővel tudná ellátni. Az *átlagos ügyintézési határidő mindegyik hatóságnál 21 munkanap* volt. A Szombathelyi Járási Hivatal, mint megyeszékhelyen működő első fokú gyámhatóság az egész megyére kiterjedően jár el örökbefogadási ügyekben. A megyeszékhelyen büntetés-végrehajtási intézet is működik, emiatt a szombathelyi hivatalhoz érkező belföldi jogsegélyek legalább egyharmada irányul büntetés-végrehajtási intézetben való meghallgatásra. Egyidejűleg általában 2-3 fogvatartott meghallgatására kerül sor, ami jelentős idejét veszi igénybe az ügyintézőknek.

**1.19.** *A Veszprém Megyei Kormányhivatal Gyámügyi és Igazságügyi Főosztályán* 2015. január 1-jén 2 fő volt az engedélyezett létszám, az adatszolgáltatás idején a feladatot 4 fő látta el. A gyámügyi feladatokat is ellátó 10 járási hivatal közül a megyeszékhelyen kívül két járásban működik önálló gyámügyi osztály. Egy járási hivatal a 2015. január 1-jén engedélyezett létszámnál 1 fővel kevesebbel, 4 járási hivatal 1 fővel több munkatárssal látja el a feladatot, 5 járási hivatalban a létszám megegyezik a 2015. január 1-jén engedélyezettel. Két járás jelezte, hogy a feladat túlterheltség nélküli ellátáshoz +2 főre lenne szüksége. Az *átlagos ügyintézési határidő 19,45* (a legrövidebb 12, a leghosszabb 35) *munkanap* volt.

**1.20.** *A Zala Megyei Kormányhivatal Gyámügyi és Igazságügyi Főosztályán* 2015. január 1-jén 4 fő volt az engedélyezett létszám, az adatszolgáltatás idején a feladatot 4 fő látta el. A gyámügyi feladatokat is ellátó 6 járási hivatal közül a megyeszékhelyen kívül 2 járásban működik önálló gyámügyi osztály. Három járási hivatal a 2015. január 1-jén engedélyezett létszámnál 1 fővel kevesebb, 1 járási hivatal két fővel kevesebb, egy járási hivatal pedig 1 fővel több munkatárssal látja el a feladatot, egy járási hivatalban a létszám megegyezik a 2015. január 1-jén engedélyezettel. Azok a hivatalok, amelyekben az engedélyezett létszámmal kevesebbel dolgoznak, a létszám feltöltése esetén túlterheltség nélkül el tudnák látni a feladatot. Az *átlagos ügyintézési határidő 18,14* (a legrövidebb 15, a leghosszabb 21) *munkanap* volt.

***A vezetők és a szaküggyintézők végzettsége***

A gyámügyi hatósági feladatokat ellátó *ügyintézők* általában jogász, igazgatásszervező, személyügyi szervező, szociális munkás, szociálpolitikus, szociálpedagógus, pedagógus, gyógypedagógus, hittantanár végzettségűek. Van olyan munkatárs is, akinek közgazdász, történész, kriminológus vagy jogi szakokleveles agrármérnök, közigazgatási menedzser, társadalombiztosítási, orvosi diagnosztikai laboratóriumi analitikus szakember végzettsége van. Több megyében dolgozik érdemi ügyintézőként középfokú végzettségű munkatárs.

| megye/főváros | 2015.01.01-én engedélyezett létszám | Az adatszolgáltatás idején betöltött létszám | A feladat túlterheltség nélküli ellátásához szükséges létszám | Átlagos ügyintézési idő (munkanap) |
|---|---|---|---|---|
| Baranya | 66 | 58 | 67 | 20,27 |
| Borsod-Abaúj-Zemplén | 91 | 98 | 120 | 18,5 |
| Bács-Kiskun | 100,5 | 91,5 | 100,5 | 21 |
| Békés | 82 | 73 | *nincs adat* | 19,5 |
| Budapest | 246 | 246 | 276 | 28,5 |
| Csongrád | 73 | 72 | 91 | 29,2 |
| Fejér | 63,5 | 58 | 86 | 44,6 |
| Győr-Moson-Sopron | 74 | 77 | *adatszolgáltató szerint elegendő a létszám* | 24,3 |
| Hajdú-Bihar | 99 | 98 | *adatszolgáltató szerint elegendő a létszám* | 14-15 |
| Heves | 57 | 54 | 64 | 17,36 |
| Jász-Nagykun-Szolnok | 67,5 | 66 | 82,5 | 20,9 |
| Komárom-Esztergom | 58 | 54 | 73 | 36,75 |
| Nógrád | 40 | 41 | 50 | 18 |
| Pest | 171 | 150 | 212 | 8-120 |
| Somogy | 42 | 41 | 48 | 22,2 |
| Szabolcs-Szatmár-Bereg | 112 | 110 | 126 | 24,7 |
| Tolna | 39 | 36 | 40 | 21,8 |
| Vas | 39 | 40 | 61 | 21 |
| Veszprém | 55 | 60 | 64 | 19,45 |
| Zala | 52 | 48 | 53 | 18,14 |

### *2. Az adatszolgáltatók észrevételei, aggályai, javaslatai és a gyámhatóságoknál felmerült problémák*

Tekintettel arra, hogy az egyes adatszolgáltatoknál felmerült problémák, aggályok, valamint az adatszolgáltatók véleményei, javaslatai több esetben hasonlóak voltak, egymással részben vagy egészben megegyeztek, azokat az ombudsmani jelentés nem megyék szerinti bontásban, hanem összefoglaló jelleggel, kivonatosan rögzíti.

#### 2.1 Észrevételek, problémák

*A gyámhatóságok jogszerű és határidőben való ügyintézését több tényező is befolyásolja a válaszok szerint.*

a) A gyámhatósági ügyek 90%-ban nem zárhatóak le a kérelem beérkezését vagy az eljárás hivatalból való megindítást követően egy döntéshozatallal. *Bonyolult, többlépcsős eljárási cselekmények sorozata előzi ugyanis meg az ügy érdemi elbírálását* (környezettanulmány készítése, vagy beszerzése; kötelező ügyféli, tanúi meghallgatások, sokszor társhatóság útján; szakértői vélemények beszerzése, szolgáltatók javaslatának, véleményének beszerzése; belföldi jogsegély kérése).

b) A gyámhatóság a klasszikus gyámügyek kiemelkedő részében nem egy kérelmezővel, hanem *több, ellenérdekű fél részvételével folyatja le az eljárást*, a döntések meghozatalára a bírósági döntésekhez hasonlóan – tárgyalás tartását követően, illetve mérlegelési jogkör gyakorlása során – kerül sor.

c) A gondnoksági ügyekben a *szakügyintézők* – a folyamatos bírósági eljárások mellett – többek között *a gondnokoltak érdekeinek érvényesítésében, vagyoni érdekvédelmében látják el feladatukat*. A velük munkakapcsolatban álló, megbízási jogviszonyban foglalkoztatott hivatásos gondnokok szinte mindegyike főállás mellett látja el a törvényes képviseletet gondokoltja felett. A gondnokok, nehezen elérhetőek és sok esetben nincs kellő idejük az újként felmerülő problémák (banki ügyek, végrehajtás, közüzemi tartozások, gondnokoltak magatartásából eredő rendőrségi, bírósági ügyek) kezelésére, így ez a feladat is a gyermekvédelmi szakügyintézők munkaterhét növeli.

d) Tovább növeli a túlterheltséget, ha az ügyintézők közül az egyik kapcsolt munkakörben *közgyógyellátási ügyeket is intéz*, vagy a heti 1-2 napon a kormányablakban ügyintézői feladatokat is ellát.

Jellemző, hogy a túlterheltség miatt az ügyintézők gyakran *munkaidőn túl is bennmaradnak a hivatalban*. A fokozott terhelés, az egyre rövidülő határidők, a helyettesítési problémák miatt egyre több ügyintéző egyáltalán nem vagy csak megszakításokkal tudja az éves szabadságát kivenni.

A gyermekvédelmet érintő hatáskörében a gyámhatóság *a legenyhébb hatósági eszköztől, a gyermekek kiemeléséről hozott döntésen túl kísérheti végig egy gyermek sorsát*. A gyermekvédelmi szakügyintézők nagy része nő, akik minden esetben maguk hajtják végre az ideiglenes hatályú elhelyezésről, illetve a nevelésbe vételről rendelkező határozatokat. Mindezt teszik úgy, hogy a *gyermekvédelem rendszere nem képes kezelni a gyermekek körében újonnan jelentkező veszélyeztetettségi formákat*: szerhasználat, fertőzések, bűnözés és agresszió. A gyámhatósági munka során a naprakész és biztos alapokon álló szakmai és jogi tudás mellett nélkülözhetetlen a szakmai tapasztalat és az empátia. Tapasztalatként számoltak be arról is, hogy a gyámügyi szakügyintézői munkakör személyi feltételeinek csak egyik feltétele a szakirányú végzettség, a másik igen fajsúlyos feltétel az *emberi rátermettség megléte* (empátia, pszichés terhelhetőség, lényeglátás, rugalmasság).

Jelezték továbbá, hogy a gyámügyi szakügyintézők esetében a nagyfokú pszichés terheltség miatt különös hangsúlyt kell fektetni arra, hogy *az ügyintézők regenerálódjanak*, a *szabadságukat ki tudják venni*, ne kelljen túlórázniuk, mert ennek hiányában előbb-utóbb egyszerűen kiégnek (burn out), és pályamódosítás mellett döntenek.

A gyermek legjobb érdeke, hogy ügyét a komplex családvédelem jegyében *egy általa ismert ügyintéző intézze*, aki a családban megjelenő változásokra, új élethelyzetekre *előzetes ismerete alapján hathatósabban reflektálni képes*. A gyakran változó szakmai ismeretek naprakész alkalmazásán túl magas szintű kommunikációs és tárgyalókészséget, problémamegoldó képességei, pszichés terhelhetőséget, precizitást és szakmai elhivatottságot és empátiával, szociális érzékenységgel párosuló nagyfokú határozottságot kíván az ügyintézőtől, amelyei évek alatt, a gyakorlatban lehet megszerezni. Az ügyintézők naponta nehéz emberi sorsokkal találkoznak, amelyek megoldásához nem rendelkeznek megfelelő eszközzel, illetve a tapasztaltak feldolgozásához kizárólag az ügyintézők egymás közötti esetmegbeszélése nyújt segítséget. *Sem külön képzés, sem szupervízió nem akadályozza meg a gyámhatósági területen dolgozó kollégák kiégését, pályaelhagyását.*

*Tipikus probléma a jelentős fluktuáció:* a területről sokszor a nagy szakértelemmel rendelkező, így nehezen pótolható gyámügyi és gyermekvédelmi szakügyintézők távoznak. A fluktuáció oka azonban lehet a rátermettség (empátia, pszichés terhelhetőség, lényeglátás) hiánya is. A fluktuáció miatt *a hivatalban tartósan dolgozó ügyintézőkre több ügy, nagyobb teher hárul*, nagyon sok energiát vesz el az új ügyintézők betanítása, az ügyek átadása, visszavétele. A túlórákra, a túlterheltségre pszichés és szomatikus tünetekkel reagálnak (sokat betegek, de nem táppénzen vannak, hanem szabadságra mennek). Emiatt elhagyják a pályát, új ügyintézőt kell felvenni, és így tovább nő a teher. A pszichés terhelés miatt nagy a kiégés veszélye, sokan elhagyják a területet egy-két év után. *Főként a jogi vagy közigazgatási végzettségű fiatal munkatársakat nehéz megtartani.*

A megüresedő – különösen a határozott időre betölthető – álláshelyekre nehéz megfelelő szakképzettséggel, élettapasztalattal, kellő elhivatottsággal rendelkező munkaerőt találni, a kiírt pályázatok során *a merítési lehetőség meglehetősen szegényes*. A szakterület jogi szabályozása összetett, így a *betanítás viszonylag hosszú folyamat*. Egy új ügyintéző – képességeitől függően – kb. 1-3 év alatt képes arra, hogy a gyámhatósági munkát önállóan, megfelelő szakmai színvonalon ellássa.

Az ügyintézők mentális karbantartása ezen a szakmai területen egyre nagyobb szükséget mutat, ami munkáltatói támogatást, segítséget, esetleg szervezettséget – autogén tréningek, szupervíziók beillesztése – kívánna. *Hiányzik az e szakterületen dolgozó munkatársainknak központilag megszervezet mentálhigiénés védelme.* A rendszeresen megszervezésre kerülő kiégést megelőző tréningek során a résztvevők segítséget kaphatnának aktuális problémáik megoldásához, az őket folyamatosan pszichés feszültség alatt tartó distressz kezeléséhez.

Jellemző javaslat volt, hogy a hosszabbtávú, kiegyensúlyozott és magas színvonalú működés érdekében szükséges lenne áttekinteni a gyámügyi szakterületen dolgozók létszámát, és *azok létszámkeretére egységes szempontok szerint központi iránymutatást adni*. Ha a feladat ellátását elegendő létszámú ügyintéző tudná ellátni, akkor lehetőség lenne a munkatársak szakmai továbbképzésérére. Kifejezetten gyakorlatorientált, szakma specifikus képzésekre lenne igény.

A gyámügyek vonatkozásában nem csak az ügyek mennyisége nőtt, de sokkal *összetettebbé, bonyolultabbá is váltak az esetek*. Az egyre *elmélyültebb konfliktusok* feloldása napi szinten nehéz feladat elé állítja a gyámügyi szakügyintézőket mind járási, mind kormányhivatali szinten. Az ügyek *szenzitív jellege*, a gyermekek legjobb érdekének képviselete nagy terhet ró az eljáró ügyintézőkre. A hatósági eljárások mögött húzódó elmérgesedett viszonyok elsősorban *a kapcsolattartási ügyek számának emelkedését okozták* és korábban nem jellemző, *szülői felügyeleti ügyekben való döntési kötelezettségek előtérbe helyeződését eredményezték* (pl. névviselés, iskolaválasztás). A szülői felügyelettel kapcsolatos ügyekben pedig *egyre több a külföldi elem* (például külföldre költöző gondozó szülő és gyermek, Magyarországon maradó különélő szülő), amelynek megoldására megfelelő jogi eszköz rendelkezésre áll, de emberi vonatkozásában nehezen kezelhető problémákat vet fel. A gyámügyi szakterület személyes jellegű jogviszonyokkal foglalkozik. *Egy-egy döntés alapjaiban változtathatja meg egy-egy ember, család életét.* Ilyen jellegű döntések meghozatalára magasan képzett, szakmailag elhivatott, a jogszabályokat napi szinten ismerő, kellő számú ügyintéző szükséges.

Az érdemi munkától vesz el értékes időt a hivatalokra nehezedő *megnövekedett adminisztratív és a többször* egymást részben átfedő *adatszolgáltatási kötelezettség (pl.* a nyilvántartó rendszerek feltöltése, az utalási listák elkészítése). A teljes körű és alapos bizonyítási eljárás lefolytatását teszi lehetetlenné *az ügyintézési határidők folyamatos csökkentése és az ehhez kapcsolódó új jogintézmények bevezetése.* Probléma, hogy sok esetben az ügyintézési határidőn belül a kevés rendelkezésre álló igazságügyi pszichológus szakértő nem tud időpontot adni a vizsgálatok elvégzésére.

A határidőben való ügyintézést nem könnyítette meg a Ket. 2016. január 1-től hatályos módosítása, miszerint a kérelemre indult eljárásban a hatóság a kérelem beérkezésétől számított nyolc napon belül *függő hatályú döntést hoz*. A függő hatályú döntés értelmében, ha 2 hónapon belül nem születik döntés, a hatóság köteles az ügyfél részére az eljárási díjat, ennek hiányában tízezer forintot megfizetni. A függő hatályú végzések jogerőssé válásának megakadályozása érdekében legkésőbb a határidő utolsó napján meghozott döntések születnek, aminek következtében 20l6. első félévében *eddig nem tapasztalt mértékben kellett az elsőfokú döntéseket másodfokon megváltoztatni*, vagy *kiegészítő bizonyítást lefolytatni.* Mindez felveti, hogy másodfokon gyámhatósági feladatokat ellátó osztályon elegendő lesz-e a jövőben az ügyintézői létszám.

Lassítja továbbá az eljárást a Ket. ugyancsak 2016. január 1-jétől hatályos módosított azon rendelkezése, hogy *hatósági eljárások felfüggesztésére kizárólag indokolt esetben kerülhet sor*.

A gyakran ellenérdekű ügyfelekkel folyó eljárások, egymásnak ellentmondó nyilatkozatok bonyolult bizonyítást tesznek szükségessé a tényállás lisztázása érdekében, továbbá egyes eljárásoknál jogszabályi kötelezettségre tekintettel kerül sor tárgyalás tartására, amely több órát vesz igénybe, fokozott koncentrációt megkívánva az ügyintézőtől. Több járási hivatal esetében portaszolgálat hiányában *az ügyrendektől eltérően gyakorlatilag folyamatos az ügyfélforgalom*, jelentősen csökkentve a döntések előkészítésére, meghozatalára rendelkezésre álló időt, holott a gyámhatósági ügyekben hozott döntések alapos előkészítő munkát, átgondolást igényelnek, amelyekhez megalapozott, egyedi, jól érthető indokolást kell írni, hiszen emberi sorsokat, életviszonyokat hosszú időre meghatározó döntésekről beszélünk.

Lényeges kérdés, hogy rendelkezik adminisztratív létszámmal a hivatal a jelentős számban, naponta érkező, nyilvántartó programokból nehezen, vagy nem előhívható adatszolgáltatások megadásához vagy mindezt a szakügyintézőknek kell-e a vezetővel együtt számolgatni. A hatékony feladatellátást befolyásolja *az ügyintézők elhelyezési feltételeinek alakulása*. Gyakori, hogy három vagy több ügyintéző dolgozik egy helyiségben. Az ügyfelekkel folytatott folyamatos személyes, telefonos megbeszélésekkel, tájékoztatásadással *az ügyintézők egymást is akadályozzák az elmélyült munkavégzésben*.

Nem minden esetben oldható meg az, hogy egyszerre csak egy ügyintéző fogadhasson ügyfelet. Mindez egyrészt a személyiségi jogok védelme, másrészt az ügyintézők megfelelően nyugodt körülmények közötti munkavégzésének érdeke miatt kiemelten fontos.

Kisebb járásoknál a szakügyintézők, a járás hatáskörébe tartozó *„járulékos" egyéb feladatokból is ki kell, hogy vegyék a részüket* (pl. tanyafelmérés, hatósági ügysegédi feladatok, helyettesítés, hivatali gépjárművek ki- és beszállítása a központba, azok takarítása, tankolása). A kisebb járások tekintetében *nem engedhető meg az sem, hogy egy ügyintéző csak egy ügytípust „tudjon"*, sőt az osztályok összevonásával más területeken, pl. a szociális ellátások terén is tájékozottnak kell lennie.

Tekintettel a jogszabályok gyakori módosítására, valamint a gyakorlatban felmerülő kivitelezhetetlenségekre a jogszabályok „összefésületlenségére", a nem egységes jogalkalmazásra, az ellentétes jogértelmezésből eredő különböző joggyakorlatra (pl. bírósági eljárások során), az elmúlt évekhez képest *sokkal több időt igényel a jogszabályok napra kész ismerete és értelmezése*. A jogszabályváltozások figyelemmel kísérése *munkaidőben szinte lehetetlen*, azt mindenki saját igénye szerint munkaidő után teszi meg, hasonlóan a vezetői és szakmai önképzéshez.

Nehezíti a feladatellátást a gyámügyi munkához szorosan kapcsolódó *társszervek túlterheltségéből, átalakulásából adódó együttműködési nehézségek,* így például szakértői bizottság, gyermekpszichiátria túlterheltsége, elhivatott, tapasztalt szociális munkások hiánya).

Az irányadó belső szabályozás[2] okán tovább növeli az ügyintézők túlterheltségét *a digitalizálás feladata*, mely során a szkennelést követően az iratot elektronikus, digitalizált formában csatolni kell az iktatórendszerben a megfelelő főszám alszámához. Ez a nagy ügyiratforgalomra tekintettel jelentős mennyiségű időt vesz el az ügyintézéstől.

A gyámügyi feladatok hatékony, precíz és gyors végzését különféle tényezők gátolják. Ezek közé tartoznak a magas ügyiratszámok, a nagy ügyfélforgalom, az ügyek sajátossága miatt az egyes ügyfelekkel való időigényes kommunikáció, a telefonos kapcsolattartás az ügyfelekkel, más hatóságokkal, e-mailek, faxok, postán, a KÉR-en keresztül érkezett levelek, beadványok, kérelmek megválaszolása, függő hatályú végzések kibocsátása, az azonnali adatszolgáltatás a felettes szerveknek, hivatalvezetőnek. Lassabb ügyintézést eredményeznek a soron kívüli intézkedések, a gyermekjóléti szolgálattal a nagyszámú esetmegbeszélés, a kötelező tárgyalások megtartása, a bírósági tárgyalásokon való részvétel, többféle nyilvántartási rendszer vezetése, karbantartása, a pénzügyi feladatok ellátása. Ilyen probléma továbbá az esetenként ügysegédi feladatok ellátása, járási hivatali szinten ad-hoc jellegű munkák végzése, az esetek egyedisége miatt gyakori megbeszélések tartása, a rendőrséggel, az ügyészséggel, a bírósággal, a gyermekvédelmi szakszolgálattal, az egyéb szakemberekkel. A szakügyintézőknek továbbá szüksége van pszichológiai ismeretekre is.

Különösen fontos a *gyámhivatal vezetőjének személye*, akinek a szakmai ismereteken túl, szociális érzékenységgel, tapasztalattal, kellő empátiával is rendelkeznie kell. Különösen nehéz a vezetőnek az ügyekre való ráhatása, ha az ügyintéző munkatársak *nagyobb távolságra (telephelyre) vannak elhelyezve a vezetőtől*, *a hatósági ügyekkel foglalkozó kollégáktól*. A gyámügy a gyermekvédelem fontossága okán sokkal nagyobb összpontosítást, ellenőrzést igényel, mint más hatósági terület. Fontos lenne, hogy *a gyámhivatalok önálló szervezeti egységként, helyben lévő felelős vezetővel működjenek*.

A gyámhatósági munkatársak sok esetben olyan magas szintű munkát látnak el, vagy kellene ellátniuk, mint egy közjegyzőnek, ügyvédnek, bírónak vagy bírósági végrehajtónak, *nagyobb felelősség és sokkal stresszesebb munkakörnyezet, munkateher és jóval kevesebb javadalmazás mellett*. Emiatt a gyámhivatalban dolgozó munkatársakat egyik oldalról mindenképpen szükséges kiemelni, privilegizált helyzetbe hozni, másik oldalról pedig magas szakmai színvonalat és elhivatottságot elvárni tőlük.

*Nem elhanyagolható szempont a gyámügyi terület társadalmi megbecsültsége sem*. A gyámhatósági munka társadalmi presztízse hagyományosan alacsony, annak ellenére, hogy gyakran olyan súlyú döntéseket kell meghozniuk egy gyermeket, illetve egy családot érintően, amely a családjogi bíráskodáshoz hasonlítható leginkább.

[2] 335/2005. (XII.29.) Korm. rendelet, 13/2015. (VI. 8.) MvM utasítás, 54/2016. (III. 4.) kormánymegbízotti utasítás.

A társadalom elsősorban a sajtó *tükrén keresztül* értesül a gyámhatóságok munkájáról, és annak eredményeként jellemzően a problémák *botrányként történő bemutatása dominál,* még akkor is, ha alapvetően nem ez a jellemző a rendszerre. Ez mindenképpen nyomást, lelki terhet jelent az érintetteknek.

Az *új életpályamodell közeljövőben várható bevezetése* javíthatja az anyagi megbecsültséget, és az új bérezési rendszer tág lehetőséget ad a munkáltatónak arra, hogy az e területen valóban embert próbáló munkát végző kollégák anyagi megbecsülése is ennek megfelelő legyen.[3]

A *másodfokon eljáró hatóságoknál a munkateher növekedett azáltal*, hogy a Ket. 2016. január 1-jén hatályba lépett módosítása szerint, ha a másodfokú döntés meghozatalához nincs elég adat, vagy az elsőfokú döntés meghozatalát követően új tény merül fel, vagy egyébként a tényállás további tisztázása szükséges, a másodfokú döntést hozó hatóság a kiegészítő bizonyítási eljárás lefolytatását maga végzi el, és ennek alapján dönt. A módosítás kapcsán probléma, hogy a másodfokú hatóságnak *a kiegészítő bizonyítás elvégzésére és az elsőfokú eljárás „hiányosságainak" pótlására sokszor nincs érdemi lehetősége, a megismételt eljárás elrendelésének megszűnése sok esetben nehezen kezelhető ténybeli és jogi helyzetet eredményez*. Ha a függő hatályú döntés objektív két hónapos határideje, az ahhoz fűződő szankció miatt az elsőfokú hatóságok sorozatosan hoznak „hiányos" döntéseket, az egyelőre megjósolhatatlan munkaterhet generál az másodfokú gyámhatóságnál.

A másodfokú hatósági jogkör szakszerű ellátása mindig *csapatmunkát igényel*, a bírósági eljárásokban való képviselet az általában jogi képviselővel eljáró felperesek mellett igényli a megfelelő felkészülési időnek a rendelkezésre állását. Aggályos, hogy a jelenlegi képesítési előírások szerint *a gyámhatósági ügyintézői munkakör középfokú végzettséggel is betölthető.*

A gyámügyi ügyintézők számára szükséges *speciális ismereteket teljeskörűen, még elméleti szinten sem tudja átadni egyik felsőoktatási intézmény sem*. A közszolgálati továbbképzés rendszere rendkívül alaposan, részletesen kidolgozott, szerteágazó, de alapvetően hiányzik belőle a gyermekvédelmi és gyámügyi igazgatásra vonatkozó ágazatspecifikus ismeretek – és képességek – megszerzése.

A járások megalakulásával *a jegyzői gyámhatósági feladatok nagy része is átkerült a gyámhivatalokhoz,* így különösen az ideiglenes hatályú elhelyezés, a védelembe vétel, az iskoláztatási támogatás folyósításának szüneteltetése. A feladatok ellátására csak 1 ügyintézői hellyel bővült a járási hivatal gyámügyi osztályának létszáma, holott – még ha a kisebb településeken osztott munkakörben is –, de ezeket addig a minden járásban külön ügyintéző látta el.

Rendkívüli nehézségeket jelent az azonnali intézkedést igénylő ideiglenes hatályú elhelyezés is. Eközben pedig a gyámhatósági munka kezd a háttérbe szorulni, átvette helyét az *adminisztráció és az adatszolgáltatás*. Mindez pedig oda vezethet, hogy a Ket. és a gyermekvédelmi tárgyú jogszabályok alapelveinek érvényesülése így egyre nehezebben garantálható.

A jogviták megalapozott eldöntése sokszor *nehezen biztosítható a rendelkezésre álló időkeretek között*. Az ügyek többsége időigényes, nagy körültekintést igényel. A közigazgatásban jelenleg alkalmazott *teljesítménymérési szempontok* (az ügyintéző hány ügyet intézett el, mekkora a napi ügyfélforgalma stb.) hátrányosak a gyámhivatali dolgozók számára.

Az ügyintézők munkájuk során sokszor fertőzésveszélynek vannak kitéve, illetve gyakran a testi épségük is veszélybe kerül. E tényezők jelen pillanatban azonban egyáltalán *nem jelennek meg a bérekben*. Elviekben ugyanakkor az állami tisztviselőkről szóló – tervezett – jogszabály lehetőséget ad majd speciális körülmények figyelembe vételére az illetmények megállapításánál, azonban ezt a munkáltató mérlegelési jogkörébe utalta a jogalkotó.[4]

Problémaként jelentkezik a válaszadók szerint az is, hogy a gyámhatóságokat olyan feladatokkal bízzák meg, amelyekhez *a gyámügyi ügyintézők egyikének sincs képesítése*. E feladatok sokszor abszolút pénzügyi-számviteli jellegűek (fennálló tőke, kamat és járulékos költség tartozások nyilvántartása), a gyámhatóság pedig hatáskörrel sem rendelkezik ilyen ügyekben.

---

[3] 2016. július 1-jén hatályba lépett az állami tisztviselőkről szóló 2016. évi LII. törvény

[4] Az Attv. 16. § (1) és (5) bekezdése alapján az állami tisztviselő munkateljesítményét a munkáltatói jogkör gyakorlója mérlegelési jogkörében eljárva írásban értékeli. Teljesítményértékelés és a minősítés alapján az állami tisztviselő *a)* illetménye - a besorolása szerinti előmeneteli fokozatra irányadó alsó és felső határ között – módosítható.

A fokozott túlterheltség és az egyre rövidülő ügyintézési határidők, a helyettesítési problémák miatt több ügyintézőnél nehézséget okoz *az éves szabadság adott évben való kivétele.*

Az elsőfokú gyámhatóság feladat- és hatásköre folyamatosan bővült 2014-ben az új Ptk. bevezetésével és a Gyvt. módosításával. *A megváltozott gyermekvédelmi törvény és az új Ptk. gyakorlati alkalmazása, értelmezése nagy terhet rótt a munkatársaikra.* Az új Ptk. hatálybalépése legnagyobb mértékben a gyermekvédelmi és gyámügyi terület szabályait érintette, ezen belül is a Gyer.-t.

A gyámhatósági eljárásban irányadó a *21 napos ügyintézési határidő.* A Ket. 33.§ (2) bekezdése azonban garanciális jelleggel azt is kimondja, hogy kiskorú ügyfél érdekeinek veszélyeztetettsége esetén az ügyet *soron kívül kell elintézni*, ez pedig ügyenként mérlegelendő. A Gyer. kifejezetten előírja nevelésbe vett gyermek örökbefogadhatónak nyilvánítása, valamint nevelésbe vett kiskorú gondozási helyének megváltoztatása ügyében a soronkívüliséget. Az eljárásokban a határidők *rendkívül feszített munkatempóval* teljesíthetőek.

Van olyan járási hivatal, ahol *két év alatt az ügyintézők 75 százaléka lecserélődött*, de volt olyan is, ahol *a két éve gyámügyi feladatokat ellátó munkatárs volt a legtapasztaltabb*. A gyámhatóságokat hátrányosan érintette, hogy több, nagy gyámhivatali tapasztalattal rendelkező munkatárs átkerült a kormányablakba, úgy, hogy helyét nem töltötte be másik ügyintéző. Problémát jelent az is, hogy a gyámhatósági ügyintézőket tartósan (több hónapra) átirányítják más hatósági munka végzésére. Végül azt is kifogásolták sokan, hogy az informatikai rendszerek összehangolatlanok.

### 2.2 **Az adatszolgáltatók javaslatai**

Az aggályok, nehézségek és problémák mellett az adatszolgáltatók válaszukban *számos javaslatot* is megfogalmaztak. Indokoltnak tartják például a közszolgálati továbbképzés rendszeren belül az olyan elméleti és gyakorlati képzés kidolgozását, ahol *a gyermekvédelmi és gyámügyi igazgatásra vonatkozó ágazatspecifikus ismeretek megszerezhetőek lennének,* lehetőség szerint kiegészítve gyakorlati esetfeldolgozással. Meglátásuk szerint ennek a képzésnek tartalmaznia kellene – a jogi karokon is csak érintett – olyan jogi ismeretek megszerzését, amely a gyermeki jogokat, a szülői felügyelet kérdését, a gyermekvédelem vonatkozásában a nemzetközi jogot valóban részleteiben úgy ismerteti meg a munkatársakkal, hogy azt a mindennapi munka során alkalmazni tudják.

Többször is felmerült a gyámhatósági ügyintézők számára ún. *burnout képzés megtartásának szükségessége,* mely csak tréning jelleggel, kis csoportokban megszervezve érheti el a kívánt hatást, ugyanakkor ennek költségességére tekintettel ilyenre eddig nem kerülhetett sor. A Nemzeti Közszolgálati Egyetem PROBONO képzései keretében lehetne ilyen tréningeket szervezni, amely a meglévő feltételek mellett is a kiégés határán lévő ügyintézők megújulását szolgálhatná.

A válaszadók szerint segítene a *gyermekvédelmi területen dolgozó munkatársak szakirányú továbbképzési rendszerének átalakítása.* A hatósági eljárás során a munkatársak hasznosítani tudnának olyan ismereteket, melyek a tárgyalás vezetésére, konfliktusok kezelésére irányul.

Az adatszolgáltatók felhívták arra is a figyelmet, hogy a fiatalabb korosztályt képviselő szakemberjelöltek megtartása érdekében nagy szükség lenne *belső szakmai képzések rendszeres megtartására*, amely segítené a betanulási folyamatot. Ehhez mind az elsőfokú, mind a másodfokú gyámhatóságnál szükséges a jól képzett munkatársak terheinek csökkentése, akik folyamatosan a jogszabályi változásokat követve a képzéseket szerveznék, valamint előadóként, konzulensként, moderátorként részt vennének a képzések lebonyolításában. A szakmai biztonságérzet és ezen keresztül a sikerélmény a pályán maradás igényét, tisztviselők könnyebb megtartását hozhatná.

A válaszadók közül ezzel összefüggésben többen is kiemelték a belépő új kollégák féléven belüli kötelező elméleti és gyakorlati képzését, amely ezt követően időszakonként például a hivatásos gondnokok képzéséhez hasonlóan, a vonatkozó jogszabály által elrendelt módon folyamatos lenne a gyámhivatali feladatkör ellátásának időtartama alatt.

Nagy létjogosultsága lenne továbbá egy központi irányítású (pl. Jogakadémia keretein belül megvalósuló), alkalmazhatósági feltételként előírt *szakmai vizsgának*, illetve azt megelőző *szakmai képzésnek*, mint más hivatásrendekben, ahol a jogszabályi előírástól függően bizonyos határidőn belül (6 hónaptól 2 évig terjedően) kötelező a képzettség megszerzése.

Ez mindenképpen emelhetné a szakmai színvonalat, a nem jogász végzettségű tisztviselőknek jogszabály ismereti és értelmezési szemléletet és tudást is adna a szociális érzékenyítettség mellett.

*Az egységes gyámhatósági gyakorlatot nagyban segítené egy kellő szakmai szemlélettel szerkesztett eseti döntéstár, illetve módszertani levelek kiadásával kiszélesített központi irányítás.*

A hatósági és gyámügyi osztályok összevonása során a vezetői feladatok megnövekedtek, szerteágazóbbá váltak, a vezetők a tényleges gyakorlati munkából – túlterheltségük miatt – lényegében kikerültek. Járási osztályvezetői szinten célravezetőbb lenne *szakonkénti* (külön gyám, külön hatóság), *gyakorlatban is tevékeny vezetői vagy esetlegesen csoportvezetői szint létrehozása*.

A gyámügyek olyan mértékben érintik az egyes emberek magánéletét, személyiségi jogait, amelyek miatt javasolt azokat általánosan a 13/2015. (VI.8.) MvM utasítás 3. számú függelékében az egységes kormányzati ügyiratkezelő rendszerben nem érkeztethető és nem kézbesíthető küldemények között szerepeltetni, és így a *kötelező digitalizálás alól kivenni*. Az eltérő hatáskörökre tekintettel pedig célszerű lenne a *hatósági osztállyal való összevonást megszüntetni*.

A válaszadók indokoltnak látnák a Gyvt. olyan módosítását, amely lehetővé tenné egyes gyámhatósági ügyekben (kapcsolattartás szabályozása, végrehajtása, nevelésbe vétel kérelemre történő megszüntetése, kérelemre történő védelembe vétel, otthonteremtési támogatás stb.) *az eljárás felfüggesztését*, illetve *a függő hatályú döntés meghozatalának mellőzését*. A családjogi, gyámügyi, illetve a gyermekvédelmi tárgyú eljárások ugyanis – noha soron kívül kezelendő ügyfajták tárgyukat, gyermekjogokat is érintő voltuk miatt – *korántsem tekinthetőek a Ket. jogalkotói szándéka szerinti egyszerű megítélésüknek*.

Ezen eljárásokban nem is helyes a gyors döntések meghozatala. A megalapozottság megteremtésének alapja lehet egy módosítással szabályozott *ésszerűbb eljárási megoldás*, pl. a határidők a jelenlegitől eltérő és specialitására tekintettel ésszerűbb szabályozása. Az ügyintézők túlterheltségét jelentősen csökkentené, ha egyszerűsödnének a gyámhatósági eljárásra vonatkozó eljárási szabályok és felülvizsgálnák, hogy – a jelenlegi túlbürokratizált eljárásrendhez képest – *milyen kötelező eljárási cselekményeket kell lefolytatni a döntéshozatal előtt*, több lehetőséget adva az egyéb bizonyítási eszközök gyámhivatali mérlegelés körébe tartozó beszerzésére.

Az egyidejűleg ellátható ügyek jogszabályban történő maximalizálása is lényeges volna, ennek ismeretében lenne indokolt mérlegelni *az ügyintézők létszámának emelését*. A létszámok meghatározása igazodhat ugyan a megyék, járások lélekszámához is, de szakmailag legmegalapozottabb lenne, ha az egyes ügytípusokhoz rendelt munka-, idő- és technikai ráfordítás *kalkulálhatóvá válna* (pl. eljárási cselekményekből, munkaidő-fényképezésből levezetve), és korábbi idősoros adatokat felhasználva az egyes megyékben, járásokban az egyes ügytípusok arányára és mennyiségére vonatkoztatnánk ezen adatokat, ezzel a *valós létszámigényt is meghatározva*.

A szakmai munka színvonalának emelését, az elmélyültebb döntéshozatalt segítené elő az ügyintézők jelenlegi adminisztratív terheinek csökkentése, ami orvosolható lenne *ügykezelő alkalmazásával.*

Az adatszolgáltatók szerint indokolt lenne a különböző szakmai szűrők mellett megfelelő sztenderdek mellett kidolgozott *pszichológiai alkalmassági vizsgálat is*, amely az alkalmazás feltétele lenne. A kiválasztás során a nagyobb merítés reményében is rendszeresebbé kellene tenni *a nyílt pályáztatást is* megfelelő szakmai szűrőkkel, ahol nem „csak" egy beszélgetést követően döntenek a felvételről, hanem ahol vizsgálható lenne az érintett írásbeli kifejezőképessége, kommunikációja.

A feladatok gyorsabb, szakszerűbb elvégzésének érdekében *a belföldi jogsegélyek számát jelentősen lehetne csökkenteni*, ha *az eljáró hatóságok közvetlen online betekintési lehetőséget kapnának közhiteles nyilvántartásokba*, így például állampolgárok lakcím nyilvántartásába, anyakönyvi nyilvántartásba.

Segítené a munkát *a jogalkalmazás során használt szoftverek összehangolása* (Wingyer, JwinSzoc, PTR.) Jelenleg ugyanis ugyanazt az ellátást mindhárom programban rögzíteni kell, közel azonos tartalommal.

Határozatot, illetve ügyiratot csak a WinGyer rendszerben tudnak rögzíteni.

**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. 16. § (1) bekezdése szerint a gyermekek védelmét biztosító hatósági feladat- és hatásköröket a helyi önkormányzat képviselő-testülete, illetve a gyámhatóság gyakorolja. A Gyszr. 1. § (1) bekezdése szerint a gyámhatóság feladat- és hatáskörét a települési önkormányzat jegyzője, a fővárosi és megyei kormányhivatal gyermekvédelmi és gyámügyi feladatkörében eljáró járási (fővárosi kerületi) hivatala, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi feladatkörében eljáró fővárosi és megyei kormányhivatal gyakorolja. Mindezek alapján az ügyben érintett szervekre kiterjed a vizsgálati hatásköröm.

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, az Ajbt. 37. §-a közvetlenül lehetőséget teremt. A *preventív alapjogvédelemre is hangsúlyt helyező ombudsmani gyakorlat* alapján a biztos mandátuma keretei között marad akkor, amikor az alapjogi aspektusú vizsgálathoz nélkülözhetetlen módon, hivatalbóli eljárás keretében, 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. 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 hivatkoznom kell 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 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."*

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 a 67. § (1) bekezdésének szövegével, akkor az állapítható meg, hogy a vizsgálat tárgyát képező jogállamiság elve, valamint a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga 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 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. 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 Alkotmánybíróság 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 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 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*. A jogállamot tehát 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 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 rögzíti az Egyezmény preambuluma is: 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.

**3.** Az Alaptörvény XXIV. cikke kinyilvánítja *a tisztességes hatósági eljáráshoz való jogot*. Eszerint mindenkinek 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 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*

Elöljáróban a gyámhatósági rendszerre vonatkozó szabályozással összefüggésben utalnom kell a Kormány 1299/2011. (IX. 1.) Korm. határozatára, amely *a járások kialakításának koncepcionális elveiről döntött*. 2013. január 1-jével a járások és járási, illetve kerületi hivatalok a fővárosi és megyei kormányhivatalok szervezeti egységeiként kerültek felállításra. A megyei, fővárosi *kormányhivatalok járási, illetve kerületi hivatalainak* a legfontosabb feladata eszerint a megyei szintnél alacsonyabb szinten intézendő államigazgatási feladatok ellátása. Az átalakítás a gyámügyi feladatellátást is érintette, ugyanis a gyermekek védelembe vételéről 2012. december 31-éig a települési önkormányzat jegyzője döntött, 2013. január 1-jétől az eljárásra a gyámhatóság az illetékes.

Utalnom kell arra is, hogy a Gyvt. 2014. január 1-jén hatályba lépett módosításának egyik meghatározó eleme *a gyermekvédelmi gyámság jogintézményének bevezetése*. 2014. január 1-jét követően a Gyvt. 84. § (1) bekezdésében meghatározott feltételek fennállása esetén[5] a gyermekvédelmi gyám kirendelése kötelező. A gyermekvédelmi gyámok a gyermekek gondozási helyétől független személyek, akik a gyermekkel való közvetlen és személyes kapcsolattartás mellett – a nevelésbe vétel fennállása alatt – a gyermek életútjának felelősei, akik kötelesek figyelemmel kísérni a gyermek gondozását nevelését, ellátják a vagyonkezelői és törvényes képviselői feladatokat. A jogintézmény bevezetésének célja a családjukból kiemelt és a szülői gondoskodást nélkülöző gyermekek jogainak mind teljesebb körű érvényesítése és érdekeik képviselete.

[5] Gyvt. 84. § (1) A gyámhatóság a gyermek részére gyermekvédelmi gyámot rendel, ha *a)* ideiglenes hatállyal nevelőszülőnél, gyermekotthonban vagy más bentlakásos intézményben helyezte el a gyermeket, és pert indított a szülői felügyelet megszüntetése iránt, *b)* a gyermek szülei hozzájárultak a gyermek ismeretlen személy által történő örökbefogadásához, *c)* a gyermek szülei ismeretlen helyen tartózkodnak, a gyermek a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló törvény, valamint a menedékjogról szóló törvény szerint kísérő nélküli kiskorúnak minősül vagy a szülők bármilyen más okból nem gyakorolják szülői felügyeleti jogukat, és egyik esetben sem lehetséges családbafogadó gyám kirendelése, *d)* nevelésbe vette a gyermeket.

Kiemelendő, hogy 2015. április 1-jével az Országgyűlés és a Kormány döntése alapján jelentős változáson ment keresztül hazánk területi államigazgatása. 2015. április 1-jétől a járási, illetve kerületi gyámhivatalok feladatkörét a járásai, illetve kerületi hivatalok gyámügyi osztályai vették át. A másodfokon eljáró szociális és gyámhivatalok helyett pedig a főváros, illetve megyei kormányhivatalok gyámügyi és igazságügyi hivatalai járnak el.

A gyermekjóléti alapellátást érintette végül a közelmúltban a Gyvt. 2016. január 1-jétől hatályos azon rendelkezése, miszerint *a gyermekjóléti szolgáltatás a családsegítéssel egy szolgáltató – a család- és gyermekjóléti szolgálat – keretében működtethető.* A családsegítő szolgálatok és a gyermekjóléti szolgálatok integrációjával létrejövő család- és gyermekjóléti szolgálatok célja, hogy mind a családsegítés, mind a gyermekjóléti szolgáltatás tekintetében általános segítő feladatokat lássanak el. A jogszabály-módosítás pontosította a családsegítés feladatait, ugyanis egyes feladatok a járásszékhely településeken létrejövő család- és gyermekjóléti központokhoz kerültek.

Amint arra már számos jelentésemben felhívtam a figyelmet, a gyámhatóságok eljárásai esetében a gyermek legjobb érdekének megfelelő eljárás elve, a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga speciális alapjogi többlettartalommal egészíti ki a tisztességes hatósági eljáráshoz való jogával összefüggő kötelezettségrendszert az Egyezménnyel összhangban.

A gyermekeket, szülőket és családokat érintő gyámhatósági eljárások abból a szempontból is különlegesek, hogy számos esetben igen szenzitív, más alapjogokat is érintő (a szülő neveléshez való joga, a családi élet szabadsága, személyiségi jogok), a jog által részben kezelhető helyzetekben kell a felek közt bizalmat teremtve döntést hozni, kompromisszumos megoldást találni. Ezen eljárások kapcsán egyszerre követelmény a *gyorsaság* (akár soron kívüliség és azonnali reakció) és a *szakmai megalapozottság, átgondolt döntéshozatal*. Így az eljárás gyorsítása, egyszerűsítése nem önérték, ha ahhoz nem párosulnak a megalapozott döntéshozatalhoz szükséges garanciák, mindez pedig azt jelenti, hogy alapjogi-gyermekjogi oldalról a hatósági eljárást *indokolatlanul, szakmailag alá nem támasztható módon lassító akadályok*, a gyakorlatban vagy a szabályozásban felmerülő problémák.

Nyilvánvaló, hogy mindkét követelményt, a gyorsaságot és a megalapozottságot egyszerre szolgálja a hatóságok számára a jogszabályban rögzített személyi és tárgyi feltételek maradéktalan rendelkezésre állása. Az akut létszámhiány fennállása, a képzetlenség, az állandó fluktuáció súlyos problémákat eredményez, így egyszerre kell garanciákat beépíteni a létszámok szinten tartása, a képzett és gyakorlott munkatársak motiválása, segítése, megbecsülése és megtartása érdekében.

Megjegyezni kívánom, hogy ennek kapcsán előremutatónak, üdvözölendőnek tartom azt, hogy 2016. július 1-től a megyei, fővárosi kormányhivatalok járási, kerületi hivatalaiban összesen 30 százalékos béremelést hajtottak végre, második körben pedig 2017. január 1-től mindezt a 30 százalékos béremelést a megyei és a fővárosi kormányhivatalok dolgozóira is kiterjesztik.

Az adatszolgáltatók a tényállásban részletezett módon számos szakmai jellegű problémára hívták fel a figyelmet, fogalmaztak meg javaslatokat, az alábbiakban ezek közül azokat emeltem ki, amelyeket alapjogi-gyermekjogi oldalról saját vizsgálataim alapján kiemeltnek tartottam.

**1.** 2015. január 1-jén hatályban volt a fővárosi és megyei kormányhivatalok szervezeti és működési szabályzatáról szóló közigazgatási és igazságügyi miniszter 3/2013. (I.18.) KIM utasítása. A fővárosi, illetve megyei kormányhivatalok szervezeti egységeit, a szervezeti egységek feladatait, szervezeti felépítését, szervezeti ábráját és létszámkeretét a KIM utasítás függelékei tartalmazták. Az utasítás értelmében az elsőfokú gyermekvédelmi és gyámügyi feladat- és hatáskört gyakorló gyámhivatalok valamennyi járási hivatal szervezetén belül önálló szakigazgatási szervként működtek. A másodfokú hatósági jogkört gyakorló szociális és gyámhivatalok pedig a fővárosi, illetve megyei kormányhivatalok szakigazgatási szervei voltak.

A miniszterelnökséget vezető miniszter a fővárosi és megyei kormányhivatalok szervezeti és működési szabályzatáról szóló 7/2015. (III. 31.) MvM utasításának függeléke szervezeti egységekre lebontva tartalmazza a fővárosi, megyei, illetve járási kormányhivatalok által ellátott feladatokat és az azok ellátásához rendelt létszámkeretet. A közjogi szervezetszabályozó eszköz a másodfokon eljáró fővárosi, illetve megyei kormányhivatalok főosztályaihoz rendel létszámot.

Az első fokon eljáró kerületi, illetve járási hivatalok esetében a rendelet megjelöli a járási hivatal által ellátott feladatokat, és a feladatok összességéhez rendel létszámot.

A rendelkezésemre bocsátott adatok szerint a *fővárosban* az adatszolgáltatás idején az elsőfokon és másodfokon eljáró gyámhatóságok *a 2015. január 1-jén engedélyezett létszámmal látták el a feladatot*. Az adatok alapján összesen *öt olyan megye volt*, ahol a 2015. január 1-jén az engedélyezett létszámnál többen dolgoztak: Nógrád és Vas megye +1 fő, Győr-Moson-Sopron megye +3 fő, Veszprém megye +5 fő, Borsod-Abaúj-Zemplén megye +7 fő.

*Tizennégy megyében az engedélyezett létszámnál kevesebben dolgoztak az első és másodfokú gyámhatóságok, volt ahol igen jelentős volt az engedélyezett létszámtól való eltérés.* Csongrád, Hajdú-Bihar, Somogy -1 fő, Jász-Nagykun-Szolnok megye -1½ fő, Szabolcs-Szatmár-Bereg megye -2 fő, Heves, Tolna megye -3 fő, Komárom-Esztergom, Zala megye -4 fő, Fejér megye -5½ fő, Baranya megye -8 fő, Bács-kiskun, Békés megye -9 fő. Pest megye -21 fő.

Az engedélyezett létszámnál 3 fővel többel dolgozó Győr-Moson-Sopron megye és az engedélyezett létszámnál 1 fővel kevesebbel dogozó Hajdú Bihar megye jelezte, hogy *az állományban lévő létszámmal elegendő a feladatellátáshoz*. Az engedélyezett létszámnál 9 munkatárssal kevesebbel dolgozó Békés megye nem szolgáltatott adatot arra vonatkozóan, hogy a feladatot túlterheltség nélkül hány fővel tudná ellátni. A főváros és 16 megye gyámhatóságai vezetőinek meglátása szerint *a feladatot túlterheltség nélkül csak az adatszolgáltatáskori létszámnál több munkatárssal tudnák ellátni* (+4-62 fő). Kiemelendő Pest megye, ahol az engedélyezett létszámnál 21 fővel kevesebben dolgoznak, és a túlterheltség nélküli munkavégzéshez + 62 főre lenne szükség.

Az általános ügyintézési határidőről a Ket. 33. §-a rendelkezik. Eszerint a határozatot, az eljárást megszüntető végzést, a másodfokú döntést hozó hatóságnak az elsőfokú döntést megsemmisítő és új eljárásra utasító végzését *az eljárás megindulását számított huszonegy napon* belül (*ami 15 munkanapnak felel meg*) *kell meghozni és gondoskodni a döntés közléséről*. A Ket 33. § (2) bekezdése ételmében *kiskorú ügyfél érdekeinek veszélyeztetettsége esetében, az ügyet soron kívül kell elintézni*.

A Ket. 33. (3) bekezdése rendelkezik azon eljárási cselekményekről, *amelyek az ügyintézési határidőbe nem számítanak bele*. Ilyen pl. a hatásköri vagy illetékességi vita egyeztetésének, valamint az eljáró hatóság kijelölésének időtartama, a jogsegélyeljárás időtartama, a hiánypótlásra, a tényállás tisztázásához szükséges adatok közlésére irányuló felhívástól az annak teljesítéséig terjedő idő, az eljárás felfüggesztésének, illetve a szakértői vélemény elkészítésének időtartama.

Az adatszolgáltatókat arra kértem, hogy az átlagos ügyintézési időt munkanapban adják meg. Ennek alapján *késedelem nélküli ügyintézésről egyedül Hajdú-Bihar megye számolt be* (14-15 munkanap). Ezen adatszolgáltató a feladat túlterheltség nélküli ellátásához *a létszámot is elegendőnek tartotta*. A Győr-Moson-Sopron megyei adatszolgáltató a feladatellátáshoz a létszámot ugyancsak elegendőnek tartotta, ebben a megyében azonban az átlagos ügyintézési idő 24,3 munkanap volt. *A fővárosban és 18 megyében a Ket. által meghatározott 21 napos (15 munkanapos) ügyintézési határidőt kisebb, nagyobb mértékben meghaladóan (3-105 munkanap) születnek érdemi döntések.* A leghosszabb időtartamú ügyintézésről a legnagyobb szakemberhiánnyal küzdő Pest megye számolt be.

A Ket. az alapelvek között rögzíti az ügyfél tisztességes ügyintézéshez, *a jogszabályokban meghatározott határidőben hozott döntéshez való jogát*. Az ügyintézési alapelvek a közigazgatási hatósággal szemben támasztott követelmények, önállóan is felhívható, de az egyes rendelkezések értelmezésénél is iránymutató normatív szabályrendszerről van szó. Az Alaptörvény alkotmányos rangra emelt egyes a közigazgatási hatósági eljárásokat is érintő ügyintézési alapelveket és az Alaptörvény hivatkozott XXIV. cikke értelmében mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.

A rendelkezésemre bocsátott adatok alapján megállapítható, hogy a megyék többségében a gyámügyi hatósági feladatokat a 2015. január 1-jén meghatározott létszámnál kevesebb munkatárssal látják el az elsőfokon és másodfokon eljáró gyámhatóságok. Megállapítható továbbá az is, hogy az intézményekben szakügyintézőként középfokú végzettségűek is dolgoznak a területen. Megállapítható az is, hogy országosan az átlagos ügyintézési határidő – egy megye kivételével – mindenhol meghaladja a Ket. által meghatározott 21 napot (15 munkanapot).

A vizsgálat jellegénél és módszerénél fogva nem tért és nem is térhetett ki arra a kérdésre, hogy az egyes megyékben és a fővárosban tapasztalt eltérő időtartamú eljárási késedelem milyen más közvetlen, egyedi okokra volt visszavezethető, a különbségekre mennyiben volt kihatással az eltérő számú, bonyolultságú ügy, hatékonyabb vezetői munkaszervezés, informatikai fejlesztések, jobb munkakörnyezet és belső szabályozás, kevesebb adminisztrációs teher, teljesítményorientált bérezés. Mindezek kétségtelenül szerepet játszhatnak az eltérő eredményekben, javításuk pedig feltétlenül szükséges, ugyanakkor önmagukban a létszámhiányt csak enyhíteni tudják.

*Mindebből következően megállapítom, hogy megfelelő létszám, a szakértelem hiánya, az érdemi döntések késedelmes meghozatala az érintett ügyfél tisztességes eljáráshoz fűződő jogával összefüggő visszásságot okoz. Nem érvényesülhet továbbá a gyermek legjobb érdekét szolgáló eljárás elve, ez a helyzet pedig a gyámügyi eljárásokban érintett gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való alapjogával összefüggő visszásságot eredményez.*

**2.** Lényegesnek tartottam áttekinteni mindazon jogi szabályozókat, amelyek az adatszolgáltatók szerint *indokolatlanul akadályozzák, hátráltatják, lassítják az ügyintézést*, aminek következtében a Ket. által meghatározott ügyintézési határidő nem, vagy csak nagyon nehezen tartható.

A Ket. 2016. január 1-jétől hatályos 29. § (1b) bekezdése szerint a kérelemre induló eljárás *sommás eljárás*, ha a kérelem és mellékletei, valamint a hatóság rendelkezésére álló adatok (ide értve az olyan adatokat is, amelyek szolgáltatására a kérelmező nem kötelezhető) alapján a tényállás tisztázott, nincs ellenérdekű ügyfél és az eljárásra irányadó ügyintézési határidő nem éri el a két hónapot, vagy a hatvan napot. A Ket. 33. § (1a) bekezdése alapján a hatóság a sommás eljárásban az eljárás megindulását követően a határozatot azonnal, de legfeljebb nyolc napon belül meghozza, és gondoskodik a döntés közléséről.

A 2016. január 1-től hatályos Ket. 29. § (1c) bekezdése alapján, ha a hatóság megállapítja, hogy nem folytatható le sommás eljárás, *a sommás eljárás szabályait mellőzi*, és a kérelem beérkezésétől számított 8 napon belül *függő hatályú döntést hoz.* A *függő hatályú döntést akkor mellőzi a hatóság*, ha – az eljárás megindításától számított 8 napon belül – érdemben dönt az ügyben, a kérelmet érdemi vizsgálat nélkül elutasítja, az eljárást megszünteti, felfüggeszti vagy függőben tartja. *Mellőzi a hatóság a függő hatályú döntés meghozatalát*, ha nemzetközi jogsegélykérelemmel külföldi hatósághoz fordul, vagy a hatósági eljárás ügyintézési határideje legalább 2 hónap, 60 nap. A függő hatályú döntés meghozatala esetén az egyéb jogkövetkezmények mellett helye lehet *az ügyfél által megfizetett illeték visszatérítésének. A függő hatályú döntés értelmében, ha két hónapon belül nem születik döntés, a hatóság köteles az ügyfél részére az eljárási díjat, ennek hiányában tízezer forintot megfizetni.*

Az adatszolgáltatók közül sokan különösen aggályosnak tartják, hogy a függő hatályú végzések jogerőssé válása és az ezzel járó *következmények* megakadályozása érdekében – legkésőbb a határidő utolsó napján – *a hatóságok a tényállás teljes körű feltárása nélkül is döntést hoznak.*

A Ket 2015. december 31-ig hatályos 32. § (1) bekezdése szerint, ha az ügy érdemi eldöntése olyan kérdés előzetes elbírálásától függ, amelyben az eljárás más szerv hatáskörébe tartozik, vagy ugyanannak a hatóságnak az adott üggyel szorosan összefüggő más hatósági döntése nélkül megalapozottan nem dönthető el, a hatóság az eljárást felfüggeszti, vagy a rendelkezésre álló adatok alapján dönt. 2016. január 1-től a fent idézett rendelkezés akként módosult, hogy törvény *lehetővé teszi* az eljárás felfüggesztését, ha az ügy érdemi eldöntése olyan kérdés előzetes elbírálásától függ, amelyben az eljárás más szerv hatáskörébe tartozik, vagy ugyanannak a hatóságnak az adott üggyel szorosan összefüggő más hatósági döntése nélkül megalapozottan nem dönthető el. *Az adatszolgáltatók véleménye szerint e módosítás lassítja az eljárást.*

2016. január 1-től a *fellebbezési eljárás is módosult*. A Ket 105. § (2) bekezdése ugyanis akként rendelkezik, hogy ha a másodfokú döntés meghozatalához nincs elég adat, vagy az elsőfokú döntés meghozatalát követően új tény merül fel, vagy egyébként a tényállás további tisztázása szükséges, a másodfokú döntést hozó hatóság a kiegészítő bizonyítási eljárás lefolytatását maga végzi el, és ennek alapján dönt. *A függő hatályú végzések jogerőssé válásának megakadályozása érdekében hozott döntések következtében az adatszolgáltatók szerint 2016 első félévében eddig nem tapasztalt mértékben kellett az elsőfokú döntéseket másodfokon megváltoztatni, vagy kiegészítő bizonyítást lefolytatni.*

Vizsgálati tapasztalataim[6] visszaigazolják az adatszolgáltatók azon véleményét, hogy egyes gyámhatósági ügyekben sokszor *a Ket. által meghatározott ügyintézési határidőben csak a tényállás teljes körű feltárása és széleskörű bizonyítási eljárás lefolytatása nélkül hozható döntés*.

Az alapvető dilemmát az ilyen ügyekben az jelenti, hogy mi szolgálja a gyermek legjobb érdekét az eljárásban, az ideális esetet az jelenti, hogy a hatósági eljárásban a döntés, az intézkedés a lehető leggyorsabban, soron kívül, ugyanakkor kellően megalapozott módon születik meg. Nem vitatható a függő hatályú végzések alkalmazásának előírásában megnyilvánuló az az alapjogi szempontból pozitív jogalkotói szándék, hogy a végzés jogkövetkezményeire tekintettel hatósági eljárások ne húzódjanak el indokolatlanul. Önmagában ugyanakkor nem minden esetben a lehető leggyorsabban meghozott döntés szolgálja a gyermek legjobb érdekét, ráadásul egy gyámhatósági eljárás számos pontján jellegében eleve eltér egy hagyományos közigazgatási hatósági eljárástól, az általa hozott döntések – a bírósági eljárásokkal együtt – komoly jogi és nem jogi *következménnyel* járnak, sorsokat befolyásoknak, a legszemélyesebb kapcsolatokról határoznak. Kétségtelen, hogy az egyes gyámhatósági ügyek eltérőek lehetnek, de fontos lenne a jogalkotó részéről egy gyorsító elem beépítésekor a *differenciáltabb megközelítés alkalmazása*, e körben annak a lehetővé tétele, hogy a gyámhatóság indokolt esetben az előtte folyó eljárást felfüggeszthesse, egyben pedig a függő hatályú végzés meghozatalát mellőzze. Nem lehet cél ugyanis semmiképp, hogy tömegesen kerüljön sor a függő hatály fennállása miatt időben meghozott, de tartalmilag megalapozatlan, hibás elsőfokú döntések hatályon kívül helyezésére, ami az állam számára is plusz kiadást jelent.

*Mindebből következően megállapítom, hogy a gyámhatósági eljárások specifikus jellegére tekintettel nem levő gyorsító elemek automatikus, nem kellően differenciált alkalmazása hatásában alkalmas arra, hogy a gyermek legjobb érdekét szolgáló eljárás elvével, illetve gondoskodáshoz és védelemhez való jogával.*

**3.** Ombudsmanként magam is kiemelkedően fontosnak tartom a gyámhatóságokon dolgozó, nagy tapasztalattal, kiemelkedő szakmai tudással és empátiás képességgel rendelkező, továbbá a fiatal szakemberek anyagi és társadalmi megbecsülését, a szakterületen való megtartását.

*Álláspontom szerint a jelenlegi helyzetben a gyámhatósági munkatársak kiégését megelőző szupervízió, a burnout képzések, az újonnan belépő munkatársak elméleti és gyakorlati képzésének, a szakterületen régebben dolgozók szakirányú továbbképzésének hiányában sérül a gyermek legjobb érdekét szolgáló eljárás elve, valamint fennáll az érintett gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz fűződő alapjogával összefüggő visszásság is.*

A gyámhatósági eljárásokkal összefüggésben több korábbi ombudsmani vizsgálat tárt fel[7] a jogszabályok nem megfelelő értelmezésére visszavezethető, a jogállamiság elvéből eredő jogbiztonság követelményével, valamint a tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot eredményező eltérő joggyakorlatot. *Mindezek alapján magam is indokoltnak tartom a gyámügyi szakmai eseti döntéstár kidolgozását és megjelentetését, illetve módszertani levelek kiadását.*

**Intézkedéseim**

A jelentésben feltárt visszásság *jövőbeli bekövetkezésének megelőzése érdekében*

1) az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján *felkérem* az emberi erőforrások miniszterét, hogy – a Miniszterelnökséget vezető miniszterrel és a nemzetgazdasági miniszterrel együttműködve – vizsgálja felül a kormányhivatalokban és azok járási és kerületi hivatalaiba gyámhatósági feladatokat jelenleg ellátó osztályok és főosztályok létszámkeretét és a nem megfelelő létszám esetén tegye meg a szükséges intézkedéseket, valamint vizsgálja meg a további informatikai fejlesztések, illetve az adminisztratív terhek csökkentésének lehetőségét;

2) az Ajbt. 37. §-a alapján *felkérem* az emberi erőforrások miniszterét, hogy – az igazságügyi miniszterrel együttműködésben – tekintse át a hatályos szabályozás (Ket., Gyvt. és Gyer.) alapján kialakult jogi helyzetet, illetve vizsgálja meg egyes gyámhatósági eljárások esetében a differenciált szabályozás kialakításának a lehetőségét, ideértve a függő hatályú végzés meghozatalának mellőzését, illetve az eljárás felfüggesztésének a biztosítását;

[6] Lásd különösen AJB-650/2014. számú és AJB-683/2014. számú jelentéseket.
[7] Lásd különösen az AJB-2201/2011. számú és AJB-697/2012. számú jelentéseket.

3) az Ajbt. 31. §-a alapján *felkérem* az emberi erőforrások miniszterét, hogy a jelentésemben rögzített szakmai javaslatok figyelembe vételével, a gyermekek gondoskodáshoz és védelemhez való jogának, legjobb érdekének érvényesülése érdekében fontolja meg

a) a gyámügyi szakügyintézők szupervíziója, a burnout képzése, az újonnan belépő munkatársak szakirányú elméleti és gyakorlati képzése, valamint a szakterületen régebben dolgozók szakirányú továbbképzése biztosításának lehetőségét;
b) az egységes gyakorlat elősegítse érdekében a gyámügyi területen szakmai eseti döntéstár kidolgozását és megjelentetését, illetve módszertani levelek kiadását.

Budapest, 2016. november

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának**
**Jelentése**
**az AJB-2316/2016. számú ügyben**

Előadók: dr. Bene Beáta
dr. Győrffy Zsuzsanna
dr. Murányi Fanni

**A vizsgálat megindítása**

A Hivatalomhoz beadvány formájában jelzés érkezett a Kozmutza Flóra Általános Iskola és Szakiskola Pápay Endre Óvoda, Általános Iskola, Szakiskola, Kollégium, Gyermekotthon és Egységes Gyógypedagógiai Módszertani Intézmény Makó, Vásárhelyi u. 1-3. szám alatti gyermekotthoni egysége (a továbbiakban: Gyermekotthon) működésével kapcsolatban.

A jelzés szerint az intézményben komoly működésbeli, valamint a gyermekek teljes körű ellátásában jelentkező problémák vannak. A beadványozók kiemelték, hogy a havi ellátmány rendszeresen késve érkezik az intézménybe, emiatt az élelmiszerek beszerzése nem folyamatos, a gyermekek étkeztetése kifogásolható, nem tudják a gyermekek gyógyszereit sem megvenni és az iskolába járókat utaztatni, valamint a nevelőszülők is hónapok óta csak a hónap végén kapják meg az ellátmányt. 2015 augusztusában a szentesi Rigó Alajos Gyermekotthon leégett, ezt követően az otthonból a gyermekek egy részét a makói gyermekotthonba helyezték. A meglévő finanszírozási, ellátási, felügyeleti problémák ettől kezdve megsokszorozódtak és erőteljesebben jelentkeztek.

A beadványozók tájékoztattak arról is, hogy a gyermekek családi pótléka letéti számlára érkezik, a gondozott gyermekek ebből kapják a zsebpénzüket, és ebből az összegből finanszírozhatóak a fejlesztést célzó foglalkozások, szabadidős programok és a ruházkodás is. A gyermekek a felhasználás célját és az összeget megjelölve kérelmet írnak, azonban a pénz több havi késéssel érkezik meg. Példaként említették, hogy a 2015 novemberében kért összeg 2016 márciusáig nem érkezett meg. Így a téli ruházatra kért összeget tavaszra kapja meg a gyermek, amikor már nincs szüksége téli kabátra. A beadványozók szerint a havi zsebpénzüket a hónap végén kapják meg a gyermekek, így például 2015 decemberében csak a karácsonyi ünnepek után.

A kialakult helyzet miatt egyre feszültebbek a gyermekek. A növekvő bizonytalanságot nem tudják kezelni, megszaporodtak az agresszív megnyilvánulások, gyakoriak az összetűzések gyermek-gyermek és gyermek-felnőtt között egyaránt. Olyan feszültségek húzódnak meg, amelyek lassan veszélyeztetik a gyermekeket. Egyre gyakrabban tapasztalható továbbá a szerhasználat a gondozottak körében. A szakdolgozókra nehezedő teher, a túlterheltség, a működési problémák, a gyakori betegállományok a gyermekek biztonságát veszélyeztethetik. A gyermekotthonban a gondozottak felügyelete megoldatlan, ezért előfordult, hogy a gyermekek a nevelői szobából tulajdoníthattak el erős gyógyszereket, emiatt végül hárman kórházba is kerültek.

Tekintettel arra, hogy a beadvány jelzése nyomán felmerülhetett az érintett gyermekek gondoskodáshoz és védelemhez való jogával összefüggő visszásság gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 18. § (4) bekezdése (a továbbiakban: Ajbt.) alapján vizsgálatot indítottam. A beadványban jelzett egyes problémák és körülmények megalapozott feltárása érdekében Ajbt. 21. § (1) bekezdés d) pontja alapján *helyszíni vizsgálatot rendeltem el.*

A helyszíni ellenőrzés tapasztalatai és az ott felmerült kérdések alapján ezt követően az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontja és (2) bekezdése alapján megkeresésben kértem tájékoztatást a *Klebelsberg Intézményfenntartó Központ* (a továbbiakban: KLIK) *elnökétől*, valamint a *Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság* (a továbbiakban: SZGYF) *főigazgatójától.* A Gyermekotthon vezetőitől pedig arról tájékozódtam, hogy mikor és mely jogszabály alapján kezdte meg a KLIK a többcélú, gyermekvédelmi szakellátási feladatot is ellátó intézmények fenntartói jogának átadását a SZGYF részére. Megkeresésemben továbbá arról is tájékoztatást kérem, hogy országosan hány többcélú intézmény (gyermekotthon, lakásotthon) van, amelyek átadása még nem történt meg, mikorra várható az átadás végső határideje és milyen jogszabályi háttér alapján történik.

Ezen túlmenően az illetékes *gyermekjogi képviselőtől* tájékozódtam arról, hogy tudomása szerint a szentesi Rigó Alajos Gyermekotthonban az intézmény 2015. augusztusi leégésekor hány gyermek volt ott elhelyezve. Tájékoztatást kértem ennek kapcsán arról is, hogy a tűzesetet követően közvetlenül valamennyi, a szentesi intézményben gondozott gyermeket a makói Gyermekotthonban helyezték-e el, vagy arra csak fokozatosan, 2015 decemberéig került sor, utóbbi esetben makói elhelyezésükig a gyermekek mely gondozási helyen tartózkodtak.

**Az érintett alapvető jogok**

- 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 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 gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. tv. (Gyvt.);
- a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény (továbbiakban: Nkt.);
- az egyes szakosított szociális és gyermekvédelmi szakellátási intézmények állami átvételéről és egyes törvények módosításáról szóló 2012. évi CXCII. törvény;
- a személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti és a gyermekvédelmi intézmények, valamint személyek szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 15/1998. (IV. 30.) NM rendelet;
- a Klebelsberg Intézményfenntartó Központról szóló 202/2012. (VII. 27.) Korm. rendelet
- a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóságról szóló 316/2012. (XI. 13.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 316/2012. Korm. rendelet);
- az egyes szakosított szociális és gyermekvédelmi szakellátási intézmények állami átvételének részletes szabályairól és egyes kormányrendeletek módosításáról szóló 349/2012. (XII. 12.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 349/2012. Korm. rendelet);
- az Emberi Erőforrások Minisztériuma Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 4/2013. (I. 31.) EMMI utasítás;
- a Klebelsberg Intézményfenntartó Központról Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 22/2013. (VII. 5.) EMMI utasítás módosításáról szóló 39/2014. (XI. 6.) EMMI utasítás.

**A megállapított tényállás**

***1) A KLIK elnökének válasza***

A KLIK elnökének tájékoztatása szerint a 202/2012. Korm. rendelet 3. § c) pontja értelmében a Kormány a KLIK-et jelöli ki az állami köznevelési közfeladat ellátásában fenntartóként részt vevő szervként, ennek keretében az állami fenntartású köznevelési intézmények – ide nem értve a szakképzésért és felnőttképzésért felelős miniszter által fenntartott szakképző iskolákat és többcélú intézményeket – fenntartói jogai és kötelezettségei gyakorlására.

A KLIK Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 22/2013. (VII. 5.) EMMI utasítás módosításáról szóló 39/2014. (XI. 6.) EMMI utasítás határozza meg a KLIK feladatellátását, melynek *nem része a szociális és gyermekvédelmi feladatellátás.* Az Nkt. 84. § (7) bekezdése értelmében az állami intézményfenntartó központ által fenntartott intézmények esetében az oktatásért felelős miniszter legkésőbb az intézkedés tervezett végrehajtása éve májusának utolsó munkanapjáig hozhat döntést a nevelési-oktatási intézmény átszervezésével kapcsolatban.

Az Emberi Erőforrások Minisztériuma Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 4/2013. (I. 31.) EMMI utasítás értelmében az oktatásért felelős miniszteri jogkört ebben a kérdésben a köznevelésért felelős államtitkár gyakorolja. Így *2014-ben az SZGYF kezdeményezésére megszületett az államtitkári döntés* a KLIK fenntartásában lévő többcélú közoktatási intézményekhez tartozó gyermekvédelmi szakellátást biztosító szakmai egységek átadása vonatkozásában. Az átszervezésről szóló döntést követően a megfelelő előkészítés, az ellátás biztonságos megszervezése érdekében *a fenntartóváltásra 2014. szeptember 1-jét követően kerül sor.*

A fentiek értelmében az EMMI Szociálpolitikáért Felelős Helyettes Államtitkársága és a Köznevelésért Felelős Helyettes Államtitkársága között 2014. szeptember 30-án született megállapodás értelmében, 2014-ben megkezdődött a feladat átadás-átvétel előkészítése.

Az átadás - átvétel az *alábbi ütemezés* szerint zajlik:

- *2015. szeptember l-jével* 12 intézményben megtörtént a KLIK fenntartásában lévő többcélú közoktatási intézményekhez tartozó – fizikailag leválasztható ingatlanokban működő – gyermekvédelmi szakellátást biztosító szakmai egységek átadása,
- *2016. január 1-jével* kerültek átadásra azon intézmények, amelyeknek az Európai Uniós projekt-elszámolása nem zárult le 2015. szeptember l-ig, valamint a Dr. Nagy László EGYMI, melynek átvételi szándékát az SZGYF 2015 novemberében jelezte,
- *2016. augusztus 31-ig* kerülnek átadásra a KLIK fenntartásában lévő többcélú köznevelési intézményekhez tartozó – fizikailag nem leválasztható ingatlanokban működő – gyermekvédelmi szakellátást biztosító szakmai egységek (ide tartozik a vizsgálattal érintett Gyermekotthon).

Az elnök tájékoztatása szerint *az átadásra vonatkozó megállapodás aláírása folyamatban van*.

***2) Az SZGYF főigazgatójának válasza***

A főigazgató tájékoztatása szerint a 316/2012. (XI. 13.) Korm. rendelet 4. §-a az SZGYF-et jelölte ki a gyermekvédelmi intézmények tekintetében a fenntartói feladatok ellátására. A KLIK fenntartásában ugyanakkor *2013. január 1-jén 14 megyében és a fővárosban, 26 olyan többcélú köznevelési intézmény volt*, amelyekben a köznevelési feladatok mellett – gyermekotthon, lakásotthon, nevelőszülői hálózat működtetésével, összesen 86 gondozási hely 1.417 engedélyezett férőhelyén – gyermekvédelmi szakfeladatokat is elláttak. Az állami feladatellátás átvállalásáról szóló törvények hatályba lépését követően az a kormányzati és szakminisztériumi álláspont fogalmazódott meg, hogy a gyermekvédelmi szakellátás egységes fenntartói irányítása érdekében, szükséges a többcélú köznevelési intézmények ütemezetten történő „profiltisztítása".

A főigazgató is tájékoztatott arról, hogy a KLIK fenntartásában lévő többcélú köznevelési intézményekhez tartozó gyermekvédelmi szakellátást biztosító szakmai egységek átvételére államtitkári egyeztetést követően, ütemezetten került sor. Csongrád megyében a KLIK fenntartásában csak a vizsgált, a TIOP 3.4.2-11/1-2012-2014. pályázattal érintett gyermekotthon működik. Az intézmény gyermekvédelmi egységeinek egy része fizikailag leválasztható, míg a telephelyein lévő tagintézmények gyermekotthonai nem leválaszthatók. A projekttel érintett gyermekvédelmi szakellátást biztosító fizikailag leválasztható szakmai *egységek 2016. március 1-el tervezett átadás-átvétele – a projekt pénzügyi lezárásának hiányában – elmaradt.* A Kozmutza Flóra Óvoda, Általános Iskola, Szakiskola, Gyermekotthon Rigó Alajos Többcélú Intézmény Gyermekotthona tagintézménye a 2015. augusztusi tűzeset következtében súlyosan károsodott, az épület, az épületrész teljes rehabilitációjáig a fizikailag nem leválasztható gyermekotthoni egységben gyermekeket és fiatal felnőtteket nem fogadhatnak.

*A szentesi gondozási hely megszűnésével a makói gyermekotthon férőhely számát 20-ról 48-ra emelték.*

A tűzeset miatt kialakult helyzet mielőbbi rendezése – az ellátottak jogszabályoknak megfelelő elhelyezése, a zsúfoltság megszűntetése, valamint a helyreállítási munkálatok megkezdésének – érdekében, a 2016. február 18-án lefolytatott helyszíni szemle alapján az SZGYF szakmai anyagot készítetett az intézményhez tartozó valamennyi gyermekvédelmi egység

(3 db fizikailag leválasztható, valamint 2 db nem leválasztható gondozási hely és két nevelőszülői hálózat), összesen 157 férőhellyel, sürgősséggel történő átadás-átvétele érdekében.

A KLIK és az SZGYF részvételével *2016. február 23-án megtartott megbeszélésen* megegyezés született arról, hogy a Csongrád megyei – jelenleg még a KLIK fenntartásában lévő – valamennyi gyermekvédelmi intézményegység fenntartói váltására soron kívül kerüljön sor. A Csongrád megyét érintő KLIK-SZGYF közötti feladat átadás-átvétellel összefüggő intézményi átszervezéshez a Gyvt. 122. § (2) bekezdésben előírt miniszteri előzetes jóváhagyás iránti kérelmet az SZGYF 2016. február 25-én terjesztette fel írásban. Ahhoz, hogy a szakellátott gyermekek és fiatal felnőttek gondozási körülményeit a 2016/2017-es tanév kezdetére, 2016. szeptember 1-jére rendezni lehessen, a gondozási helyek szolgáltatói nyilvántartásba vételét is mielőbb realizálni szükséges. Ennek alapfeltétele, hogy az átvevő intézménynek az alapító okiratában a gondozási helyek címe telephelyként szerepeljen, az érintett intézmény okirat módosítását az SZGYF már előkészítette, a dokumentum miniszteri aláírását megelőző szakmai egyeztetéseket lefolytatta.

A Csongrád megyét érintő KLIK és az SZGYF közötti fenntartói váltásra vonatkozó – 2016. április 29-én érkezett – miniszteri előzetes jóváhagyás a gyermekvédelmi szakellátást nyújtó egységek SZGYF általi átvételét *„2016. május 1-jei határnappal, illetve a törzskönyvi bejegyzés napjában”* határozta meg. Az átadás-átvételre vonatkozó megállapodás felek általi aláírása folyamatban van, a Magyar Államkincstár által történő bejegyzésre az átvevő intézménynek az alapító okirata kiadmányozását követően kerül majd sor.

A jelenleg még KLIK fenntartásában lévő gyermekvédelmi egységek átadás-átvételének a 2015/2016-os tanév befejezését követően tervezett záró ütemében – összesen 9 többcélú köznevelési és 7 SZGYF fenntartású intézményt érintően, 10 fizikailag nem leválasztható gondozási hely, összesen 362 engedélyezett férőhellyel vesznek át. A fizikailag nem leválasztható gondozási helyek KLIK és az SZGYF közötti fenntartói váltására vonatkozó előírt miniszteri előzetes jóváhagyás iránti kérelmet az SZGYF ugyancsak 2016. február 25-én terjesztette fel. Az erre vonatkozó – 2016. április 29-én érkezett – miniszteri előzetes jóváhagyás a gyermekvédelmi szakellátást biztosító egységek SZGYF általi átvételét 2016. július l-jével történő megvalósulását határozta meg. A záró ütemben lebonyolítandó átadás-átvétellel összefüggő intézkedések keretében a megállapodások aláírásra történő előkészítése, valamint az átvevő intézmények alapító okiratának kiadmányozásával összefüggő kötelező szakmai véleményeztetés folyamatban van.

***3) A gyermekjogi képviselő válasza***

A gyermekjogi képviselő tájékoztatása szerint a szentesi gyermekotthonban a tűzeset 2015. augusztus 28-án történt. Személyi sérülés nem volt, a gyermekek mentése, biztonságos környezetben helyezése még aznap megtörtént. A tűzeset idején az intézményben 52 fő volt elhelyezve. Közülük 2015. augusztus 28-án 14 gyermeket helyeztek el a Gyermekotthonba. 2015. augusztus 30-án további 5 gyermek került a makói intézménybe, akik a tűzeset idején nyári kapcsolattartáson otthon voltak. További 4 fő engedély nélküli távozása miatt 2015. augusztus 29-ét követően került a Gyermekotthonba. A többieket más lakásotthonokban és nevelőszülőknél helyezték el, több utógondozott fiatal felnőtt pedig kérte az ellátás megszüntetését. A gyermekjogi képviselő tájékoztatott arról is, hogy a vizsgálattal érintett gyerekotthon és lakásotthonban élők teljes körű ellátásával kapcsolatban *több alkalommal tett észrevételt* a fenntartó, valamint a Csongrád Megyei Kormányhivatal Gyámügyi és Igazságügyi Főosztályánál. A helyzet rendezése érdekében azonban csak időleges változások történtek, de számottevő előrelépést nem tapasztalt.

***4) A helyszíni ellenőrzés tapasztalatai***

**4.1** A 2016. április 6-án tartott, előre be nem jelentett helyszíni ellenőrzésen a vizsgálatot végző munkatársaim konzultáltak az intézmény igazgatójával és két szakmai vezetőjével, meghallgattak öt gondozott gyermeket, megtekintették a Vásárhelyi u. 1-3. szám alatti gyermekotthont, továbbá a Szent Lőrinc u. 6. szám, és Ráday u. 5. szám alatt található lakásotthonokat.

Munkatársaim a helyszínen a következő dokumentumok másolatának rendelkezésére bocsátását kérték az intézmény vezetőjétől:

- működési engedély,
- szakmai program,
- házirend
- az időben utolsó gyámhatósági, fenntartói, népegészségügyi hivatali ellenőrzési anyag,
- létszámadatok
- ellátmány folyósítását igazoló irat,
- zsebpénznyilvántartás
- étlapok (aktuális, két hét visszamenőleg, egy hét előre)
- önálló csoportgazdálkodási szabályzat.

A vizsgálatot végző munkatársaim munkáját mind az intézmény vezetője, mind a munkatársai maximálisan segítették. A helyszíni vizsgálat tapasztalatai, valamint a rendelkezésre bocsájtott dokumentumok alapján a következő tényállás rögzíthető.

A Csongrád Megyei Kormányhivatal 2015. december 4-én kiállított tanúsítványa szerint az intézmény fenntartója a KLIK. A Gyermekotthonban az engedélyezett férőhelyszám 48 fő (4x12 fős csoport), a nevelőszülői hálózatban pedig 53 fő szerepel. A *Gyermekotthon határozott idejű működési engedélye 2016. december 31-éig szól*, a nevelőszülői hálózat működési engedélye határozatlan idejű. A lakásotthonok ugyancsak határozatlan idejű működési engedéllyel rendelkeznek.

A Gyermekotthonnak korábban 20 főre volt működési engedélye. A férőhelybővítésre a szentesi gyermekotthon leégését követően volt szükség, ugyanis az ott élő gyermekek egy részét Makóra helyezték. A leégett tagintézmény újjáépítésének határidejéről még nincs információ.

A szentesi gyermekotthonból érkezett gyermekeket az intézmény korábban kollégiumként funkcionáló 2. emeletén helyezték el. A részleges felújítás (festés) 2015 októberétől 2016 februárjáig tartott, addig minden gyermek a 2. emeleti szobákban lakott. Az intézményvezető elmondása szerint a Gyermekotthon működését nagyban nehezítette, hogy a szentesi gyermekek érkezését követően átszervezéseket kellett végrehajtani. Meg kell oldani a korábban Szentesen dolgozók utaztatását is, az ő munkaidejükbe az utazás is beleszámít, az így kieső munkaidőt más kollégák beosztásával tudták csak pótolni. Az átszervezés, illetve utaztatás miatt nagyon sok az intézményekben hosszú ideje dolgozó munkatárs kiégett, illetve pszichés problémákkal küzd, ezért betegállományba ment. Az ő helyettesítésüket az igazgató az iskolai gyermekfelügyelők beosztásával tudja csak megoldani. A rendelkezésemre bocsátott iratok és információk szerint a helyszíni vizsgálat idején *a gyermekotthon 48 férőhelyén 37 gyermek (14 lány és 23 fiú) volt elhelyezve*. Közülük nyolc gyermek ideiglenes hatályú beutalt, négyen átlagos szükségletűek, 16 fő különleges, két fő kettős szükségletű és hét utógondozott fiatal felnőtt.

A lakásotthonok engedélyezett férőhelye 12-12 fő. A Ráday utcai lakásotthonban 10 gyermek (5 lány és 5 fiú) él. Közülük egy átlagos, 3 fő pedig különleges szükségletű, hatan pedig utógondozottak. A Szent Lőrinc utcai intézményben ugyancsak tízen vannak (2 fő ideiglenes hatályú beutalt, 3 fő különleges szükségletű, illetve 3 fő utógondozott). Az engedély nélküli távollétek és előzetes letartóztatásba helyezés miatt azonban a létszám folyamatosan változik.

A hat gyermekcsoportnak (4 gyermekotthoni és a 2 lakásotthoni) két szakmai vezetője van. Minden csoportban egy nevelő és négy gyermekfelügyelő dolgozik, a főállású pszichológus ez év augusztusában nyugdíjba megy, jelenleg éppen a felmentési idejét tölti. A 6 csoportban a vizsgálat idején egy fejlesztő pedagógus és egy félállású pszichológus dolgozott.

Az intézményben hetente kétszer rendel az iskolaorvos, a szakellátásban lévő gyermekeket is kezeli, probléma esetén a rendelőjében fogadja őket. Korábban állandó védőnőt is alkalmaztak, erre azonban jelenleg nincs lehetőség, a városi védőnő heti két alkalommal jár az intézménybe. A gyermekfelügyelők között van egészségügyi végzettségű munkatárs is, aki kisebb balesetek esetén segíteni tud. A gyógyszereket zárható gyógyszerszekrényben tárolják.

Abban az időszakban, amikor minden csoport a második emeleten volt elhelyezve, az ügyeletes munkatárs a gyógyszerdobozt felvitte a második emeletre, a gyermekek a nevelők két emelet közötti ingázása idején hozzáférhettek a gyógyszerekhez, a panaszban említett esemény emiatt történhetett meg. A *dohányzás* folyamatos problémát jelent az intézményben. Az intézményi pszichológus és külső szakember segítségével is próbálkoznak leszoktató programokkal, sajnos eredménytelenül. A *droghasználatra* rátérve elmondták, hogy a biofű szívása a legjellemzőbb, ebben a tárgykörben toxikológus szakember tartott már előadást az intézményben. A rendelkezésemre bocsátott *zsebpénznyilvántartás* szerint pedig a gyermekek 2015 novemberéig, a tárgyhó közepéig átvették a zsebpénzüket, ez követően azonban már csak a hónap végén kapják meg.

**4.2** A lakásotthonok és a Gyermekotthon csoportjai (a továbbiakban: csoportok) az intézmény által rendelkezésre bocsátott nyilvántartás szerint folytattak csoportgazdálkodást. A havi ellátmányok a csoportokhoz a fenntartótól *2015 januárjától* – áttekintett adatok szerint – rendszertelen időpontokban és változó összegben érkeztek. A vizsgált időszak kezdetétől 2015 januárjától egészen decemberéig 4 csoportra oszlott az ellátmány összege, az 1. és a 2. számú csoport számára biztosított összeg közel azonos összegű volt, jellemzően a 2. csoportnál láthatóan valamennyire kevesebb összegben, alkalmanként 72.000, illetve 92.000 Ft-tól 255.600 illetve 244.950 Ft-ig terjedt. A 3. és 4. csoport szintén közel azonos ellátmányból gazdálkodhatott, jellemző összegek a 30.000 Ft-ól 80.000 Ft-ig terjedtek. 2015 decemberében 6 csoport kapott ellátmányt, legkevesebbet a 3. és a 4. csoport, 65.000 Ft-ot, a 2. csoport 87.000 Ft-ot, az 1. csoportban 150.220 Ft-ot, míg az 5. és 6. csoport egyformán 244.950 Ft-ot kapott.

Az ellátmányok az alábbi időpontokban érkeztek, *2015. január 30-án, március 25-én*, április 16-án, május 22-én, június 17-én, majd 26-án, július 30-án, *augusztus 18-án, október 2-án, november 23-26* között, valamint – a konkrét dátum ismerete nélkül – decemberben. Az adatok alapján 2015-ben ellátmányt 11 alkalommal biztosított a fenntartó, volt olyan hónap, hogy ellátmány februárban és szeptemberben nem érkezett, de volt olyan is, hogy egy hónapban 2 alkalommal is volt, az ellátmányok biztosításának időpontja között több alkalommal másfél – 2 hónap is eltelt.

A 2016-ra vonatkozó adatok szerint ez évben *ellátmányt* először 2016. január 29-én kapott az intézmény, amelyből az 1-2. csoport, illetve a 3-4. azonos összegben részesült, az 5-6. csoport nem kapott. 2016 *februárjában összesen 5 alkalommal* volt ellátmány, 5-én, 16-án, 22-én, 24-én, 26-án. A február 5-én biztosított összesen 29.500 Ft-ot az 1. csoport kapta, a február 16-án rendelkezésre álló 40.000 Ft-os ellátmányon 6 csoport osztozott, 1-2 csoport 8-8000 Ft, míg a több csoport 6-6000 Ft összegben. A 2016. február 22-én 360.000 Ft összegű ellátmány érkezett, melyből az 1-2. csoport 100-100.000 Ft, a többi csoport 40-40.000 Ft-ban osztozott meg. A 2016. február 24-én érkezett 334.200 Ft esetében az 1. csoport kapott 118.000, a 2. csoport 105.000, míg a többi 27.775 Ft-ot. A hónapban utolsóként biztosított 24.890 Ft-nyi ellátmány fölött a 2. (2.800 Ft), 3. és 4. (10.940-10.940 Ft), és 6. csoport (210 Ft) rendelkezett. *2016 márciusában 6 alkalommal* március 11-én, március 18-án, március 22-én, kétszer pedig március 23-án, illetve március 24-én érkezett ellátmány, amelyet az 1-2. csoport, illetve a 3-6. csoport azonos mértékben kapott meg, illetve az utolsó 78.665 Ft-os összegből csak a 3-6. csoport részesült.

A tagintézmény vezetősége elmondta, hogy a fentiek szerinti ellátmányt a fenntartó készpénzben adja át a székhely intézménynek Hódmezővásárhelyen, ahol a makói tagintézmény kollegái azt átveszik, majd kiosztják még aznap, vagy másnap a csoportoknak.

Az *intézmény önálló csoportgazdálkodásáról szóló belső szabályzata értelmében* a csoportban lakó ellátottak számával arányos a csoportgazdálkodás. A gyermekotthoni csoportban 10.000 Ft/hó, míg a lakásotthonokban 21.300 Ft/hó. Az igénylést minden hónap 28. napjáig kell megküldeni a fenntartónak. Az ellátmány felvételére havonta, az elszámolásokat követően történik, 30 napos felhasználási határidővel. Az ellátmány összegével elszámolni az átvételtől számított 25 napig szükséges. Az elszámolás helyessége esetén a következő ellátmány kifizetésre kerül.

**4.3** A Gyermekotthon egyes csoportjainak *tárgyi körülményeivel összefüggésben a következőket tárta fel a helyszíni vizsgálat.* A Gyermekotthon 4 csoportja az épület 1. és 2. szintjén helyezkedik el,

emeletenként 2-2 csoporttal. A lakószobák a hosszú folyosóról nyílnak, néhány ajtaja beszakadva. A szobák mindenütt 4 fő elhelyezésére alkalmas fekhely van, a szobákban ezen kívül található még az ágyak fölött polcrendszer, illetve a falba épített, jellemzően zárt, ruhák tárolására szolgáló szekrény, egy-egy asztal egy-egy székkel. A szobák bútorzata jelentősen elhasználódott, különösen rossz állapotú, de az első emelet néhány szobájában adományból új ágy is volt. A lakószobákban jellemzően – nem a napi használatból eredő – rendetlenség uralkodott, bevetetlen ágyak, szétszórt ruházat, egy-két szobát kivéve az otthonosság nem volt érzékelhető.

A gyermekek ruházatára is rákérdezve kiderült, hogy a szekrényeikben csak minimális mennyiségű ruha volt „behányva". Egy gyermek a kérdésre, hogy mit vesz fel másnap, azt válaszolta, hogy majd megoldja. Cipője van, ami rajta van és még egy papucs. A gyermek felsője koszos volt. A nevelők közben elmondták, hogy azért nincs több ruhájuk a gyermekeknek, mert azt eladják, illetve saját érdekükben néhány ruhát külön a raktárban elzárva őriznek.

A csoportgazdálkodási szabályzat az NM rendelet 77. §-ában foglaltaknak megfelelően ugyanakkor azt rögzíti, hogy „*a teljes körű ellátás részeként nyújtott ruházat legalább 6 váltás fehérneműt, valamint 3 váltás hálóruhát, továbbá az évszaknak megfelelő legalább 2 váltás hétköznapi (otthoni és utcai) felsőruhát és cipőt, valamint alkalmi és sportruházatot tartalmaz. A ruházat tisztításáról, javításáról az ellátását nyújtó gondoskodik, amelybe olyan mértékben vonja be a gondozott gyermeket, amely életkorának megfelelően tőle elvárható. Az ellátást nyújtó a gondozott gyermek szükségletei, valamint a ruházat elhasználódása szerint gondoskodik a ruházat beszerzéséről, illetve annak cseréjéről.*"

A vizesblokkok csoportonként biztosítottak, a nemenkénti fürdést a nevelők koordinálják, csak a 2. emeleti zuhanyzóban volt függöny. Az illemhelyek nemenkénti elkülönítése nem megoldott, a WC mellett toalett papír nem volt, a nevelők elmondása szerint azt a gyermeknek előbb el kell kérni, hasonlóan az illemhely használata után a szappanhoz és törölközőhöz.

A *csoportok nappali szobája* mindkét szinten egymás mellett található, az első emeleten átjárhatóak, a második emeleten teljesen egybe nyitott helyiségben van, amely utóbbi *siralmasan lepusztult bútorzattal, felszakad kanapékkal berendezett*, a gyermekek szórakoztatását egy működőképes Tv készülék biztosítja, illetve mellette látható volt egy filmek lejátszására alkalmas készülék.

A csoportoknak nincs konyhája, így a reggeli és az esti étkezést hideg élelemmel oldják meg. Az egyik gyermek elmondta, hogy szeretnének néha meleg vacsorát is enni, amelyhez van egy gáztűzhelyük, azonban most azt sem tudják használni, mert a palack kifogyott és nincs pénz a kicserélésére. A nevelő pedig jelezte, hogy már rezsóval is próbálkoztak, de azt nem bírja el az épület elektromos hálózata. *A gyermekek kifogásolták az étkezés minőségét és mennyiségét is, állításuk szerint reggelire csak kenyeret kapnak, amelyen nincs vaj.* Szeretnének péksüteményt is kapni, pl. túrós buktát, kakaós csigát. Kifogásolták még a leves minőségét, mivel csak levet kapnak, „amelyben csak csont van és nem hús", amit az egyik nevelő is megerősített.

Étkezni a folyosón középen elhelyezett asztalnál lehet mindkét szinten, amelyet 10-12 szék vett körül. A nevelők elmondása szerint ezért a csoportok egymást váltva esznek. Mindegyik csoportnak van élelmiszer raktára, hűtője, itt a legalapvetőbb reggelihez és vacsorához szükséges élelmiszereket tárolják, a hűtőben nagyon sok kolbász volt, illetve különböző szendvicskrém, néhány joghurt, puding. Tartós élelmiszerként adományból származott zöldborsó, zöldbab konzerv, emellett többek között tartós tej, pár csomag száraz tészta, kakaópor, mustár, nutella, müzli és néhány literes üdítő is volt a polcokon. Az élelmiszerraktárban ruhákat is tárolnak.

A gyógyszereket külön elzárva tartják a második emeleten, amelyek főleg láz- és fájdalomcsillapító, nátha kezelésére szolgáló szerek. A nevelő tudomása szerint az otthonban egy gyermek szed rendszeresen gyógyszert.

A lakásotthonok tárgyi felszereltsége megfelelő, a Szent Lőrinc utcai lakásotthon egy lakószobájáról hiányzott a bejárati ajtó, de a helyére átmenetileg sötétítő függönyt rögzítettek. A tagintézmény vezetője elmondta, hogy a tagintézmény iskolája részt vesz az iskolai gyümölcs programban, a lakásotthon és gyermekotthon lakói közül azok, akik az iskolájukba járnak, ezen keresztül is hozzájutnak a gyümölcshöz és a zöldséghez. Így heti szállítás mellett minden héten kapnak a gyerekek egy-egy almát, paradicsomot és 2 dl-es szívószálas üdítőt.

A Gyermekotthon csoportjaiban lakó gyermekek étkezését az önkormányzat és a KLIK finanszírozásában biztosítják. Az önkormányzat hétköznapokon napi háromszori étkezést nyújt, amelynek összege korcsoportonként változó az alsós gyermek esetében 628 Ft/nap, a felsős gyermek esetén 678 Ft/nap, szakiskolás gyermek pedig 865 Ft/nap. Ezeket az étkezéseket a gyerekek az iskolában, a központi konyhán keresztül veszik igénybe. A KLIK finanszírozza a reggelit és a vacsorát az általános iskolásoknál 387,85 Ft/nap, a szakiskolásoknál 440,8 Ft/nap összegben, továbbá a tanítás nélküli napokon és hétvégén a gyermekek tízóraiját és uzsonnáját, az ebédet pedig vállalkozástól vásárolják, aki oda is szállítja az ételt 705 Ft/nap összegért. Speciális étkezési igényű gyermekük jelenleg nincs, de korábban volt ilyen igény, amit megoldottak. A lakásotthonokban leginkább helyben főznek, jellemzően, amit a gyermekek szívesen fogyasztanak. A lakásotthonok kamrái és hűtői, fagyasztói élelmiszerekkel fel voltak töltve.

A be nem jelentett helyszíni vizsgálat során munkatársaim bekérték a gyermekcsoportok étlapjait a vizsgálatot megelőző két hétre visszamenőlegesen, az aktuális hétre és egy hétre előre tervezetett. Kifejezetten a gyermekotthoni csoportok étlapját elemezve megállapítható, hogy az étlap szerint tejet, tejféleséget a gyermekek jellemzően reggelire kapnak tanítási időben, elvétve volt sajt, néhány esetben puding. Gyümölcsöt, nyers zöldséget tanítási időben a konyha naponta biztosít jellemzően alma, narancs, retek és póréhagyma formájában. Hétvégén, illetve a tanítási szünetekben szerepel az étrendben tejféleség és zöldség, gyümölcs. Mindkét étkeztetésben jellemző uzsonna az édes jellegű péksütemény, aprósütemény. A vizsgálat során a tagintézmény-vezető hivatkozott arra, hogy a gyermekotthonokra nem vonatkozik a közétkeztetésre vonatkozó táplálkozás-egészségügyi előírásokról szóló 37/2014. (IV. 30.) EMMI rendelet.

**4.4** A *helyszíni vizsgálat során munkatársaim meghallgattak* egy ez évben 18. életévét betöltő lányt és egy 17 éves fiút, 13 éves testvérét és két 15 éves fiút. A gyermekek már több éve gyermekvédelmi gondoskodásban élnek, a szentesi gyermekotthonból kerültek Makóra. A lány augusztusra várja a gyermekét, az általános iskolát elvégezte, szeretne gyermekével együtt nevelőszülőhöz kerülni és fodrásznak tanulni. A nagykorúsághoz közel álló fiú elkezdte a katonai középiskolát, de néhány hét múlva abbahagyta. A 13 éves fiú jelenleg magántanuló, a szeretne nappali rendszerű oktatásban rész venni, szakácsnak tanulni. A nevelői szerint zenében, rajzban kifejezetten tehetséges. A két 15 éves fiú az intézmény belső iskolájában tanul. Arra a kérdésre, hogy az oktatásban nem résztvevők mivel töltik a napjaikat, a tanulók a szabadidejüket, azt válaszolták, hogy „semmivel". A nappaliban eszköz nélküli edzőgyakorlatot végeznek, tévét néznek. A gyerekek koruknál fogva a legmagasabb összegű zsebpénzre (5130 forint) jogosultak. Ezt az összeget szabadon használhatják fel, jellemzően ebből fedezik a hazalátogatásuk költségét is. Beszámoltak arról, hogy amíg korábban már hónap elején megkapták a zsebpénzt, az elmúlt időszakban későn, a hónap közepén, sőt a hónap végén jutnak hozzá a zsebpénzükhöz. A nevelőkkel kapcsolatban elmondták, hogy jó kapcsolatot ápolnak velük, de akit nem szeretnek, azt „kipiszkálják", emellett azt is megjegyezték, hogy a fenntartó munkatársaival már több alkalommal volt nézeteltérésük. A letéti számláról kért pénzzel kapcsolatban többen is panaszt fogalmaztak meg, miszerint 2-3 hónapos késedelemmel kapják meg a kérelmezett összeget. Elmondták, hogy a nevelőnél kell jelezniük az igényüket, aki továbbítja a kérelmet a szakmai vezetőhöz, és a szakmai vezető fordul a KLIK-hez az igényükkel. *A gyermekek szerint az ételek minősége kifejezetten rossz, reggelire egy szelet kenyeret kapnak felvágottal a hozzá felszolgált tea pedig ihatatlan.* A gyerekek elmondása szerint a gyermekvédelmi gyám mindig elérhető, bátran fordulhatnak hozzá, személyesen heti-kétheti gyakorisággal jár hozzájuk, a Gyermekotthonba.

**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 feladatnak minősül. Ebből következően pedig *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 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 éllel 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.”*

Ha összevetjük az Alaptörvény II. cikkében, illetve az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésében foglaltakat a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 54. § (1) bekezdésének és a 67. § (1) bekezdésének szövegével, akkor az állapítható meg, hogy a vizsgálat tárgyát képező jogállamiság elve és 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 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. Az alapjogok valódi érvényesülését képes kiüresíteni, megbénítani a szabályozás vagy a jogalkalmazás hibáiból, zavarából adódó kiszámíthatatlanság, az eljárásra vonatkozó garanciális szabályok félre tétele, figyelmen kívül hagyása.

**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 *Gyermekek Jogairól Szóló ENSZ Egyezmény* preambulumában is, amely rögzíti, hogy a gyermeknek, figyelemmel fizikai és szellemi érettségének hiányára, különös védelemre és gondozásra van szüksége, nevezetesen megfelelő jogi védelemre, születése előtt és születése után egyaránt. Az 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 3. cikke továbbá alapelvként valamennyi, gyermekekkel kapcsolatba kerülő állami intézményt és hatóságot a gyermek legjobb érdekének megfelelő eljárásra, döntésre kötelez. Az Egyezmény 3. cikk 3. pontja szerint a 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, ezek személyzeti létszámával és szakértelmével, továbbá a megfelelő ellenőrzés meglétével kapcsolatban.

Utalnom kell arra is, hogy a szülői gondoskodást mellőző gyermekek védelme érdekében fogadta el *az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése 1698. (2005) számú ajánlását* az intézetben élő gyermekek jogairól. Az ajánlás feladatként határozza meg az intézetben nyújtott oktatás, ellátás minőségének javítását, a nem megfelelő intézetek bezárását, illetve hogy a gyermeket úgy kell a családnál elhelyezni, hogy az jobb alternatívát jelentsen számára, mint az intézeti nevelés.

## III. Az ügy érdemében

### *1. Az intézmény működési engedélyével, valamint a gyermekcsoportok ellátmányának fenntartói utalásával kapcsolatos megállapítások*

A szentesi gyermekotthon 2015. augusztusi leégése rendkívüli, előre ki nem számítható esemény volt, a leégett intézményben élő gyermekek elhelyezéséről haladéktalanul gondoskodni kellett. A kért adatszolgáltatás szerint a makói Vásárhelyi utcai gyermekotthonba 2015. augusztus 28-a és 30-a között összesen 19 gyermek érkezett, majd szeptember hónapban pedig további 4 gyermek került az intézménybe.

A Vásárhelyi utcai Gyermekotthonban gondozott gyermekek száma tehát 2015 szeptemberében csak a szentesi gyermekotthonból érkezett gyermekekkel is meghaladta a működési engedély szerinti 20 főt. A szentesi gyermekotthon leégését követően nyilvánvaló volt, hogy az épületek helyreállítása hosszabb időt vesz igénybe, az ott élő gyermekeket befogadó intézményben férőhelybővítésére lesz szükség. A működést engedélyező, illetékes kormányhivatal a férőhelybővítést tartalmazó tanúsítványt azonban csak 2015. december 4-én állította ki.

Az NM rendelet 125/A. § (1)-(2) bekezdése szerint, ha a *lakásotthonban*, illetve – ha a gyermekotthon gazdálkodási rendje lehetővé teszi – a *gyermekotthoni csoportban önálló csoportgazdálkodás* folyik a működtető által a lakásotthon, a csoport számára rendelkezésre *bocsátott havi ellátmányból*. A csoportgazdálkodás alapvető pedagógiai célja a családi háztartás vezetésének modellezése azért, hogy a gondozott gyermek képessé váljon majd a saját háztartás vezetésére.

A rendelkezésemre álló adatok szerint 2015 januárjától 2015. november végéig 4 csoport kapott ellátmányt és végül *csak 2015 decemberében érkezett 6 csoportra ellátmány*. A fenntartó 2015 szeptemberében, vagyis amikor már a szentesi gyermekotthonból érkező gyermekekről is gondoskodott a gyermekotthon számára ellátmányt egyáltalán nem folyósított. 2016-ban pedig először január végén kaptak ellátmányt a csoportok, februárban összesen 5, márciusban pedig 6 alkalommal érkezett ellátmány. Összességében az ellátmány folyósítása rendszertelen, érkezése kiszámíthatatlan volt. Mindebből következően a gyermekotthoni csoportok kiadásai – ideértve a gyermek élelmezésére fordítható összeget is – tervezhetetlenné vált.

A Gyvt. 53. § (7) bekezdésében kapott felhatalmazás alapján az otthont nyújtó ellátásban részesülő gyermek családi pótlékának felhasználható részét a gyermek teljes körű ellátására vagy teljes körű ellátásának kiegészítésére kell fordítani, így *különösen ruházattal, szabadidő-eltöltéshez, kulturálódáshoz, játékhoz, sporthoz szükséges eszközökkel való ellátására, fejlesztésére, tehetségének gondozására, továbbá a gyermekotthonban elhelyezett gyermek zsebpénzének biztosítására.* Az NM rendelet 125/B. § (1) bekezdése szerint a gyermekotthon vezetője gondoskodik a gyermekotthonban elhelyezett gyermek családi pótlékának a Gyvt. 53. § (7) bekezdése szerinti felhasználásáról.

A helyszíni vizsgálat tapasztalatai alapján a gondozott gyermekek nem rendelkeznek az NM rendelet 77. §-ában felsorolt ruházattal, a családi pótlék pedig jelentős késedelemmel érkezett, amely miatt az intézményben élő gyermekeknek nem tudnak ruhát, illetve cipőt venni, sőt a jogszabály alapján járó zsebpénzüket is késedelmesen, rendszertelenül kapják meg.

*Mindezek alapján megállapítom, hogy az ellátmány és a családi pótlék rendszertelen, előre ki nem számítható folyósítása ellehetetlenítette a csoportgazdálkodás jogszabályban meghatározott pedagógiai célját, amely nyomán a kialakult helyzet a jogállamiságból eredő jogbiztonság követelménye, valamint az intézményben élő gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggésben súlyos visszásságot okozott.*

**2. A Vásárhelyi utcai Gyermekotthon tárgyi körülményei és a gyermekek étkeztetése**

**2.1** Az *elhelyezési feltételeket* az NM rendelet 124. § (4)-(7) bekezdései határozzák meg. Eszerint a csoport számára hálószobákból, közös nappali szobából, konyha-étkezőből, fürdőszobából és nemenkénti illemhelyekből álló önálló lakóteret kell biztosítani, amit a mindennapi életvitelhez szükséges bútorokkal, berendezési tárgyakkal, eszközökkel kell felszerelni. Egy hálószobában legfeljebb 4 gondozott gyermek helyezhető el. A minimálisan biztosítandó lakóterület gyermekenként 12 négyzetméter. A gondozott gyermek személyes használati tárgyait és ruházatát a csoport lakóterében, társaiétól elkülönítetten kell elhelyezni. A több csoport elhelyezésére szolgáló gyermekotthonban sportolásra alkalmas termet, udvart, a látogatók fogadására alkalmas helyiséget, terápiás célú foglalkozásokhoz (pszichológiai, gyógypedagógiai), korrepetáláshoz szükséges csoportszobát is ki kell alakítani. A gyermekotthoni csoportban a gondozott gyermekekkel foglalkozó munkatársak (nevelő, gyermekfelügyelő, gondozó) számára a csoport lakóteréhez kapcsolódó önálló helyiséget kell biztosítani, ahol a gyermekkel szükségessé váló egyéni beszélgetéseket lefolytathatja, adminisztrációs feladatait végezheti, és éjszaka tartózkodhat.

A vizsgálat során feltártam, hogy a gyermekotthonban *az illemhelyek nemenkénti elkülönítése nem megoldott*, a csoportoknak *nincs konyhája, önálló étkezője* és nem alakítottak ki látogatók fogadására alkalmas helyiséget sem. Mindennapi életvitelhez szükséges bútorok, berendezési tárgyak és eszközök ugyan vannak a gyermekotthonban, azok állapota azonban rendkívül elhasznált, nincsenek a szabadidő hasznos eltöltésére alkalmas játékok, könyvek, sporteszközök. Mindebből következően a gyermek nem is motiváltak arra, hogy lakókörnyezetükre vigyázzanak, azt szépítsék, otthonossá tegyék, a „semmittevés" pedig a gyermekek között agressziót növeli.

*Összességében megállapítom, hogy a gyermekotthon tárgyi feltételei alkalmatlanok a gyermekvédelmi gondoskodásban élők megfelelő szintű ellátására, amely visszásságot okoz az érintett gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggésben, egyúttal sérti az Egyezményben vállalt kötelezettséget is.*

**2.2** A *gyermekek étkezésének szabályait* a Gyvt. 21. §-a és 21/A. §-a határozza meg. A Gyvt. 21. § (1) bekezdés e) pontja alapján természetbeni ellátásként a gyermek életkorának megfelelő gyermekétkeztetést kell biztosítani – többek között – a gyermekotthon vezetője kérelmére az általános iskolai és a középfokú iskolai menzai ellátás keretében.

A Gyvt. 21/A. § (1) bekezdés b) pontja alapján pedig, amennyiben a törvényes képviselő eltérően nem rendelkezik, az intézményi gyermekétkeztetés keretében a nem bentlakásos intézményben a gyermekek és a tanulók számára az óvodai nevelési napokon, valamint az iskolai tanítási napokon az óvodában és a nem bentlakásos nevelési-oktatási intézményben a déli meleg főétkezést, valamint tízórai és uzsonna formájában két kisétkezést kell biztosítani. A Gyvt. 21/A. § (4) bekezdése pedig azt rögzíti, hogy a bentlakásos intézményben az intézményi gyermekétkeztetés keretében biztosítani kell az iskolai tanítási napokon a reggeli és vacsora főétkezést, és az iskolai tanítási napokon kívül a reggeli, ebéd és vacsora főétkezéseket, valamint a tízórai és uzsonna kisétkezéseket. A gyermekétkeztetést a Gyvt. 21/A. § (5) bekezdése szerint a szakosított szociális ellátást nyújtó és gyermekvédelmi szakellátást nyújtó intézmény az intézményben elhelyezett gyermekek részére biztosítja.

A közétkeztetésre vonatkozó táplálkozás-egészségügyi előírásokról szóló 37/2014. (IV. 30.) EMMI rendelet 1. § (3) bekezdése szerint *a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló törvény (a továbbiakban: Gyvt.) szerinti lakásotthon, valamint a főzőkonyhával nem rendelkező gyermekotthon és utógondozó otthon vonatkozásában csak a 2. §-ban, a 4. § (2) és (3) bekezdésében, a 8. §-ban, a 10. § (1) bekezdésében, valamint* a 14. § (1) bekezdés *a), c)-h)* pontjában és (2)-(4) bekezdésében foglaltakat kell alkalmazni. Ez a rendelkezés azonban az egészségügyi intézmények egészségügyi válsághelyzeti terveinek tartalmi követelményeiről, valamint egyes egészségügyi tárgyú miniszteri rendeletek módosításáról szóló 43/2014. (VIII. 19.) EMMI rendelet 19. §-a alapján nem lépett hatályba. Erre a szabályozásra hivatkozott az intézményvezetője is a helyszíni vizsgálat alatt.

Az előzőekkel szemben rá kívánok mutatni arra, hogy az NM rendelet 76. § (1) bekezdése az alábbiakat rögzíti a gyermekek étkeztetésével kapcsolatosan: „*a gondozott gyermek számára naponta, az életkornak megfelelő, legalább ötszöri, legalább egy alkalommal meleg, az egészséges táplálkozás követelményének megfelelő étkezést kell biztosítani, a közétkeztetésre vonatkozó táplálkozás-egészségügyi előírásokról szóló miniszteri rendeletben foglaltaknak megfelelően."* Az NM rendelet tehát a gondozott gyermekek tekintetében is egyértelműen előírja a 37/2014. (IV. 30.) EMMI rendelet alkalmazását. A 37/2014. (IV. 30.) EMMI rendelet 7. §-a meghatározza a naponta biztosítandó élelmiszereket, élelmiszercsoportokat, illetve korlátozásokat és tilalmakat: az egész napos étkeztetés esetén egy főre biztosítandó legalább *négy adag zöldség* – ide nem értve a burgonyát – vagy gyümölcs, ezekből legalább egy adag nyers formában, három adag gabona alapú élelmiszer, melyből *legalább egy adagnak teljes kiőrlésűnek kell* lennie. Tíz élelmezési nap alatt összesen pedig egész napos étkeztetés esetén egy főre 5 liter tej vagy ennek megfelelő mennyiségű kalciumtartalmú tejterméket ír elő.

Szeretném felhívni a figyelmet arra, hogy az alapvető jogok biztosa már az *AJB-797/2011. számon kiadott jelentésben* is hangsúlyozta, hogy kiemelten fontos a gyermekek életkorának megfelelő egészséges táplálkozásának biztosítása a gyermekvédelmi szakellátás rendszerében is.

A gyermekek étkeztetésével összefüggésben – különös tekintettel a reggelire – az étlapok és a gyermek által elmondottak között *ellentmondást* tapasztaltam.

Az ellentmondás feloldására – tekintettel arra, hogy a hatáskörömet meghatározó törvényi rendelkezések értelmében alakszerű, a bíróság, hatóság előtt zajlóhoz hasonló jellegű bizonyítást nem végezhetek – nincs lehetőségem. *Fel kívánom hívni a figyelmet ugyanakkor, hogy serdülőkorban lévő gyermekek esetében különösen fontos, hogy az elfogyasztott élelmiszerek minősége és mennyisége megfeleljen az egészséges táplálkozás követelményeinek.*

Az NM rendelet 76. § (1) bekezdése az előzőeken túl második mondatában az étkezésre fordítandó költségek nagyságáról is tartalmaz rendelkezést, amelynek keretében előírja, hogy *„a napi ötszöri étkezésre fordított költség összege naponta nem lehet kevesebb az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének 2,4%-ánál."* Ez utóbbi jelenleg 684 Ft/fő/nap összeget jelent.

A jogszabályban meghatározott napi öt étkezésre fordítandó minimum összeg a vizsgált intézménynél két szerv finanszírozásából tevődik össze, szerepel benne egyrészt az önkormányzat által az iskolában biztosított napi háromszori étkezés, másrészt a fenntartó által biztosítandó további étkezések költsége. A feltárt tényállás alapján a két finanszírozó szerv által az étkezésekre fordítandó költségek összege a nyilvántartások szerint a minimum összeget meghaladják. A vizsgálat során feltártak szerint ugyanakkor a gyermekotthoni, valamint a lakásotthoni csoportok étkeztetését a rendszertelenül kifizetett ellátmányok jelentősen megnehezítették, *ami alkalmas arra, hogy* a *gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggő visszásságot okozzon.*

**3. A fenntartói jogok gyakorlásáról a többcélú közös igazgatású köznevelési és többcélú közös igazgatású gyermekvédelmi intézmények esetén**

**3.1** Az Nkt. 7. § (2) bekezdése értelmében a többcélú intézmény elláthatja a *köznevelési intézmény,* több különböző típusú köznevelési intézmény (így óvoda, iskola, gyógypedagógiai, konduktív pedagógiai nevelési-oktatási intézmény, pedagógiai szakszolgálat valamint pedagógiai-szakmai szolgáltatást nyújtó intézmény) feladatait*, valamint összevonható nem köznevelési feladatot ellátó intézménnyel is* az Nkt. által meghatározott esetben, formában és eljárás megtartásával.

Az Nkt. 20. § (1) bekezdés d) pontja alapján a *többcélú intézmény lehet* többek között *közös igazgatású köznevelési intézmény*, amely – az Nkt. 20. § (4) bekezdése szerint – szervezeti és szakmai tekintetben önálló intézményegységek keretében különböző típusú nevelési-oktatási intézmények, továbbá egységes iskola, összetett iskola feladatait láthatja el. Az Nkt. 20. § (6) bekezdése értelmében *a közös igazgatású köznevelési intézményben* és az általános művelődési központban *a nevelő és oktató munkához kapcsolódó, nem köznevelési tevékenységet ellátó intézményegység is működhet*, amelynek tartalmát az Nkt. 20. § (7) bekezdés d) pontja határozza meg. Eszerint nevelő és oktató munkához kapcsolódó, nem köznevelési tevékenységnek minősül *minden olyan gyermekvédelmi, gyermekjóléti, szociális és egészségügyi ellátás, amely gyermekek, valamint tanköteles tanulók számára nyújtható.*

A hivatkozott rendelkezések alapján látható, hogy az Nkt. értelmében *a gyermekvédelmi szakellátási feladat nem tartozik a köznevelési tevékenységek közé*, azonban a gyermekek, a tanköteles tanulók számára gyermekvédelmi tevékenységként többcélú, közös igazgatású intézmény önálló intézményegységében ellátható. Az Nkt. 20. § (11) bekezdése csak azt rögzíti, hogy a *közös igazgatású köznevelési intézmény vezetését*, az intézményegységek munkájának összehangolását – az egyes intézményegységek azonos számú képviselőiből álló – *igazgatótanács segíti*, amely jogszabályban meghatározottak szerint részt vesz a munkáltatói jogkör gyakorlásában.

Vizsgálatom során figyelemmel voltam arra, hogy a Kormány a 202/2012. Korm. rendelet 3. § (1) bekezdésében az állami köznevelési közfeladat ellátásában fenntartóként résztvevő szervként az állami fenntartású köznevelési intézmények *fenntartói jogai és kötelezettségei gyakorlására az KLIK-et jelölte ki.* E rendelkezést a 146/2015. (VI. 12.) Korm. rendelet 11. § (1) bekezdése *2015. július 1-jei hatállyal* módosította, amely szerint a KLIK jogosult az állami fenntartású köznevelési intézmények – *ide nem értve* a szakképzésért és felnőttképzésért felelős miniszter által fenntartott szakképző iskolákat és *többcélú intézményeket* – fenntartói jogai és kötelezettségei gyakorlására.

**3.2** A Gyvt. 96. § (4) bekezdése értelmében *a közös igazgatású gyermekjóléti, illetve gyermekvédelmi intézmény* szervezeti és szakmai tekintetben önálló intézményegységek keretében különböző típusú intézmények feladatát látja el.

A Gyvt. 96. § (5) bekezdése alapján az előző *a gyermek ellátásához és neveléséhez kapcsolódó nem gyermekjóléti és nem gyermekvédelmi tevékenységet ellátó intézményegység is működhet*, különösen családvédelmi szolgálat, védőnői szolgálat, házi gyermekorvosi szolgálat, *óvodai vagy általános iskolai nevelést, oktatást,* kollégiumi ellátást, nevelési tanácsadást végző intézményegység. A közös igazgatású többcélú gyermekvédelmi intézmény a Gyvt. 2012-ben módosított 156. § (5) bekezdése alapján a gyermekotthonban működő óvoda és iskola – mint *közös igazgatású többcélú gyermekvédelmi intézmény* – önálló intézményegységként működik tovább az Nkt. alapján.

A gyermekvédelmi intézmények fenntartói jogával kapcsolatosan rendelkezést tartalmaz az egyes szakosított szociális és gyermekvédelmi szakellátási intézmények állami átvételéről és egyes törvények módosításáról szóló 2012. évi CXCII. törvény. E törvény 1. § 1. e) pontja értelmében *az átvett feladat* alatt értendő a 2013. január 1-jét megelőzően a települési önkormányzat vagy társulásaik által az 1. mellékletben felsorolt gyermekvédelmi szakellátást biztosító intézmény – *ideértve a többcélú gyermekvédelmi intézményt is* – megszervezésével és fenntartásával nyújtott szakosított szociális ellátás és *gyermekvédelmi szakellátás*. A törvény *3. számú melléklete* sorolja fel a *2014. január 1-jével állami tulajdonba kerülő integrált szociális, gyermekvédelmi intézményeket*, a többcélú intézményként nevesített intézmények közt többcélú önkormányzati kistérségi társulások vannak.

A 2012. évi CXCII. törvény 10. § (1) bekezdés a) pontja a Kormányt hatalmazza fel arra, hogy az átvett intézmények, integrált intézmények fenntartásával kapcsolatos feladatokat ellátó szervet rendeletben kijelölje. A Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóságról szóló 316/2012. (XI. 13.) Korm. rendelet 4. §-a az *átvett intézmények tekintetében* a gyermekvédelmi intézmények fenntartójaként az SZGYF-et, illetve megyei kirendeltségeit jelölte ki.

Vizsgálatom során figyelemmel voltam az SZGYF főigazgatójának válaszában foglaltakra is, miszerint *2013. január 1-jén 26 olyan többcélú köznevelési intézmény* volt, melyekben a köznevelési feladatok mellett – gyermekotthon, lakásotthon, nevelőszülői hálózat működtetésével, összesen 86 gondozási hely 1417 engedélyezett férőhelyén – gyermekvédelmi szakfeladatokat is elláttak.

A fentiek alapján tehát rögzíthető, hogy az Nkt. alapján működhet többcélú *közös igazgatású köznevelési intézmény, amely egyben gyermekvédelmi ellátást nyújthat.* A Gyvt. alapján pedig működhet *közös igazgatású gyermekvédelmi többcélú intézmény, amelyben működhet az Nkt. szabályai szerint általános iskolai oktatást végző intézményegység.*

A jogszabályok áttekintését követően rá kell mutatnom arra, hogy a 2013. január 1-jén, és a 2014. január 1-jén *át nem vett gyermekvédelmi szakellátási feladatokat nyújtó intézmények tekintetében a fenntartói jogok átvételére kötelező előírást, határidőt egyetlen jogszabály sem tartalmaz*. A helyszíni vizsgálat alatt az intézményvezetőtől kapott tájékoztatás, a KLIK elnökének és az SZGYF főigazgatójának válaszai értelmében ugyanakkor az az álláspont körvonalazódott, hogy a gyermekvédelmi szakellátás egységes fenntartói irányítása érdekében *szükséges a többcélú köznevelési intézmények ütemezett „profiltisztítása"*, amelynek keretében a KLIK fenntartásában lévő többcélú köznevelési intézményekhez tartozó gyermekvédelmi szakellátást biztosító szakmai egységek átvételére államtitkári egyeztetést követően, ütemezetten kerül sor. Az intézményvezető tájékoztatása szerint *a gyermekotthoni feladatok fenntartóváltásának már több kitűzött időpontja is volt 2014-től.*

**3.3** Mindezek alapján megállapítható, hogy a törvényi szintű szabályozás lehetőséget ad mind a többcélú, ezen belül is a közös igazgatású köznevelési intézményben a gyermekvédelmi feladatok ellátására, mind a többcélú gyermekvédelmi intézményekben oktatási feladatok ellátására elkülönített intézményegységként az ágazatra vonatkozó rendelkezések mentén. Kötelező jogszabályi előírás arra nincs, hogy jelenleg a KLIK fenntartásában működő többcélú köznevelési intézményeket más fenntartóhoz kellene átadni, ezzel szemben mind a Gyvt., mind az Nkt. a *közös igazgatású működési formát követeli meg*. A jogi környezet ugyanakkor ezen intézmények tekintetében egy előírástól, az Nkt. 20. § (11) bekezdésében foglaltaktól eltekintve – miszerint a *közös igazgatású köznevelési intézmény vezetését*, az intézményegységek munkájának összehangolását az egyes intézményegységek azonos számú képviselőiből álló *igazgatótanács segíti*, amely részt vesz a munkáltatói jogkör gyakorlásában – nem lelhető fel.

A jogalkotó tehát adós maradt a közös igazgatású intézmények működését meghatározó követelmények, megoldások szabályozásával, míg a szabályozási hiányossággal párhuzamosan a többcélú intézmények „profiltisztítását" tűzték ki az intézmények fenntartói jogainak gyakorlására jogosult szervek szaktárcai támogatás mellett.

A vizsgálattal érintett intézmény alapdokumentuma szerint *egységes gyógypedagógiai, konduktív pedagógiai módszertani intézmény (a továbbiakban: EGYMI)*, amely ellát gyermekvédelmi feladatokat, gyermekotthont és lakásotthonokat működtet. Az EGYMI az Nkt. 20. § (1) bekezdés f) pontja szerint ugyan többcélú intézmény, amely az Nkt. 20. § (9) bekezdése alapján a sajátos nevelési igényű gyermekek, tanulók többi gyermekkel, tanulóval együtt történő nevelésének, oktatásának segítése céljából hozható létre. Az intézmény keretén belül *működnie kell kizárólag sajátos nevelési igényű gyermekeket, tanulókat ellátó óvodai, általános iskolai, fejlesztő nevelés-oktatást végző iskolai vagy középfokú iskolai feladatot ellátó intézményegységnek, továbbá utazó gyógypedagógusi, utazó konduktori hálózatnak vagy – az országos és megyei szakértői bizottsági feladatok kivételével – pedagógiai szakszolgálati feladatokat ellátó intézményegységnek.* Az EGYMI elláthatja továbbá a *családsegítő szolgálat, az iskola-egészségügyi ellátás és a gyógypedagógiai, konduktív pedagógiai eszközök és segédanyagok kölcsönzésének feladatait, valamint kollégiumot működtethet.* E többcélú intézményi típusban gyermekvédelmi szakellátási feladatok ellátását ugyanakkor a törvény maga nem nevesíti.

Mindezek alapján összefoglalóan megállapítom, hogy a makói gyermekotthon EGYMI-ként meghatározott, többcélú intézmény az Nkt. 20. § (1) bekezdés f) pontja alapján, azonban alapdokumentuma szerint nem többcélú, közös igazgatású köznevelési intézmény, amely nem köznevelési feladatként gyermekotthont és lakásotthont is működtethet. Ugyanakkor ténylegesen a tagintézmény gyermekotthon és lakásotthonok működtetését is végzi, amihez azonban hiányzik az Nkt. által rögzített működési forma a közös igazgatás. *E „működésbeli rendellenesség" álláspontom szerint visszavezethető a többcélú közös igazgatású köznevelési intézmények működésével kapcsolatos szabályozás azon hiányosságára, amely így a jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okozott.*

Rá kívánok mutatni jelentésemben továbbá arra is, hogy az intézmények működésében – az elemzett szabályozási hiányosság mellett – további komoly bizonytalanságot okozott az az ágazati, illetve fenntartói akarat, amely a gyermekotthon és lakásotthonok fenntartóváltását ugyan meghatározta, azonban annak időpontját folyamatosan kitolta. A várható fenntartóváltás miatt is alakulhatott ki az a nemkívánatos helyzet, hogy a gyermekotthoni feladatok ellátásától a jelenlegi fenntartó szabadulni kívánt, amely megjelent a gyermekotthon működéséi feltételeinek finanszírozásban, míg a várható új fenntartó még nem gyakorolhatta fenntartói jogait.

Mindezek alapján megállapítom, hogy *a kötelező erővel bíró jogszabályokban meg nem jelenő, de az intézmények mindennapi életét teljesen átható bizonytalanság a jogbiztonság követelményének sérelmén túl hatásában a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggésben súlyos visszásságot okozott.*

**Intézkedéseim**

A jelentésemben feltárt alapjoggal összefüggő visszásság orvoslása, jövőbeli bekövetkezésének megelőzése érdekében

1) az Ajbt. 37. §-a alapján *kezdeményezem* az emberi erőforrásokért felelős miniszterénél, hogy készítse elő a többcélú közös igazgatású köznevelési intézmények részletes szabályainak jogszabályban való meghatározását, amely megteremti a többcélú közös igazgatású köznevelési, illetve gyermekvédelmi intézmények működésének feltételeit, továbbá az intézmények szükségesnek tartott profiltisztítása esetén a fenntartóváltásra vonatkozó részletes feltételeket szintén jogszabályi szinten határozza meg;
2) az Ajbt. 31. §-a alapján *kezdeményezem a* Klebelsberg Intézményfenntartó Központ elnökénél, hogy a Kozmutza Flóra Óvoda, Általános Iskola, Szakiskola, Gyermekotthon Makó, Vásárhelyi u 1-3. szám alatti gyermekotthoni egysége számára – a fenntartói jog átadásáig – folyamatosan biztosítsa a mindennapi működéshez szükséges feltételeket, illetve haladéktalanul intézkedjen az ellátmány és a gyermekek családi pótlékának

rendszeres, előre meghatározott időpontban való folyósításáról és a gyermekotthoni csoportok tárgyi feltételeinek soron kívüli javításáról, illetve pótlásáról;

*3)* az Ajbt. 31. §-a alapján *felkérem* a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság főigazgatóját, hogy

a) a Kozmutza Flóra Óvoda, Általános Iskola, Szakiskola, Gyermekotthon Makó, Vásárhelyi u 1-3. szám alatti gyermekotthoni egysége fenntartói jogának átvételét követően haladéktalanul intézkedjen az ellátmány és a gyermekek családi pótlékának rendszeres, előre meghatározott időpontban való folyósításáról és a gyermekotthoni csoportok tárgyi feltételeinek soron kívüli javításáról, pótlásáról.

b) a gondozott gyermekek nevelőszülői, illetve lakásotthoni elhelyezésének egyidejű biztosításával vizsgálja meg a Gyermekotthon megszüntetésének lehetőségét, ennek hiányában intézkedjen a Gyermekotthon tárgyi feltételeinek javításáról.

Budapest, 2016. június

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának**
**Jelentése**
**az AJB-1201/2016. számú ügyben**
(Kapcsolódó ügy: AJB-4943/2016)

Előadók: dr. Győrffy Zsuzsanna
dr. Bene Beáta
dr. Kozicz Ágnes
dr. Kussinszky Anikó
dr. Murányi Fanni

**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 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.

Korábbi vizsgálati tapasztalatok, valamint a gyermekvédelmi szakemberekkel való konzultációk arra mutatnak, hogy a *kettős szükségletű*, azaz *a különleges és speciális szükségletet egyidejűleg mutató gyermekek ellátása* a gyermekvédelmi szakellátást nyújtó intézményekben jelenleg nem megoldott. A tapasztalatok szerint a létszám- és szakemberhiány miatt ugyanis sem a speciális, sem a különleges ellátást nyújtó intézmények nincsenek felkészülve a kettős szükségletű gyermekek ellátására. A gyermekvédelmi szakellátásban problémát jelent, hogy *nincsenek speciális, kettős szükségletű gyermekek gondozására felkészített nevelőszülők sem*. A gyermekek sokszor férőhely, ellátóhely hiányában nem helyezhetők el az állapotukhoz igazodó, szükségletüknek megfelelő gondozási helyen.

*Komoly problémát jelent az is, hogy megoldatlan a gondozott gyermekek pszichiátriai ellátása*. A 2009-ben lefolytatott, az ország pszichiátriai és addiktológiai ellátását feltérképező AJB-3536/2009. számú ombudsmani jelentés többek között megállapította, hogy három régióban (Közép-Dunántúl, Dél-Dunántúl és Észak-Magyarország) egyáltalán nem volt gyermekpszichiátriai fekvőbeteg-ellátás. 2014-ben *utóvizsgálatba* kezdtem, hogy feltárjam a jelentés közzétételét követően az elmúlt években ezen a területen tett intézkedéseket, valamint azoknak az alapvető jogok érvényesülésével összefüggő hatását. Figyelemmel arra, hogy a gyermekpszichiátriai és gyermekaddiktológiai ellátás hiányosságai egyaránt érintik az ezen ellátást igénylő családban élő, illetve a gyermekvédelmi szakellátásban nevelkedő gyermekeket, *az utóvizsgálat tapasztalatait e jelentésemben rögzítem*.

A Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény 20. cikk 1. pontjában foglaltak 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 Egyezmény 23. cikk 1. bekezdése szerint *„Az Egyezményben részes államok elismerik, hogy a szellemileg vagy testileg fogyatékos gyermeknek emberi méltóságát biztosító, önfenntartását előmozdító, a közösségi életben való tevékeny részvételét lehetővé tevő, teljes és tisztes életet kell élnie”*. Nem hagyhatóak továbbá figyelmen kívül a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI törvény által meghatározott olyan védendő speciális gyermeki jogok sem, mint a fogyatékossággal élő, a speciális gyermekotthonban elhelyezett gyermek jogai, a szükséglethez igazodó ellátáshoz való jog.

A 2016-os gyermekjogi stratégiához illeszkedve elindított átfogó hivatalbóli ombudsmani vizsgálatom *célja* az volt, hogy feltárja, hogy az Egyezményben foglalt garanciák, illetve a Gyvt. által meghatározott speciális gyermeki jogok miként érvényesülnek az intézmények gyakorlatában.

Minderre figyelemmel a fővárosi, megyei gyermekvédelmi szakszolgálatok igazgatóit, illetve az Országos Gyermekvédelmi Szakértői Bizottság (a továbbiakban: OGYSZB) vezetőjét arra kértem, hogy *küldjék meg a részemre a gyermekvédelmi szakértői bizottságok 2015-ben kettős szükségletű gyermekekről készített szakvéleményeit*.

Tájékoztatást kértem arról is a megkeresett szervektől, hogy a vizsgált időszakban a kettős szükségletű gyermekek közül hányat tudtak – ideértve a pszichiátriai ellátást is – a szükségletüknek megfelelő, a szükségletükhöz közeli, illetve a szükségletüknek nem megfelelő gondozási helyre elhelyezni. Végül arra kértem a megkeresetteket, hogy szíveskedjenek velem megosztani mindazon észrevételeiket, javaslatukat és az esetleges rendelkezésükre álló olyan adatot, amelyeket vizsgálatom eredményessége szempontjából fontosnak tartanak.

A kapott válaszokra figyelemmel jelöltem ki *a helyszíni vizsgálattal érintett intézményeket*:

- *Szent Miklós Általános Iskola, Diákotthon és Gyermekotthon* (1035 Budapest, Miklós tér 5.),
- *Pilisi Gyermekotthon, Óvoda, Általános Iskola, Speciális Szakiskola, Készségfejlesztő Speciális Szakiskola Ceglédi Szakmai Egységei* (2700 Cegléd, Harmat u.1. és 2700 Cegléd, Kishíd u. 4. lakásotthonok),
- *Eszterházy György Gyermekotthon, Általános Iskola és Speciális Szakiskola, Készségfejlesztő Szakiskola* (8418 Bakonyoszlop, Kossuth u. 1.),
- *Batthyány Lajos Általános Iskola és Gyermekotthon* (9756 Ikervár, Kossuth u. 2.)
- *Emberi Erőforrások Minisztériuma Kalocsai Gyermekotthon, Általános Iskola és Szakiskola* (6300 Kalocsa, Szent István Király út 16-22.).

Az adatgyűjtésen és a helyszíni vizsgálatokon túl a gyermek- és ifjúságpszichiátriai, valamint addiktológiai betegellátás helyzete tárgyában indított utóvizsgálatom során megkerestem az Emberi Erőforrások Minisztériuma egészségügyért felelős államtitkárát, az Országos Egészségbiztosítási Pénztár, valamint az Országos Tisztifőorvosi Hivatal (a továbbiakban: OTH) vezetőjét is.

**Az érintett alapvető jogok és alkotmányos követelmények**

- 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) és (2) bekezdései];
- a fogyatékossággal élő személyek védelme: *„Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket."* [Alaptörvény XV. cikk (5) 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 testi és lelki egészséghez való jog: *„Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez."* [Alaptörvény XX. 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 Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről szóló 1991. évi LXIV. törvény (a továbbiakban: Egyezmény),
- a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (a továbbiakban: Szt.),
- a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (a továbbiakban: Gyvt.),
- A Fogyatékossággal élő személyek jogairól szóló egyezmény és az ahhoz kapcsolódó Fakultatív Jegyzőkönyv kihirdetéséről 2007. évi XCII. törvény (a továbbiakban: CRPD),
- a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény (a továbbiakban Nkt.),

- a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról szóló 149/1997. (IX. 10.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Gyer.),
- a személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti és a gyermekvédelmi intézmények, valamint személyek szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 15/1998. (IV. 30.) NM rendelet (a továbbiakban: NM rendelet),
- az egészségügyi szolgáltatások nyújtásához szükséges szakmai minimumfeltételekről szóló 60/2003. (X. 20.) ESzCsM rendelet (a továbbiakban: Minimumrendelet),
- a gyermekvédelmi és gyámügyi feladat- és hatáskörök ellátásáról, valamint a gyámhatóság szervezetéről és illetékességéről szóló 331/2006. (XII. 23,) Korm. rendelet (Gyszr.),
- az egészségügyi ellátórendszer fejlesztéséről szóló 2006. évi CXXXII. törvény végrehajtásáról szóló 337/2008. (XII. 30.) Korm. rendelet,
- a pedagógiai szakszolgálati intézmények működéséről szóló 15/2013. (II. 26.) EMMI rendelet.

**A megállapított tényállás**

***1. A szakszolgálatok adatszolgáltatása***

*A Fővárosi Gyermekvédelmi Központ és Területi Gyermekvédelmi Szakszolgálat* az alábbiak szerint definiálta a szükségletnek megfelelő, a szükségletközeli és a szükségletnek nem megfelelő gondozási helyeket. *Szükségletnek megfelelő* az a gondozási hely, amely az otthont nyújtó ellátás keretében a különleges és speciális ellátást egyidejűleg biztosítja, a kettős szükséglethez igazodó ellátási gondozási feltételek és szolgáltatások megvalósításával (a gondozási hely működési engedélye alapján és szakmai programja szerint). Szükségletnek megfelelőnek tekinthető az a gondozási hely is, amely megfelel a szakértői bizottság által javasolt adekvát elhelyezési formának, mindkét ellátást integrált vagy szegregált formában – működési engedélye szerint – biztosítja, és a speciális, valamint különleges szükségletű gyermek ún. vezető ellátási igényének megfelel. *Szükségletközeli* az a gondozási hely, amely a megállapított kettős szükséglethez igazodóan, az egyik ellátási igénynek (speciális vagy különleges) megfelelő, adekvát ellátást, gondozási feltételeket és szolgáltatásokat tud biztosítani. Szükségletközeliek azon gondozási helyek is, melyek az egyik szükségletnek megfelelő ellátást tudnak nyújtani, de eltérnek a szakértői bizottság elsődleges javaslatától, azonban a megfelelő elhelyezés megvalósulásáig szükségletközeli ellátást biztosítanak. *Szükségletnek nem megfelelő* az a gondozási hely, amely a kettős ellátási igényhez igazodó gondozási feltételeket és szolgáltatásokat nem tudja biztosítani, az adott elhelyezési formában egyik szükségletnek megfelelő ellátás sem valósul meg.

**1.1** Az adatszolgáltatás szerint 2015-ben a *fővárosi szakértői* bizottság *40 kettős szükségletű (12 lány és 28 fiú) gyermek ügyében végzett komplex szakértői vizsgálatot*, és *készített szakmai véleményt*. A szakértői bizottság 3 gyerek részére kettős szükségletűek ellátását nyújtó gyermekotthonba való helyezést javasolt. A bizottság központi speciális gyermekotthoni elhelyezést 4 gyermek részére kért, megyei, illetve fővárosi speciális gyermekotthoni elhelyezésre ugyancsak 4 esetben tett javaslatot. Speciális lakásotthoni elhelyezést 2 fő részére kért, gyermekotthon speciális csoportba elhelyezését 3 gyermek esetében javasolta. Speciális ellátást integráltan biztosítani tudó gyermekotthoni vagy lakásotthoni elhelyezésre 24 gyermek esetében született javaslat. *A 40 gyermekből 29 gyermek szükségletének megfelelő, 11 gyermek pedig szükségletközeli gondozási helyen van*. A fővárosban a 2015-ben vizsgált kettős szükségletű gyermekek közül *senkit sem helyeztek a szükségletüknek nem megfelelő gondozási helyre*.

A Gyvt. 53. § (2) bekezdés c) pontjának 2014. július 1-étől hatályos rendelkezése szerint az otthont nyújtó ellátás keretében a különleges és speciális ellátást együttesen kell biztosítani a különleges és speciális szükségletet egyidejűleg mutató gyermek (a továbbiakban: kettős szükségletű gyermek) számára. A fővárosi szakszolgálat nyilvántartásában *a kettős szükségletű gyermekekről 2014. július 1-jétől vannak adatok*, azonban a kapott tájékoztatás szerint a kettős szükségletű gyermekek helyzetének nehézségei már jóval korábban megjelentek a gyakorlatban. Az igazgató válaszában külön is megemlítette a kamaszkorban szakellátásba kerülő – *enyhe vagy középsúlyos fokban értelmileg akadályozott és gyermekpszichiátriai ellátást is igénylő* – gyermekek gyermekvédelmi ellátásának évek óta jelenlévő problémáját.

A szakemberek szerint e gyermekek *beutalására gyakran azért kerül sor, mert családjuk számára helyben nem elérhetőek a gyermek szükségletéhez igazodó adekvát ellátások*. Ők a kamasz kortárs közösségbe nehezen, vagy egyáltalán nem illeszkednek be, oktatásuk – fogadókész iskola hiányában – ellehetetlenül, egyéni bánásmódot, fokozott egyéni figyelmet biztosító napközbeni ellátás számukra nincsen. A családnak és a gyermeknek is nélkülöznie kell a felkészült különleges – pszichiátriai – szakértelemmel bíró segítőket, gondozó helyeket. Mindezek odavezetnek, hogy a gyermekek állapota súlyosbodik, a szülők kifáradnak a sorozatos kudarcok miatt, ezért a gyámhatóság segítségét kérik gyermekük elhelyezéséhez, a családból való kiemeléséhez. A *szakértői bizottság* ezekben az esetekben – a szülői támogatás, erőforrások, az alapellátás és a gyermek lakóhelyén elérhető adekvát szolgáltatások hiányában – *csak nevelésbe vételre tehet javaslatot*. A szakszolgálat elhelyezési ügyintéző munkatársai e javaslatokhoz kötötten kísérlik meg a szükséglet szerinti ellátásnak megfelelő gondozási helyet felkutatni és az elhelyezési kényszer okán az elhelyezési javaslatot és egyéni elhelyezési tervet mielőbb elkészíteni és eljuttatni a döntés meghozatala érdekében a gyámhivatalnak. Az újonnan beutalt kettős szükségletű gyermekek igen gyakran krízishelyzetben, fokozottan kiszolgáltatott helyzetben, azonnali intézkedést követően kerülnek a szakellátás látókörébe. A szakszolgálatoknál az elmúlt években *sok erőfeszítés történt a szakértői bizottságok egységes szakmai protokolljának kialakítására* – ideértve a speciális és a kettős szükséglet megállapítását is – egyelőre azonban még a saját helyi gyakorlat, szakértelem és elérhető szakemberek, továbbá az elérhető gondozási helyek befolyásolják a szakmai vélemények elkészítését. Aggodalomra ad okot az is, hogy *késlekedik a szakértői bizottságok egységes nyilvántartási rendszerének bevezetése*.

A Gyvt. 58. §. (3) bekezdése szerint a speciális és különleges ellátás kiterjed a gyermek korához, állapotához és szükségleteihez igazodó oktatásra, szakképzésre, foglalkoztatásra, valamint ápolására, szocializációjára és reszocializációjára, továbbá habilitációs és rehabilitációs kezelésére is. A szakszolgálat elhelyezési gyakorlatát meghatározza a Gyvt. 58. § (6) bekezdése, amely nevesíti, hogy a kettős szükségletű gyermek gondozását, ellátását, habilitációját és rehabilitációját az erre a célra létrehozott *különleges gyermekotthon, gyermekotthon vagy gyermekotthoni csoport* biztosítja. E gondozási helyekre a gyermek akkor helyezhető, ha nevelőszülőnél való elhelyezése nem oldható meg és állapota nem indokolja a fogyatékosok vagy pszichiátriai betegek otthonában való elhelyezését, vagy az elhelyezés férőhely hiányában nem lehetséges.

A fővárosi ellátórendszerben vagy a jogszabályban meghatározott *intézményi elhelyezési forma* (speciális gyermekotthon, speciális lakásotthon és a gyermekotthon speciális csoportja vagy különleges gyermekotthon, különleges lakásotthon és a gyermekotthon különleges csoportja) *hiánya*, vagy a működési engedélyben meghatározott ellátási forma, és ehhez kapcsolódó gondozási feltételek hiánya okán *nincs a szakértői bizottság szakmai véleményére alapuló, javasolható adekvát elhelyezési forma a kettős ellátási igényű gyermekek számára*. E hiány elsősorban a középsúlyos (vagy enyhe fokban) értelmileg akadályozott, egyúttal pszichiátriai gondozást, kezelést igénylő kettős szükségletű serdülőket érinti. Ezekben az esetekben az ellátás – állapotnak és szükségletnek megfelelő gondozási hely hiányában – jellemzően szükségletközeli gondozási helyen valósul meg.

A kettős szükségletű gyermekek elhelyezésére *jelenleg csak gyermekotthoni környezetben van lehetőség,* nevelőszülői ellátás, valamint az Szt. hatálya alá tartozó intézményi férőhely fogadókészség, felkészültség hiányában szóba sem jöhet. A gyermekotthoni elhelyezésekor dominál a speciális és különleges gyermekotthon, lakásotthon vagy a gyermekotthonok speciális, illetve különleges csoportja. A gondozási hely kiválasztásánál az állapotnak és szükségletnek megfelelő ellátáshoz való hozzájutás, mint a gyermekvédelmi gondoskodásban részesülő gyermek Gyvt.-ben nevesített joga – a kettős szükségletű gyermekek elhelyezése esetében is – a legfőbb szakmai szempont. A 16 éves életkort betöltött, pszichiátriai betegséggel küszködő fiatalok *a Szt. hatálya alá tartozó intézményékben (pszichiátriai betegek otthona, lakóotthona) való elhelyezése jelenleg nem lehetséges*, még akkor sem, ha a nyilvánvaló és szakmai vélemény is rögzíti, hogy a gyermek ellátására a gyermekvédelmi szakellátás gondozási helyei nem alkalmasak. Bár a Szt. lehetővé teszi a 16-18 éves korú gyermekek befogadását, az intézmények alapító okirata vagy működési engedélye azonban nem terjed ki az ilyen korú gyermekek befogadására. *Az ellátást nyújtók már csak emiatt sem felkészültek e korosztály gondozására, nevelésére, fejlesztésére.*

Az igazgató álláspontja szerint a gyakorlati tapasztalatok alapján a *törvényi szabályozás és a gyakorlati alkalmazás összhangjának megteremtése haladéktalanul szükséges*. A kettős szükségletű gyermekek ellátása kihívást jelent azért is, mert a Szt. hatálya alá tartozó intézményekben nem szabályozták a gyermekjogoknak megfelelően az ellátás keretrendszerét.

A szakemberek úgy látják, hogy a kettős szükségletű gyermekek *nevelőszülői ellátásához* jelenleg – képzés, külön támogatás és speciális szolgáltatások hiányában – *nincsenek meg a feltételek*. Hasonlóan a vér szerinti családokhoz, a nevelőszülői családok számára is elégtelenek a kettős szükségletű gyermekek gondozásához, neveléséhez, iskoláztatásához rendelkezésre álló erőforrások.

Az igazgató álláspontja szerint a szükségletközeli és szükségletnek nem megfelelő gondozási helyen élő kettős szükségletű gyermekek kiemelt védelemhez és gondoskodáshoz való alkotmányos joga *sokszor sérül*. Meglátása szerint a fenti problémákat nem jogszabályi problémák okozzák, hanem a *kialakult működési rutin, a személyi és tárgyi feltételek hiánya valamint a rendszerszintű diszfunkciók*. Külön problémát okoz, hogy az intézmények (ideértve a gyermekotthonokat is) alapító okirata, szakmai programja és az ezeken alapuló működési engedély, jelenleg nem tartalmazza maradéktalanul a kettős szükségletű gyermekek ellátásához megfelelő garanciákat. Az intézményvezetők gyakorta hivatkoznak erre, valamint a feltételek hiányára és az erőforrások szűkösségére.

Az igazgató véleménye szerint a fentiekből következően a kettős szükségletű gyermekek és fiatalok ellátórendszerének fejlesztésekor egyszerre kell gondolkodni a családokban élő és a gyermekvédelmi szakellátásba került gyermekekről. A családhoz közeli szolgáltatások fejlesztése, kiépítése mellett meg kell erősíteni a gyermekvédelmi ellátórendszert a kettős szükségletű gyermekek befogadására való alkalmasság érdekében. Kívánatos fejlesztési irány a férőhelyek differenciálása.

*Az igazgató beszámolt arról, hogy a fővárosi adatok szerint évről évre növekszik a kettős szükséglettel érkező, valamint a gondozás során kettős szükségletűvé vált gyermekek létszáma.* Ez ugyanakkor nemcsak azt jelenti, hogy a férőhelyek számát kell bővíteni, hanem azt is, hogy a szolgáltatásokat is fejleszteni kell ahhoz, hogy a megfelelő ellátásról gondoskodni lehessen. A gyermekvédelmi szakellátást nyújtó intézmények férőhelyeit az ellátandó gyermekek mindenkori szükségleteivel, érdekével összhangban kell fejleszteni. Mielőbb gondoskodni kell arról, hogy a területen elegendő létszámú és a kettős szükségletű gyermekek ellátására megfelelő felkészültséggel rendelkező szakember legyen.

A *férőhelyek differenciálása* (a gyermekotthonokban, a nevelőszülői hálózatokban és a pszichiátriai otthonokban egyaránt) a racionalizálást és az optimalizálást is megköveteli, aminek eredményeként megfelelően kiépült, területi szinten is kiegyenlített ellátórendszer jöhet létre. A gyermekek egyéni szükségleteinek biztosítása érdekében olyan rendszer létrehozása a cél, amelyben a *gyermek szükséglete, legjobb érdeke alapozza meg az elhelyezését*, ez alapján készül a szakértői bizottság szakmai véleménye. Ennek gyakorlati megvalósításához szoros együttműködést kell kialakítani a szakszolgálatok és a fenntartó, valamint az ágazatot irányító szakemberek között.

A fentiek megoldásaként a fővárosi szakszolgálat igazgatója *az alábbi javaslatokat* tette:

- A gyermekvédelmi szakellátás keretein belül, *regionális szinten mielőbb létre kellene hozni, ki kellene jelölni olyan intézményeket, ahol a pszichiátriai betegséggel küzdő gyermekek és fiatalok teljes körű ellátása megvalósítható lenne.*
- Érdemes lenne végiggondolni és szakmailag megalapozni a speciális, illetve különleges gyermekotthon mellett működő, *speciális, illetve különleges nevelőszülői ellátást.* Emellett természetesen a nevelőszülői hálózatok is működtethetnek speciális, illetve különleges nevelőszülőket. Lényeges kérdés, hogy ki helyezhető el nevelőszülői családban, hogy mit kell hozzárendelni a szükségletnek megfelelő ellátás nyújtásához. Megítélése szerint a fővárosban a közeljövőben – célzott toborzással – kiépíthető egy kis létszámú, vizsgálóotthonként működő speciális gyermekotthon mellett *olyan nevelőszülői hálózat*, ahová a szakmai team javaslata és folyamatos támogatása mellett elhelyezhető lenne kettős szükségletű gyermek. Akár mintaként is elindítható egy ilyen program az alacsonyabb életkorú, kettős szükségletű gyermekek elhelyezésére. Olyan gyermekekre gondol, akik értelmileg akadályozottak és súlyos kötődési zavar, depresszív magatartászavar tüneteket mutatnak és jelentős pszichés támogatást, gyógykezelést, esetenként gyógyszeres kezelést igényelnek, integrált ellátásban fejleszthetőek és elhelyezésükre elsődlegesen nevelőszülői ellátás lenne adekvát.

- Végiggondolandó lenne az *utógondozói ellátás,* különös tekintettel azokra a kettős szükségletű fiatalokra, akik 16 év felettiek és nagykorúságuk után pszichiátriai otthonban való elhelyezésük várható. Számukra mielőbb elérhetővé kell tenni a pszichiátriai otthonokat, lakóotthonokat, későbbiekben pedig a támogatott lakhatási formákat. Azon megfontolásból is indokolt ez, mert a fiatal ellátási igénye, illetve az állapotának változása nem pusztán a fiatal életkorának a függvénye. Önmagában ugyanis attól, hogy valaki nagykorúvá válik, még nem szűnik meg a korábban fennálló kettős szükségletének megfelelő ellátási igénye.
- Megfontolandó lenne a nagykorúvá váló és utógondozó otthonra igényt tartó fiatalok esetében is *a kettős szükséglet fenntartása,* hiszen az ellátásban való részvétel a fiatal önkéntességén és együttműködésén alapul. Mindez pozitív hatással lehet a teljes szolgáltatás megítélésére és az abban való részvételre a 18 év alattiak körében is.

Az igazgató álláspontja szerint összességében a kettős szükségletű gyermekek és fiatalok ellátásának fejlesztéséhez kidolgozott feltételek, szakmai tartalom mentén *specializált program megvalósítása*, *az ahhoz kapcsolódó infrastruktúra, szolgáltatásrendszer* fejlesztése haladéktalanul szükséges.

**1.2** *A Baranya Megyei Gyermekvédelmi Központ és Területi Gyermekvédelmi Szakszolgálatának* Gyermekvédelmi Szakértői Bizottsága 2015-ben *négy* gyermek (három lány és egy fiú) kettős szükségletét állapította meg. Egy lány az EMMI Esztergomi Gyermekotthonában nevelkedik, ahol rendszeres gyermekpszichiátriai kezelése megoldott, különleges szükségletének megfelelő oktatása az intézmény belső iskolájában biztosított.

A másik kettős szükségletű lány gondozási helye a *szigetvári speciális gyermekotthon*. Rendszeres gyermekpszichiátriai ellátása megoldatlan, ugyanis a gyermekotthon ellátottai – ha együttműködőek – *heti egy alkalommal összesen egy óra időtartamban vehetik igénybe a Szigetvári Kórház gyermekpszichiátriai szakrendelését*. A gyermek különleges szükségletének megfelelő oktatása integrált oktatási intézményben biztosított. A gyermekotthonban fejlesztő pedagógus foglalkozik az ott nevelkedő gyermekekkel.

A harmadik kettős szükségletű lány gondozási helye ugyancsak a *szigetvári speciális gyermekotthon*. Rendszeres gyermekpszichiátriai gyógyszeres kezelése megoldott, azonban az eltelt időben mentális állapotromlása miatt értelmileg akadályozottnak diagnosztizálta a Baranya Megyei Pedagógiai Szakszolgálat Megyei Szakértői Bizottsága, ennek következtében beiskolázása megoldhatatlanná vált. Fejlesztő pedagógus foglalkozik a gyermekkel az intézményben.

Egy kettős szükségletű fiú a Bezerédj-Kastélyterápia Alapítvány Szedresi Speciális Gyermekotthon lakója. Gondozási helyén rendszeres gyermekpszichiátriai kezelést kap, különleges szükségletének megfelelő oktatása az intézmény belső iskolájában biztosított.

Az intézményvezető tájékoztatása szerint az országos tendencia Baranya megyében is tapasztalható, hogy a kettős szükségletű gyermekek elhelyezése a szükségletüknek megfelelő férőhely hiányában nem minden esetben biztosított.

**1.3** *A Bács-Kiskun Megyei Gyermekvédelmi Központ és Területi Gyermekvédelmi Szakszolgálat* gyermekvédelmi szakértői bizottsága 2015-ben *nyolc* gyermek (2 lány és 6 fiú) vonatkozásában állapított meg kettős szükségletet. Négy esetben ideiglenes hatályú elhelyezés, illetve ideiglenes gondozási hely kijelölését követően, a gondozási hely meghatározásához készült a szakmai vélemény. Négy esetben gondozási hely megváltoztatásának ügyében készült szakmai vélemény, melyből egy esetben a szakértői bizottság nem javasolta a gondozási hely megváltoztatását.

A különleges szükséglet egy esetben tartós betegség, a többi gyermek esetében fogyatékosság alapján volt megállapítható. Hat esetben pszichiátriai gondozás, pszichés vezetés javasolt a további gondozás-nevelés során. Két gyermek esetében a szakértői bizottság központi speciális gyermekotthoni elhelyezést, javasolt, ezért OGYSZB általi vizsgálatok váltak szükségessé. Az OGYSZB azonban csak az egyik gyermek tekintetében tudott szakvéleményt készíteni, a másik gyermek a gondozási helyéről folyamatosan szökésben volt, így vizsgálata nem volt lehetséges. A megyében a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság (a továbbiakban: SZGYF) fenntartásában működik két különleges lakásotthon, egy utógondozói ellátást nyújtó lakásotthon, egy a fiúk, és egy a lányok számára speciális ellátást nyújtó lakásotthon, egy befogadó otthon és két otthont nyújtó ellátást (egy fiú, és egy lány) biztosító lakásotthon.

Ellátási szerződés útján a Szent Ágota Gyermekvédelmi Szolgáltató és az SOS Gyermekfalu Magyarországi Alapítványa működtet nevelőszülői hálózatot, illetve gyermekotthoni, lakásotthoni formában férőhelyeket. A Szent Ágota Gyermekvédelmi Szolgáltató működtet nyolc fő speciális fiú számára lakásotthont a megye területén.

*A szakszolgálat nyilvántartásában nincs olyan nevelőszülő, akihez speciális, vagy kettős szükségletű gyermek elhelyezhető lenne, továbbá nem áll rendelkezésre kimondottan a kettős szükségletű gyermekek fogadására kialakított gondozási hely semmilyen ellátási típusban.* A kettős szükségletű gyermekek elhelyezését elsősorban speciális lakásotthoni elhelyezéssel oldják meg. A nyolc kettős szükségletű gyermek közül *kettőnek – férőhely hiányában – nem tudtak gondozási helyet biztosítani speciális lakásotthonban*. Egy gyermek központi gyermekotthoni elhelyezésére ugyancsak férőhely hiányában 2016 februárjától nyílt lehetőség, annak ellenére, hogy azt a megyei szakértői bizottság 2015. február 17-én elkészült szakmai véleménye, majd az OGYSZB 2015. április 27-én érkezett szakmai véleménye is indokolta.

Az öt kettős szükségletű gyermek nevelését, gondozását megyén belüli, speciális lakásotthoni elhelyezéssel biztosítják.

A speciális, és a kettős szükségletű gyermekek elhelyezésének kapcsán elmondható, hogy speciális lakásotthoni üres férőhely hiányában a szakmai vélemény szerint javasolt elhelyezés *bizonyos időszakonként* (amely időszak egyre gyakrabban fordul elő) *ún. „várólista" alapján biztosítható*, ugyanúgy, mint a központi gyermekotthoni elhelyezéseknél. A gyermek az aktuális gondozási helyen tartózkodik addig, amíg a szükségletének megfelelő gondozási hely kijelölésére sor nem kerülhet.

Tapasztalataik szerint, amikor a megyei gyermekvédelmi szakértői bizottság a gyermek érdekében állónak a központi speciális gyermekotthoni elhelyezést tartja, jelentős időtartam telik el az országos szakértői bizottság szakmai véleményének megérkezéséig, továbbá a gyermek szükségletének megfelelő központi gyermekotthoni elhelyezésig. A gyermek személyiségállapotából adódóan több esetben *nehézséget okoz a gyermek jelenlétét biztosítani az OGYSZB vizsgálatain*. Ezért a szakszolgálatnál az a gyakorlat alakult ki, hogy a megyei gyermekvédelmi szakértői bizottság szakmai véleményének elkészítésénél állást foglal abban, hogy a gyermek szükségletének megfelelőbb gondozási helyre való elhelyezés megtörténjen a köztes időszakra.

A válaszadás idején a szakszolgálatnál a speciális szükségletűként nyilvántartott gyermekek több mint egyharmada kettős szükségletű volt. A megyében összesen 24 férőhelyen (8 lány, 16 fiú) tudják a speciális szükségletű kiskorúakat elhelyezni. A speciális lakásotthoni elhelyezéssel nem tudnak problémacsoportonként differenciálni. Tapasztalataik szerint magasabb életkorban, egyre súlyosabb pszichés állapotban, speciális szükséglet kritériumait kimerítő vagy több gondozási hely változtatását követően kerül megállapításra a speciális vagy kettős szükséglet.

A *központi speciális otthoni férőhely számának növelésére szükség lenne*: a speciális lakásotthonok feladatain, ellátásain túlmutat a deviáns, pszichoaktív szereket használó, együttműködésre szinte képtelen gyermekek ellátásának feladata. Olyan férőhelyek kialakítására lenne szükség, ahol problématípus szerint kerülnek elhelyezésre a gyermekek. Többször okozott nehézséget azoknak a gyermekeknek az esete, akiknek az előzményi iratanyaga, korábbi élettörténete olyan információkat tartalmaz, amely feltételezi a speciális szükségletet, elhelyezést, ellátási igényt, azonban a vizsgálatokon jelenlétét nem sikerül biztosítani, így státuszuk nehezen rendezhető az együttműködés hiányában. A megoldáshoz több esetben a gyermekvédelmi gyám, a gondozási hely, esetmenedzser, a rendőrség közreműködését kérték.

A pszichés gondozást az intézmény részéről a pszichológus biztosítja, azonban ez is csak a gyermek együttműködésével valósulhat meg. *A megyében gyermekpszichiátriai szakrendelés működik, azonban 3-4 hetet kell várni egy vizsgálati időpontra.* Terápiás lehetőség nem biztosított, több esetben előfordult, hogy a gyermekpszichiáter leírta, hogy a gyermek terápiás kapcsolatba nem vonható be. A *megyében gyermekpszichiátria osztály nincs*, a kivizsgálásra sokat kell várni, a legtöbbször gyógyszeres terápia beállítása történik. Az adatszolgáltatók információi és tapasztalatai szerint nagyon kevés a gyermekpszichiáterek száma. Krízishelyzetben előfordult, hogy a gyermekpszichiátriai osztály nem fogadta a gyermeket, őket a megyei kórház gyermekosztályán helyezték el. A kettős, és a speciális szükségletű gyermekek esetében nagyon magas arányban van jelen a droghasználat, ezért fontosnak tartanák gyermekaddiktológiai rendelés igénybe vételi lehetőségének megteremtését.

*A speciális és a kettős szükségletű gyermekek esetében az NM rendelet mellékletében szereplő létszámminimum nem elegendő, mivel a speciális lakásotthonokban nincs átfedő munkatárs a nappali műszak ideje alatt, a nevelő mellett, így a nap 24 órájában egy dolgozó van jelen folyamatosan a súlyos magatartási és pszichés tüneteket hordozó gyermekekkel.*

Több esetben előfordult olyan élethelyzet, amikor a speciális ellátási igényű, illetve kettős szükségletű gyermek *a többi gyermek, és a szolgálatban lévő munkatárs testi épségét veszélyeztette.* E helyzetek megelőzése érdekében *szükségesnek tartják további krízishelyek kialakítását a központi gyermekotthonokban*. A kettős szükségletű gyermekek esetében a különleges szükségletet – fogyatékosság miatt – a megyében a válaszadás idejéig enyhe mentális retardáció miatt állapították meg. Nehézségként jelentkezhet az, ha középsúlyos fogyatékosság mellett jelenik meg a speciális szükséglet.

*Az igazgató véleménye szerint a speciális szükséglettel bíró gyermekekkel foglalkozó munkatársaknak szükségük lenne olyan továbbképzésre, ahol felkészítést kapnak a nevelési feladatok ellátásáról, illetve a krízishelyzetekben jelentkező problémák megoldásáról.*

**1.4** *A Békés Megyei Szociális, Gyermekvédelmi Központ és Területi Gyermekvédelmi Szakszolgálat* adatszolgáltatása szerint 2015-ben *öt fiúgyermek* estében állapított meg újonnan kettős szükségletet a szakértői bizottság. Közülük hárman speciális lakásotthonba kerültek, egy gyermeket integrált lakásotthonban, egyet pedig különleges lakásotthonban helyeztek el. A különleges lakásotthonba helyezett gyermek esetében a szakértői bizottság speciális lakásotthoni elhelyezést javasolt. Egy speciális lakásotthonba helyezett gyermeknek a gondozási helyéül – a szakvélemény alapján – a gyámhivatal 2015. június 29-től az EMMI Zalaegerszegi Gyermekotthonát jelölte ki. A gyermekotthon 2015. november végén tudta volna fogadni a gyermeket, a fiú azonban a szökése miatt nem került az új gondozási helyre. További kilenc gyermek (egy lány és nyolc fiú) vonatkozásában a nevelésbe vételi eljárás felülvizsgálata során készült szakvélemény állapította meg, illetve tartotta fenn a kettős szükségletet. A felülvizsgálattal érintett gyermekek közül négy gyermeknek a gondozási helye változott meg. Egy gyermek speciális lakásotthonból került különleges gyermekotthonba. Egy gyermeket átlagos szükségletű gyermekeket nevelő gyermekotthonból helyeztek speciális lakásotthonba. Ez a gyermek korábban nevelőszülőnél és speciális lakásotthonban is élt. Egy fiú különleges lakásotthoni elhelyezése speciális lakásotthonivá változott, majd egy hónap elteltével egy másik speciális lakásotthonba helyezték. A gondozási hely változásával érintett lány 2016 februárjától az EMMI Rákospalotai Speciális Gyermekotthon lakója. A megyében egy kettős szükségletű gyermek 2010 augusztusa óta speciális nevelőszülőnél nevelkedik. A szakértői vélemény szerint a pszichés támogatása, gyermekpszichiátriai kontrollálása folyamatosan megvalósul. Az áttanulmányozott szakvélemények 8 gyermek esetében javasoltak pszichiátriai kontrollt, illetve támogatást, 3 gyermek részére drogambulanciás kezelést. Egy szakvélemény drogrehabilitációs terápiát javasolt, egyben megjegyezte, hogy erre az országban rendkívül korlátozott mértékben van lehetőség. Van olyan szakvélemény is, amelyben a szakember leírja, hogy a drogfüggő gyermek édesanyjának is segítségre lenne szüksége.

„*Szükség lenne a drogfüggő gyermekek és fiatalok kezelésére szolgáló, több fiatalt befogadni képes intézmény létrehozására (legalább régionként!), vagy létező intézmény (Dr. Farkasinszky Teréz Ifjúsági Drogcentrum Rehabilitációs Részlege – Szatymaz) jelentősebb kibővítésére, mert a célzott szaksegítség hiányában ez a probléma önmagában a gyermekvédelmi szakellátás keretében – feltételek hiányában – nem oldható meg!*"[1]

Az igazgató tájékoztatása szerint *a kettős szükségletű gyermekek mindegyike szükségletközeli ellátási formában részesül, mivel kizárólag kettős szükségletű gyermekek részére kialakított intézmények nincsenek a megyében.* Az intézmény vezetője informált arról is, hogy az SZGYF Gyulán 2x8 fős speciális gyermekotthon, Pusztaottlakán pedig 2x8 fős kettős szükségletű gyermekotthon kialakítását tervezi. Az intézményvezető nem tájékoztatott arról, hogy a megyében miként oldható meg az érintett gyermekek pszichiátriai kontrollja és/vagy támogatása, drogambulanciás kezelése.

**1.5** *A Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Szociális, Gyermekvédelmi Központ és Területi Gyermekvédelmi Szakszolgálat* szakértői bizottságának vizsgálata alapján *hét gyermeket* (egy lány és hat fiú) nyilvánítottak kettős szükségletűvé. A lány gondozási helye 2015 szeptemberétől az EMMI Esztergomi Gyermekotthona. Egy fiú a megyén belüli üres speciális férőhelyi csoportra vár.

[1] Részlet a Békés Megyei Gyermekvédelmi Szakértő Bizottság szociális munkás tagja által adott egyik szakvéleményből.

Korábban nevelőszülőnél élt, speciális férőhelyi üresedésig különleges lakásotthonban nevelkedik. A fiú többször követett el bűncselekményt. Egy másik fiú gondozási helye 2015. november 20-ától az EMMI Zalaegerszegi Gyermekotthona. Ebbe a gyermekotthonba még egy fiú vár üres férőhelyre, a befogadás időpontjáról a válaszadás ideéig a szakaszolgálat nem kapott tájékoztatást. Az EMMI Kalocsai Gyermekotthonában két fiú vár üres férőhelyre. Az egyikük befogadásának ideje 2016 októbere, a másik gyermek befogadásnak időpontjáról a válaszadás ideéig nem kapott értesítést a szakszolgálat. A szakmai vélemény alapján egy fiú gondozási helyéül az EMMI Károlyi István Gyermekotthona (Fót) a javasolt gondozási hely. A gyermek üres férőhelyre vár, a válaszadás ideéig a befogadás időpontjáról nem kapott értesítést a szakszolgálat.

**1.6** *A Csongrád Megyei Területi Gyermekvédelmi Szakszolgálat szakértői bizottsága* 2015-ben *2 fiúgyermek* esetében állapított meg kettős szükségletet. Egyikük elhelyezését megyei speciális lakásotthonba javasolta a szakértői bizottság. A másik gyermeknek a gondozási helye az OGYSZB javaslata alapján az EMMI Kalocsai Gyermekotthona. Az igazgató tájékoztatása szerint szükségletközeli gondozási helyre tudták a gyermekeket helyezni, ugyanakkor mindkét gyermek pszichiátriai ellátása a gyermekpszichiátria ambulanciáján megvalósult.

Az intézményvezető a szükséglethez igazodó ellátáshoz való jog maximális biztosításával szakmailag is egyetért. Szakmai véleménye szerint a gyermekvédelmi ellátórendszerbe bekerült kettős szükségletű gyermekek esetében lényeges a professzionális segítségnyújtás, ahol a pozitív személyiségi ártalmakat átadó-átvevő szocializációs folyamat mindkét szükséglet kezelésében meghatározott lépésekben és egymásra épülve követik egymást. Az adott gyermek problémaprofiljának feltárása, a szükséges szolgáltatások és szakértelem alkalmazása teszi lehetővé az optimális esélyt nyújtó módszerek alkalmazását. Az elsődleges szakmai cél, hogy a gyermekvédelmi gondoskodás rendszeréből életigenlő, a destruktivitást elutasító fiatalok kerüljenek ki, akik egy pozitív szociális karakter tulajdonságaival rendelkeznek.

Ha a kettős szükségletű gyermekek esetében nem valósul meg mindkét szükséglet mentális és pszichés támogatása, az adott gyermek személyiségében az értékbizonytalanság és a szocializálatlan viselkedésmódok hatékony feldolgozása törést szenved. Ha professzionális keretek között mindkét szükséglet mentális és pszichés kezelése megvalósul, akkor az adott gyermek az önismereti tudatosságában fejlődni fog, sor kerülhet az ösztönkésztetések szabályozására és hatékony módszerrel segíthető a személyiség spontán kreativitásának helyreállítása.

**1.7** *A Fejér Megyei Gyermekvédelmi Központ és Területi Gyermekvédelmi Szakszolgálat* igazgatója arról informált, hogy 2015-ben a megyében *hat gyermek* (öt fiú és egy lány) kettős szükségletét állapította meg a szakértői bizottság.

A lány terápiás megsegítésre folyamatos engedély nélküli távolléte miatt a speciális gyermekotthonban nem volt lehetőség, őt az OGYSZB 2016. március 2-án vizsgálta, a javasolt gondozási hely a válaszadás idején nem volt ismert. Egy 17 éves fiú elhelyezését az OGYSZB az EMMI Zalaegerszegi Gyermekotthonába javasolta, férőhely hiányában várhatóan 2016 áprilisában tudja fogadni az intézmény. A megyei szakértői bizottság véleménye szerint a gyerek folyamatos szökései miatt terápiába való bevonása sikertelen volt, tankötelezettség teljesítése sem valósult meg. Egy fiú 2016. január 19-e óta az EMMI Zalaegerszegi Gyermekotthonának lakója. Egy másik, ugyancsak 17 éves járó gyermek OGYSZB általi vizsgálata tartós szökése miatt nem valósult meg. Egy súlyos pszichés tüneteket mutató, normál intellektusú, azonban sajátos nevelési igényű fiú kettős szükségletét a szakértői bizottság megállapította, de a gyermek normál gondozási helyének (átlagos szükségletű gyermekeket ellátó intézmény) megváltoztatását a gyermek legfőbb érdekei miatt nem javasolta. Egy rendszeres drogfogyasztó, 7 éves kora óta gyermekvédelmi szakellátásban élő gyermek 2015. szeptember 8-tól előzetes letartóztatását tölti a Budapesti Javítóintézetben.

Az igazgató véleménye szerint mind a normál, mind *a különleges gondozási helyek jelenlegi feltételeit és lehetőségeit meghaladó feladat a kettős szükségletű gyerekek nevelése, gondozása.* Az igazgató a speciális gyermekotthon vonatkozásában nem tudott megalapozott véleményt adni, tekintettel arra, hogy a megyében speciális gyermekotthon nem működik, a központi speciális gyermekotthonok működéséről pedig nem rendelkezik megfelelő információval.

Megítélése szerint a pszichiátriai ellátásra szoruló gyerekek esetében az ellátást az nehezíti, hogy a gyerekpszichiátriai ellátás rendszere nem tudja megfelelően kielégíteni a felmerülő szükségleteket. Gyakorta előfordul, hogy a súlyos pszichés tüneteket mutató gyereket sürgős, fekvőbeteg-ellátási igény esetén a kórházak gyerekosztályára szállítja a mentő, ahonnan rövid idő múlva el is bocsátják.

Tapasztalataik szerint gyógyszerváltás esetén *egyes gyerekpszichiátriai osztályokon 1-2 nap után elbocsátják a gyereket* azzal, hogy az otthoni környezetében kell megfigyelni az új gyógyszer hatásait. Ennek számos hátrányát érzik a gyermekekkel foglalkozó szakemberek főként akkor, ha az új gyógyszer mellékhatása az agressziót vagy az öngyilkossági motivációt erősíti. Előfordult, hogy a változatlan tünetekkel elbocsátott gyerekek megfelelő ellátása ügyében másik egészségügyi intézmény gyerekpszichiátriai osztályával vették fel a kapcsolatot, de *a központi egészségügyi intézmény – területiségre hivatkozottan – az ismételt kezelés, vizsgálat indokolatlanságára is hivatkozva ezt megakadályozta*.

A megyei gyermek ideggondozó túlterheltsége nagy, *a gyógyszeres terápiát kiegészítő pszichoterápia sok esetben kapacitáshiány miatt elmarad*. Problémát jelent, hogy a speciális gyermekotthonokba való bejutást hosszú várakozás előzi meg, amely mind a gyerek, mind a gondozási helyek közössége szempontjából rendkívül hátrányos. Szükséges volna a speciális otthoni férőhelyek számának mielőbbi bővítésére. Tapasztalataik szerint a speciális szükségletű gyerekek eredményes nevelése, gondozása az esetek többségében a normál szükségletű gyerekektől elkülönítetten valósítható meg.

A szakszolgálat igazgatója a megyében 2015-ben felmérést végzett a nevelőszülők körében, ismertetve a speciális ellátás tartalmát. Arra keresett választ, hogy ki mutat érdeklődést speciális szükségletű gyerekek ellátása iránt, ki venne részt ilyen tartalmú szakmai felkészítésen. A *200 nevelőszülői családból mindössze 1 nevelőszülő volt kíváncsi az átfogó, részletes tájékoztatásra, amelyet követően ő is jelezte, nem kíván speciális nevelőszülővé válni*. Mindezzel kapcsolatosan az igazgató megjegyezte, hogy a szakértői bizottság által speciális szükségletűnek nyilvánított gyermekek olyan súlyos magatartási, beilleszkedési vagy pszichés problémákkal küzdenek, vagy pszichoaktív szereket használnak, amelyek kezelésére, megsegítésére megítélése szerint professzionális szaktudású, konstruktív szakemberek napi team munkája és speciális feltételek szükségesek, amely *egy nevelőszülői családban nem biztosítható*. Nincs kiépülve továbbá az a szolgáltatási struktúra sem, amelyet a speciális nevelőszülő igénybe vehetne lakóhelyén vagy annak közelében.

**1.8** *A Győr-Moson-Sopron Megyei Gyermekvédelmi Igazgatóság és Területi Gyermekvédelmi Szakszolgálat* igazgatója arról tájékoztatott, hogy 2015-ben a szakértői bizottság *három fiúgyermek* esetében állapított meg kettős szükségletet és további hét gyermek esetében a különleges szükségletet és a speciális szükségletet egyaránt feltüntette a szakmai véleményben, de e gyermekeknél valamelyik szükségletet hangsúlyozták az elhelyezés érdekében. *Egyik esetben sem lehetett olyan gondozási helyet kijelölni a gyermekek számára, amely a gyermekek szükségletei szerinti ellátást biztosította volna.* Az igazgató véleménye szerint a kettős szükségletű fiatalok elhelyezésénél kiemelt szempont, hogy *az intézmény egy nagyobb város első vagy második agglomerációjában helyezkedjen el*. A megfelelő közlekedésnek, valamint infrastruktúrának nagy jelentősége van a szülők és a gyermekek közötti kapcsolattartás, továbbá a szükséges orvosi ellátások biztosíthatósága miatt. Nem hagyható figyelmen kívül, hogy a nyugodt, városi zajoktól mentes természeti környezet nagymértékben elősegítheti a gondozott gyermekek viselkedési problémáinak korrekcióját és az organikus eredetű fogyatékosságaik regenerációját. A természeti környezet lehetőséget teremthet a gyermekek mezőgazdasági (növénytermesztő, dísznövénykertész, stb.) vagy akár állattenyésztési területen való foglalkoztatására, ezáltal a munkatevékenység, mint mindennapi elfoglaltság az életük szerves részévé válhat, elősegítve ezzel a társadalomba való reintegrációjukat. A fogyatékossággal élő gyermekeknek általában erősek a praktikus készségeik, kifejezetten jól tűrik és igénylik a kötött szabályrendszereket, állandó irányítást és a monotóniát. Ha e képességeikre építik a fejlesztésüket, oktatásukat, akkor sikerélményekhez juttathatják őket. Mindezzel elkerülhetővé válik az agresszív, deviáns viselkedés kialakulása, vagy ha már kialakult, akkor annak a csökkentése.

Az igazgató szerint a tárgyi feltételek tekintetében minél nagyobb területű otthonokra lenne szükség, ahol legfeljebb két gyermek van elhelyezve egy szobában. Így biztosítható lenne a gyermekek számára a magánszféra, lehetőség lenne a deviáns viselkedési módok csökkentése.

Az intézménynek rendelkeznie kellene olyan terápiás helységekkel, amelyek lehetőséget nyújtanak a gyermekek idegrendszerének, pszichés működésének helyreállításához, elősegítik a belső feszültség oldódását (pl. művészeti és mozgásterápiák, fényterápia, sószoba, úszómedence, szauna). Az igazgató szerint rendkívül fontos a rendszeresség és a következetesség, mivel ezek meglétével válhat belső igénnyé a rendszeres életvitel, és ezáltal pozitív irányú változás indulhat el, ami a későbbi önálló élet kialakítására felkészíti és alkalmassá teszi a gyermeket.

A kettős szükségletű gyermekek oktatásánál kiemelt szempont a differenciálás és az egyéni foglalkozás. Ha az intézményben biztosított fejlesztésekkel, terápiás lehetőségekkel, pszichiátriai beteg gyerekek esetében a gyógyszerek rendszeres szedésével a szakemberek a gyermeket el tudják juttatni odáig, hogy képes legyen a képességeinek megfelelő tananyag befogadására, akkor ezt az intézmény belső iskolájában tehesse meg, mivel több éves elmaradásuk és túlkorosságuk okán *normál intézményekben működő tanrendbe ők már nem integrálhatók*. Fontos, hogy ezek a gyermekek 18 éves koruk után is az intézményben maradhassanak. Lelki problémáik rendezésében pedig nagy segítséget nyújthat számukra, ha hitoktatókat is bevonnak az oktatásukba. Lényeges, hogy az intézménynek legyen saját pszichológusa, pszichiátere, mentálhigiénés szakembere, fejlesztőpedagógusa, orvosa, családgondozója, valamint képzett pedagógusai, gyermekfelügyelői.

**1.9** *A Hajdú-Bihar Megyei Gyermekvédelmi Igazgatóság és Területi Gyermekvédelmi Szakszolgálat* vezetőjének adatszolgáltatása szerint a megyei gyermekvédelmi szakértői bizottság 2015-ben *tizenöt fiúgyermek* kettős szükségletét állapította meg. Közülük egy gyermek megyén belüli speciális gyermekotthoni elhelyezése tekinthető szükségletének megfelelőnek. Összesen tizenkét gyermek részesül megyén belüli speciális gyermekotthonban részben megfelelő (szükségletközeli) elhelyezésben.

Esetükben a sajátos nevelési igény enyhe értelmi fogyatékosság okán áll fenn (hat fő), és az eltérő tantervű oktatásuk a speciális gyermekotthon székhelyén nem oldható meg. Öt gyermek központi speciális gyermekotthoni elhelyezésre vár (*várakozó listán vannak*), egy gyermek esetében gyermekpszichiátriai, gyermekaddiktológiai ellátás szükségessége is felmerül. Az igazgató tájékoztatása szerint *gyermekaddiktológiai ellátás egyáltalán nem elérhető*. Két gyermeknek a nevelésbe vétele időközben megszűnt, ők visszakerültek a családjukba.

Elhelyezési nehézségek leggyakrabban azokban az esetekben adódnak, amikor a gyermekek speciális ellátási szükséglete gyermekpszichiátriai jellegű problémákra vagy pszichoaktív szer használatára, különleges ellátási szükséglete pedig fogyatékosságra (értelmi fogyatékosság, érzékszervi fogyatékosság, mozgásfogyatékosság, halmozott fogyatékosság) vezethető vissza.

A válaszadás idején a megyében *nem volt olyan kettős ellátási szükségletű gyermek, aki középsúlyos értelmi fogyatékosságot is megállapítottak*, a korábbi évek tapasztalatai szerint azoknak a kettős szükségletű gyermekeknek az ellátása, akik esetében a különleges ellátási szükséglet középsúlyos értelmi fogyatékosság okán áll fenn, még a központi speciális gyermekotthonokban sem megoldott (oktatás). Probléma, hogy *a központi speciális gyermekotthonban a várakozási idő általában 1-1,5 évet vesz igénybe, vagyis ez idő alatt a gyermekek nem a szükségletüknek megfelelő ellátásban részesülnek*. A pszichiátriai jellegű vezető tünetekkel rendelkezők és a pszichoaktív szerhasználó gyermekek adekvát kezelésére pedig még a központi speciális gyermekotthonok tárgyi és személyi feltételei sem adottak.

Az igazgató a vizsgált témakörhöz kapcsolódó egyéb szakmai anyagok, adatok, javaslatok, észrevételek vonatkozásában – tekintettel arra, hogy véleménye szerint az abban foglaltak az általam vizsgáltak szempontjából fontos információkat tartalmaznak, továbbá arra, hogy az előadás keretében felvetett problémák és javaslatok változatlanul aktuálisak, érvényesek – csatolta a megyei gyermekvédelmi szakértői bizottság vezetőjének a témában tartott előadásának szövegét. *„A megyében (2014 júniusában) 24 férőhelyen súlyos pszichés és disszociális tüneteket mutató fiúk számára van speciális ellátási lehetőség, speciális lakásotthoni elhelyezés formájában. Ezek a férőhelyek általában be vannak töltve, a felmerülő további szükségletek a fiúk esetében, központi speciális gyermekotthonok igénybevételével, vagy integrált módon történő elhelyezéssel elégíthetőek ki (utóbbi esetben csak korlátozott formában, többnyire „kényszermegoldás" jelleggel). A speciális ellátás fejlesztését teszi szükségessé az is, hogy lányok számára megyén belül egyelőre nincs lehetőség speciális elhelyezésre (kivéve az integrált formában történő elhelyezést).*

*További problémát jelent, hogy a speciális ellátásra szorulók közül növekszik azok száma, akik különböző, tudatmódosító, illetve kábító hatású szerhasználattal érintettek, de ennek típusa és főképpen a mértéke, még nem éri el azt a „szintet", hogy a „drogosok" számára létesített speciális intézménybe kerülhessenek (az ilyen típusú ellátásra szakosodott gondozási helyek pedig gyakorlatilag nem is léteznek a gyermekvédelmi szakellátás országos palettáján). A droghasználat általános terjedése miatt egyre égetőbb az igény arra, hogy drogelvonást és méregtelenítést, valamint rehabilitációt egyaránt biztosítani képes központi speciális gyermekotthon is létesüljön (legalább egy országban).*

*Olyan súlyos esetek, amikor a speciális ellátási igényt vezető tünetként alapozza meg a drogok vagy más pszichoaktív szerek használata (vagyis orvosi segítség mellett alkalmazandó méregtelenítésre és elvonókezelésre is szorul a gyermek, illetve fiatal), szerencsére ritkán fordulnak elő. A jelenlegi jogszabályi környezetben kizárólag ezekben az esetekben javasolható a gyermek számára a „drogspecifikus" speciális ellátás (ami viszont nem, vagy csak nagyon nehezen, illetve korlátozott számú férőhelyen érhető el). Olyankor azonban, ha a szerhasználat a fennálló disszociális, vagy súlyos pszichés tünetetek mellett járulékos tünetként van jelen, az ilyen típusú drogproblémákkal küszködők speciális ellátásban részesülnek, a feladat meglévő speciális gyermekotthonokra hárul, ami a megyei speciális otthonokban is folyamatos nehézséget okoz.*

*Egyre magasabb a száma az ilyen problémákkal küszködő gyermekeknek, illetve fiataloknak, és egyre több problémát okoznak az ellátásukkal kapcsolatos nehézségek, melyekkel – a droghasználói általános terjedése miatt – továbbra is számolni kell. A különböző kábító, bódító hatású szerek használatát gyakran tapasztalják (néhol ez szinte napi szinten okoz problémát) a megye más gondozási helyein is.*

*Mindezek felvetik a gondozási helyeken a feltételek és a szakszemélyzet további fejlesztésének, szakmai program alakításának, külső szervezetek (pl. drogambulancia, kábítószer egyeztető fórum) együttműködésbe történő bevonásának szükségességét, munkakapcsolat létrehozását, hogy a szolgáltatásaikat, akár a (speciális) gyermekotthonokba is bevigyék. Jelenleg ezek az intézmények, szervezetek a gyermekek „önkéntességére", együttműködésére alapozva tudják kezelni a speciális gyermekotthonban, a gyermekvédelem egyéb, otthont nyújtó ellátást biztosító gondozási helyein elhelyezett pszichoaktív szert használó gyermekeket, ami azonban az ő esetükben nem igazán áll fenn. A gondozottak partnerségének hiánya meghatározó a gyermekvédelmi intézmények és más szervezetekkel történő munkakapcsolatának, együttműködésének hatékonyságát tekintve. Ugyanez jellemző az egészségügyi, mentálhigiénés, gyermek- és ifjúságpszichiátriai ellátást biztosító intézményekkel való munkakapcsolatra is. Az oktatási- és képzőintézmények a speciális ellátási igényű gondozottakat nem szívesen fogadják, többnyire magántanulóként teljesítik tankötelezettségüket, ami azonban nem mindig áll az érdekükben.*

*A speciális ellátást minden típusú szükségletre egy megyén belül nem tartjuk kivitelezhetőnek megoldani. A központi speciális gyermekotthonok fenntartását, fejlesztését mindenképpen indokoltnak véljük, mind a férőhelyek vonatkozásában, mind pedig a szakmai tartalom tekintetében; egyrészt a hosszú várólista és a bekerülés időbeli elhúzódása miatt, másrészt pedig a pszichiátriai gondozást is igénylő és – a fentebb már említett – pszichoaktív szerhasználó) fiatalok (vezető tünet) ellátása vonatkozásában. Emellett regionális jellegű és megyék közötti együttműködést is kivitelezhetőnek tartunk, pl. minden megye biztosítson valamilyen profilú speciális ellátást, vagy fiúknak, vagy lányoknak, és ez legyen hozzáférhető más megyék számára is, ahol az adott szolgáltatás hiányzik. A drogspecifikus ellátást a gyerekvédelmi szakellátásban érintettek számára a legsúlyosabb esetek vonatkozásában központi jelleggel javasoljuk megoldani. Az alapellátásban viszont minden megyében szükséges volna rehabilitációs intézmény működtetésére a szenvedélybeteg fiatalok számára, ahol indokolt esetben állami gondoskodásban részesülőket is el lehetne helyezni.*

*A nevelőszülők speciális ellátásba történő bevonását azokban az esetekben kifejezetten indokoltnak tartanánk, amikor a gyermek súlyos pszichés problémája súlyos kötődési zavar vagy kora gyermekkori emocionális zavar talaján alakul ki (más típusú speciális problémák kezelésére viszont nem javasoljuk a nevelőszülőket igénybe venni) mert ezek „kezelésére" az intézményes ellátás nem igazán alkalmas. Megyénkben nem működik speciális nevelőszülő. A feladatra való felkészítésük, képzésük nincs igazán megoldva, továbbá érdekeltté is kellene tenni mind a nevelőszülőt, mind pedig a működtetőt abban, hogy ilyen típusú, nagy kihívásokat jelentő feladatra is vállalkozzanak. Ez részben a finanszírozást érinti, hiszen speciális ellátási igényű gyermekből maximum 1-2 fő ellátása várható el a nevelőszülőtől, ami jelenleg anyagilag „nem éri meg" számára. Másfelől a működtetőnek fokozott pszichológiai, gyógypedagógiai (fejlesztőpedagógiai) háttértámogatást is indokolt lenne biztosítani a nevelőszülő és a nevelt gyermek számára, ugyanakkor a nevelőszülői hálózat vonatkozásában a jogszabály jelenleg nem ír elő ilyen kötelezettséget.*

*A 2014. júniusi adatok szerint, Hajdú-Bihar megyében 18 fő fiú és 12 fő lány esetében áll fenn a kettős szükséglet. Ellátásuk még a központi speciális gyermekotthonban lévők esetében sem teljes körű, mert a pszichiátriai kezelést igénylő problémáikat, vagy középsúlyos fogyatékos gyermekek esetében az értelmi képességüknek megfelelő iskolatípusban való oktatásukat nem tudják maradéktalanul megoldani a speciális gyermekotthonok (sem a megyei, sem a központiak egy része). Kevesebb számban, különleges gyermekotthonban, vagy normál gyermekotthonban, integrált módon nevelkednek az ilyen szükségletű ellátottaink, azonban itt meg a speciális ellátási igényükkel összefüggő szolgáltatásokat nem tudják biztosítani számukra megfelelően.*

*Megyénkben, Debrecenben lehetőség van gyermekpszichiátriai ellátásra, mind ambuláns kezelésre, mind pedig osztályos kezelésre. Tapasztalat, hogy gyermekpszichiátriai szakrendelések, illetve a gyermekpszichiátriai osztály kevésbé probléma érzékeny a gyermekvédelmi szakellátásban lévő gyermekek vonatkozásában. Az együttműködésben gyakori problémát jelent az, amikor a kórház a gyermek, illetve fiatal önkéntességére épít, ugyanakkor tudjuk, hogy a hatósági intézkedéssel érintett gondozottakkal kapcsolatban az önkéntességről korlátozottan lehet beszélni, hiszen őket gyámhivatali határozat kötelezi, a gondozási helyüket pedig ellátási kötelezettség terheli. Ettől eltekintve általánosságban elmondható, hogy a gyermekpszichiátriai szakrendelővel (és a kórházzal is) megfelelő együttműködést alakítottak ki a megyei szakellátást biztosító intézmények.*

*A jelenleg működő különleges ellátást biztosító gyermekotthonaink közül pillanatnyilag egyik sem lenne alkalmas maradéktalanul megfelelni a kettős szükségletű gyermekek ellátására. Ez az épületek és az elhelyezési feltételek jelentős átalakítását igényelné, és jelenleg a személyi feltételek (pszichológiai, pszichiátriai szolgáltatások, a folyamatos orvosi esetvezetés és egészségügyi szemléletű és tájékozottságú személyzet) sem megfelelőek ehhez. A fogyatékos gyermekek fejlesztésének, oktatásának, képzésének feltételei leginkább Debrecenben, Hajdúszoboszlón és Hajdúböszörményben biztosítottak a megyében, ezért ezekben a városokban működnek különleges gyermekotthonok.*

*A dolgozók számára mindenekelőtt szupervíziós lehetőség biztosítására volna szükség. Ezen kívül olyan továbbképzésekre, amelyek ismereteik, készségeik, egyéb kompetenciáik fejlesztését célozzák meg a következő témákban. A speciális ellátási igény súlyos pszichés okainak jellemzői, függőségek (drog, alkohol) gyermek- és serdülőkorban, a droghasználat pszichopatológiája, prevenciója, kezelési lehetőségei, gyermek- és serdülőkori érzelmi zavarok, érzelmek felismerésének zavarai, érzelmek megismerésének lehetőségei (helyzetgyakorlatok, szituációs játékok), továbbá mentális és viselkedészavarok legfontosabb jellemzői, kezelésük, viselkedésterápiában való közreműködés, tanulási zavarok okai, fajtái, hatása a gyermek magatartására, devianciák kezelési lehetőségei."* [2]

**1.10** *A Heves Megyei Gyermekvédelmi Központ és Területi Gyermekvédelmi Szakszolgálat* szakértői bizottsága a vizsgált időszakban öt (két lány és három fiú) gyermek kettős szükségletét állapította meg. Közülük egy gyermek időközben hazakerült a családjába, egy gyermek pedig központi speciális gyermekotthonban nevelkedik. További két gyermek elhelyezését az OSZGYB központi speciális gyermekotthonba javasolta, de férőhely hiányában *jelenleg a várakozó listán vannak, és eddigi gondozási helyükön integráltan nevelkednek*. Egy gyermek integráltan gyermekotthonban nevelkedik, ő ez év decemberében nagykorú lesz. Az igazgató szerint a megyében sem speciális gyermekotthon, sem gyermekotthon speciális csoportja nem működik, ezért a speciális vagy kettős szükségletű gyermekek központi speciális gyermekotthonban, vagy „normál" gyermekotthonban, illetve lakásotthonban integráltan vannak elhelyezve. Tapasztalataik alapján a nevelőcsaládok a magasabb életkorú, speciális vagy kettős szükségletű fiatalok nevelését, gondozását nem vállalják, mert sem ők, sem környezetük nincs felkészülve a velük való szakszerű foglalkozásra. Ezek a gyermekek normál szükségletű társaikkal élnek együtt és őket negatív irányba befolyásolják, deviáns cselekedetek (lopás, rongálás, fizikai, verbális agresszió, prostitúció, szerhasználat) felé sodorják.

Korábban az egyházi fenntartású Szegletkő Speciális Gyermekotthon Alsónémediben három férőhelyet biztosított a Heves megyei gyermekek számára. Ez a lehetőség 2014-ben megszűnt, majd 2016 februárjától ismét fogadnak megyéből két főt. A megyéből speciális vagy kettős szükségletű lányokat továbbra is csak a központi speciális gyermekotthonokba, vagy „normál" lakásotthonaikba integráltan tudnak elhelyezni. A megyében jelentősen nehezíti a helyzetet az is, hogy *az egészségügyi ellátás a speciális és kettős szükségletű gyermekek tekintetében pszichiátriai szempontból alig érhető el.* Gyermekpszichiátriai osztály nem működik, az ambulancián *heti egy alkalommal*, más megyei kórházban dolgozó gyermekpszichiáterrel látják el a feladatot.

[2] Részlet a Hajdú-Bihar Megyei Gyermekvédelmi Szakértői Bizottság vezetőjének a *Különleges és kettős szükségletű gyermekek szükségleteinek és gondozási helyük meghatározásának nehézségei* című 2014. június 24-én elhangzott előadásából.

Ebből adódóan *túlzsúfolt az ambulancia*, gyakran hosszú a várakozási idő. Az addiktológiai esetek kezelésére a felnőtt gondozóban van korlátozottan lehetőség. A működő egészségügyi mentálhigiénés szakemberekkel a gyermekvédelem együttműködése jónak mondható. Az intézmények munkatársai a munkakörükhöz előírt szakképzettséggel rendelkeznek, de a súlyos beilleszkedési, magatartási problémákkal küzdő, súlyos antiszociális viselkedésformákat tanúsító, súlyos pszichés tüneteket mutató vagy pszichoaktív szerhasználó, fogyatékos vagy tartósan beteg fiatalok nevelése a „normál" gyermekotthoni, lakásotthoni körülmények között meghaladja lehetőségeiket. Számukra *egy komplex, speciális egészségügyi, pszichológiai, gyógypedagógiai képzés, illetve továbbképzés szükséges*, ahol új módszerek, technikák alkalmazását sajátíthatnák el. Ezeknek a kollégáknak a rekreációja, mentális egészségének megőrzése érdekében rendszeres szupervíziós, és egyéb, feltöltődésüket szolgáló programokon való részvételre lenne szükségük.

**1.11** *A Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Gyermekvédelmi Központ és Területi Gyermekvédelmi Szakszolgálat* szakértői bizottsága 2015-ben *huszonhat gyermek* (három lány és huszonhárom fiú) vonatkozásában állapított meg kettős szükségletet. Közülük hatan az EMMI fenntartásában lévő központi speciális gyermekotthonban nevelkednek, öten pedig e gyermekotthonok várakozólistáján vannak. Az adatszolgáltatás szerint négy gyermeknek a gondozási helye felel meg szükségleteinek, *hárman várnak arra, hogy a szükségletüknek megfelelő megyei speciális otthonba kerüljenek*. Öt gyermek felülvizsgálata (tartós) engedély nélküli távolléte miatt nem történt meg. A megyei szakértői bizottság 2015-ben két gyermeket terjesztett fel OGYSZB vizsgálatra, az egyikük szökésben van, a másik vizsgálata a válaszadás idején még nem történt meg. Egy kettős szükségletű gyermek normál lakásotthonban nevelkedik, gondozási helyének megváltoztatását a szakértő bizottság nem tartotta indokoltnak.

Az igazgató tájékoztatása szerint nehézséget okoz a kettős szükségletű gyermekeket olyan gondozási helyre helyezni, ahol a legjobb érdeküket szolgáló szolgáltatások elérhetők. A megyében jelenleg *2x16 fős speciális gyermekotthon működik*. Szolnokon a kettős szükségletű lányok elhelyezése 2015-ben nem okozott gondot, a rendelkezésre álló férőhely elegendő volt. Kisújszálláson a kettős szükségletű fiúk elhelyezése okozott problémát, ezért *három gyermeket nem tudtak a szakértői bizottság véleményének megfelelően elhelyezni*. Gondot okoz, hogy az elmúlt években nőtt azon serdülő fiúk beutalása, akik aktív alkohol és drogfogyasztók, bűncselekmények elkövetésével érintettek.

Problémát jelent a kórházi gyermek-, illetve serdülőpszichiátriai osztályok hiánya is. A gyermekek folyamatos szökései és együttműködési hiánya pszichológiai, pszichiátriai terápiája a nyitott lakásotthonokban, gyermekotthonokban nem megoldott, ugyanakkor a központi speciális gyermekotthonokba is csak *több hónap várakozási idő után* kerülhetnek be a gyermekek.

**1.12** *A Komárom-Esztergom Megyei Gyermekvédelmi Központ és Területi Gyermekvédelmi Szakszolgálat* szakértői bizottsága *2015-ben nem készített kettős szükségletű gyermekről szakmai véleményt*. Korábban két gyermek kettős szükségletét állapította meg a szakértői bizottság, mindkettejüket a szükségletüknek megfelelő központi speciális gyermekotthonban helyezték el. Az igazgató tájékoztatása szerint a megyében nincs sem speciális, illetve kettős szükségletnek megfelelő ellátást nyújtó lakásotthon, gyermekotthon, sem pedig nevelőszülő.

**1.13** *A Nógrád Megyei Gyermekvédelmi Központ és Területi Gyermekvédelmi Szakszolgálat* adatszolgáltatása szerint a szakértői bizottság 2015-ben *három fiúgyermek* esetében állapított meg kettős szükségletet. Mindegyiküket speciális gondozási helyre helyezték, egyikük 2016 januárjától az EMMI Zalaegerszegi Gyermekotthonában nevelkedik. Az igazgató tájékoztatása szerint a „Biztos Kiút" Gyermekotthon speciális csoport *engedélyezett nyolc fiú férőhelyén 2015. december 31-én 13 gyermek volt elhelyezve, ebből kettős szükségletű négy fő.* A létszámfelettiség abból is adódik, hogy a speciális szükségletű gyermekek részére nincs elegendő férőhely. A megyében a speciális szükségletű lányok elhelyezése nem megoldott, ezért a központi fenntartású intézményben való elhelyezésükig „normál" gondozási helyeken maradnak. *A központi fenntartású intézményekben több hónapos várólista van.* A speciális csoportban a szakember-ellátottság minimális és nincs lehetőség a csoporthoz önálló pszichológus alkalmazására, az odarendelt pszichológus a speciális csoporton túl még öt otthonban lát el feladatokat, pszichológiai megsegítést.

**1.14** *A Pest Megyei Gyermekvédelmi Központ és Területi Gyermekvédelmi Szakszolgálat* szakértői bizottsága 2015-ben *kilenc gyermek* (egy lány és nyolc fiú) kettős szükségletű gyermek ügyében készített szakvéleményt. Közülük egy, jelenleg 16 éves fiú 6 éves kora óta nevelkedik normál szükségletű gyermekek gondozására felkészített nevelőszülőnél. A 2015. szeptember 14-én kelt szakvélemény szerint a gyermeknek nagyfokú alkalmazkodási zavara van, a drogfogyasztás csak nyomokban mutatkozott nála, de nem kizárható a drogfogyasztó magatartás erősödése. A szakvélemény a gondozási hely megváltoztatását és az OGYSZB általi vizsgálatot javasolt. A rendelkezésemre álló információk szerint vizsgálat és gondozási helyváltozás nem történt. A megyei szakértő bizottság 2015 szeptemberében még további három gyermek esetében javasolt OGYSZB általi vizsgálatot. A rendelkezésre álló iratok szerint a vizsgálatokat a válaszadás ideéig nem végezték el. Két gyermek megyei speciális gyermekotthonban, egy gyermek pedig különleges gyermekotthonban – szükségletükhöz közeli gondozási helyen – él. Két gyermek lakásotthoni, valamint egy gyermek gyermekotthoni elhelyezése nem szükséglet szerinti gondozási helynek minősül. Az adatszolgáltatás idején két kettős szükségletű gyermek már nagykorú volt.

Az igazgató megerősítette, hogy nincsen, vagy legfeljebb nagyon korlátozott számban van gondozási hely a kettős szükségletű gyermekek számára, ezek hiányában pedig jellemzően nem a megfelelő gondozási helyre kerülnek a gyermekek. A rendelkezésre álló gondozási helyek nem, vagy csak részben képesek ellátni azt a szakmai feladatot, ami a kettős szükségletű gyermekek állapotának javítása céljából szükségesek lennének. A szükséges ellátásokhoz való hozzáférés gyakran nem megoldható, vagy a szükségesnél ritkábban elérhető. Nincs elegendő gyermekpszichiáter, illetve gyermekpszichiátriai ellátás. Az igazgató álláspontja szerint a gondozási helyeken nevelkedő, nem kettős szükségletű gyermekek számára is megterhelő a jelenlegi gyakorlat.

**1.15** *A Somogy Megyei Gyermekvédelmi Központ, Óvoda, Általános Iskola és Területi Gyermekvédelmi Szakszolgálat* szakértői bizottsága 2015-ben *hat kettős szükségletű gyermek* (1 lány és 5 fiú) vizsgálatát végezte el. Közülük négyen – szükségletüknek megfelelően – a kaposvári Zita Speciális Gyermekotthonban nevelkednek. Egy születésétől kezdve gyermekvédelmi gondoskodásban lévő gyermek nevelését nevelőszülője – mivel a fiú súlyos tanulási és hiperaktív magatartászavarral küzd, továbbá gyermekpszichiátriai kezelésre is szorul – nem tudta tovább vállalni. A gyermek a szükségleteinek megfelelő gyermekotthonban nevelkedik. Egy csecsemőkorától gyermekvédelmi gondoskodásban lévő, ez évben nagykorúvá váló, pszichiátriai kezelésre szoruló, értelmileg akadályozott fiú négy éves korától nevelőszülőnél nevelkedik. A gyermek erősen kötődik a nevelőszülőhöz, az elhelyezés így álláspontjuk szerint megfelelő a számára.

**1.16** *A Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Gyermekvédelmi Igazgatóság és Területi Gyermekvédelmi Szakszolgálat* igazgatójának tájékoztatása szerint a szakértői bizottság 2015-ben *három fiúgyermek* kettős szükségletét állapította meg. A megyében a kettős szükségletű gyermekek szükséglet szerinti ellátására a *Tiszadobi Gyermekotthon speciális csoportjában* van lehetőség. Egy gyermek esetében a 2015. november 23-án kelt szakvélemény e speciális csoporti elhelyezésre tett javaslatot. Az intézmény őt legkorábban 2018 júliusában tudná fogadni, jelenlegi gondozási helye (egy „normál" lakásotthon) szükségleteinek nem megfelelő.

Egy másik fiú esetében a szakértői bizottság 2015 márciusában speciális nevelőszülői elhelyezést javasolt. Mivel *a megyében nincs speciális ellátási igényű gyermekekre felkészített nevelőszülő*, a szakszolgálat kezdeményezte a szakvélemény kiegészítését. A kiegészítő szakvélemény – alternatív megoldásként – a tiszadobi speciális csoporti elhelyezésre tett javaslatot. Az intézmény legkorábban 2018 májusában tudná fogadni a gyermeket. Az agresszív viselkedésű, súlyos tanulási és figyelemzavarral küzdő gyermek jelenlegi gondozási helye („normál" lakásotthon) szükségleteinek nem megfelelő. A harmadik, agresszív magatartású és súlyos kognitív deficittel rendelkező gyermek központi speciális gyermekotthoni elhelyezésére 2015 áprilisában tett javaslatot a megyei szakértői bizottság. Az OGYSZB a megyei szakértői bizottság véleményét nem osztotta, 2015 júniusában nevelőszülői elhelyezésre tett javaslatot. Tekintettel arra, hogy a megyében nem találtak a gyermek nevelésére vállalkozó nevelőszülőt, alternatív gondozási forma megjelölésére volt szükség. Az OGYSZB 2015 decemberében a fiú megyei speciális csoportba való helyezését javasolta. *Férőhely hiányában a gyermek maradt a szükségleteinek nem megfelelő lakásotthonban.*

Az igazgató véleménye szerint a kettős szükségletű gyermekek elhelyezését elősegítené, ha több olyan gondozási hely jönne létre a megyében, amelyek megfelelő körülményeket, feltételeket tudnának nyújtani a speciális és különleges szükségletű gyermekek problémáinak kezelésére. A gyermekek megfelelő ellátását elősegíthetné az is, ha a velük foglalkozó szakemberek olyan speciális tudás birtokába kerülnének, amivel pozitív irányba mozdíthatnák a gyermekek élethelyzetének kezelését. Ennek érdekében javasolja olyan képzések, tanfolyamok indítását, ahol ezeket az ismereteket a gyermekekkel foglalkozó szakemberek megszerezhetnék.

**1.17** *A Tolna Megyei Gyermekvédelmi Központ és Területi Gyermekvédelmi Szakszolgálat* adatszolgáltatása szerint a megyében *tizenegy* (öt lány és hat fiú) *kettős szükségletű gyermek* van. Közülük hat gyermek szükségletének megfelelő ellátásban részesül, míg *öt gyermek elhelyezése nem a szükségletének megfelelő*. A szükségletnek nem megfelelő elhelyezést egy gyermek esetében a megyei speciális gyermekotthon hiánya okozza, négyen pedig központi speciális gyerekotthoni férőhely üresedésére várnak, a válaszadás idején „normál" vagy különleges szükségletű gyerekeket ellátó lakásotthonban éltek. A szakszolgálat gyakorlatában nagy probléma a kettős szükségletű lányok elhelyezése. Tapasztalataik alapján az Esztergomi Speciális Gyermekotthon, illetve a Rákospalotai Speciális Gyermekotthon férőhelye kevés a megnövekedett igény ellátására. A hosszú várakozási idő alatt súlyosan sérülnek a kettős szükségletű gyermekek környezetében nevelkedő ellátottak is, illetve a gyermekfelügyelő, csoportvezető nevelőkollégák körében rövid idő alatt jelentkezik a kiégési jelenség.

**1.18** *A Vas Megyei Gyermekvédelmi Központ, Általános Iskola és Területi Gyermekvédelmi Szakszolgálat* szakértői bizottsága a vizsgált időszakban *két kettős szükségletű gyermeket* vizsgált. A 2000-ben született lány kilenc éves kora óta a Kőszegi SOS faluban nevelkedett, elmondása szerint hat éves kora óta rendszeresen dohányzik. A 2014. december 15-én kelt megyei szakértői bizottság OGYSZB vizsgálatát javasolta, a gyermek ekkor már három hónapja szökésben volt gondozási helyéről. A lány 2015 októberében került a szükségletének megfelelő gondozási helyre. A 2001-ben született fiú csecsemőkorában került gyermekotthonba, 2004-2008 között családja nevelte. 2008-ban mindkét szülője börtönbe került, ekkor gyámként egyik rokona nevelte. Édesanya 2009-ben szabadult, ezt követően hazavitte a fiút. 2014-ben a gyermek magatartási problémái a család számára kezelhetetlenné váltak, nevelésbe vételét követőn speciális csoportba került, ahonnan rendszeresen megszökött. A megyei szakértői bizottság 2015. június 17-i szakvéleménye OGYSZB vizsgálatot javasolt. A kapott tájékoztatás szerint a gyermek szükségletének megfelelő gondozási helyre került.

**1.19** *A Veszprém Megyei Gyermekvédelmi Központ és Területi Gyermekvédelmi Szakszolgálat* szakértői bizottsága 2015-ben *hét gyermek* (egy lány és hat fiú) esetében állapított meg kettős szükségletet. Egy gyermek már a vizsgálat idején központi gyermekotthonban volt, három gyermek esetében a bizottság OGYSZB vizsgálatot és központi speciális gyermekotthoni elhelyezést javasolt. Egyikük központi speciális otthonban, a másik alapítványi fenntartási speciális gyermekotthonban van. A harmadik gyermek feltehetőleg még korábbi gondozási helyén nevelkedik. A megyei szakértői bizottság három kettős szükségletű gyermek részére integrált lakásotthoni elhelyezést javasolt. Közülük az egyik alkalmazkodási zavarral küzdő fiúnak rendszeres gyermekpszichiátriai segítségre van szüksége, a másik droghasználó fiú már bűncselekményt is elkövetett, pártfogói felügyelet alatt áll. A tizenhét éves lány rendszeresen fogyaszt alkoholt, droghasználó, lopás miatt pártfogói felügyelet alatt áll, gyermekpszichiátriai gondozásba vétele javasolt. Az igazgató tájékoztatása szerint *a megye szakellátó rendszerében nincsen sem speciális gyermekotthon, sem gyermekotthoni speciális csoport*. Az adatszolgáltatás idején a *tizennégy kettős szükségletű gyermek közül öt gyermek „normál" lakásotthonokban integráltan nevelkedett*. Központi speciális gyermekotthonban hatan voltak, ketten speciális gyermekotthonban éltek, egy gyermek pedig nevelőszülőnél nevelkedett. A központi speciális gyermekotthonokba kerülés viszonylag sok idő, a várólista hosszú, hónapok, néha közel egy év mire egy gyermek odakerülhet. Más megyében lévő alapítványi fenntartású speciális gyermekotthonban van még lehetőség speciális és kettős szükségletű gyermekek elhelyezésére, de *ez mindig a szabad férőhely kapacitástól függ*.

Tapasztalataik alapján a speciális vagy kettős szükségletű gyermekek a „normál" lakásotthoni környezetbe beilleszkedni nem tudnak. Gyakran veszélyeztetik önmagukat, társaikat és az őket gondozó lakásotthoni dolgozókat is.

A már gyermekvédelmi rendszerben lévő és a várhatóan bekerülő ellátottak igényeit figyelembe véve egyre nagyobb szükség lenne specifikusabb, főleg a speciális szükségletnek a különböző formáit figyelembe vevő nevelési helyszínekre, akár megyei, akár régiós szinten speciális gyermekotthonok kialakítására. Fontosnak tartanák gyermekpszichiátriai férőhelyek kialakítását, bővítését mind a fekvő-, mind a járóbeteg ellátásban.

**1.20** *A Zala Megyei Gyermekvédelmi Központ és Területi Gyermekvédelmi Szakszolgálat 2015-ben kilenc* (egy lány és nyolc fiú) *kettős szükségletű gyermeket vizsgált*. Egy fiú szükségletének megfelelő gondozási helyen, a központi fenntartású Zalaegerszegi Speciális Gyermekotthonban van. Egy másik gyermek kijelölt gondozási helye ugyancsak a Zalaegerszegi Speciális Gyermekotthon volt, a válaszadás idején azonban már javítóintézeti nevelésben részesült. A harmadik fiú kijelölt gondozási helye megyei speciális gyermekotthon volt, de már ő is javítóintézetben van. Három fiú megyei szintű speciális lakásotthoni elhelyezése csak részben felel meg szükségletüknek. Két fiú OGYSZB vizsgálatra vár, gondozási helyük csak részben felel meg szükségletüknek. A kettős szükségletű lány, akinek magatartászavara hátterében halmozott pszichiátriai problémák állnak, intellektuális teljesítménye a debilitás szintjén van, illetve epilepsziás beteg, várakozó listán van az EMMI Esztergomi Gyermekotthonában. Az elhelyezéséig korábbi gondozási helyén, különleges lakásotthonban nevelkedik. A pszichiátriai szakvélemény szerint gondozási helyén kitöréseit nem tudják kontrollálni, kezelni, magatartása kiszámíthatatlan, önmagára és környezetére veszélyeztető.

Az igazgató tájékoztatása szerint a kettős szükségletű gyermekek elhelyezése az országos tendenciákhoz hasonlóan *Zala megyében is folyamatos problémát jelent*. A vizsgált gyermekek esetében a korábbi évhez képest jelentősen nőtt a speciális ellátási szükséglettel rendelkezők száma. 2015-ben tovább emelkedett a magatartási, illetve viselkedési zavarral, pszichés problémákkal küzdő gyermekek száma. Megfigyelhető volt a szükséglet egyre alacsonyabb életkorban való előfordulása is. Azon gyermekek esetében, akiknél a szakértői bizottság a speciális ellátási szükségletet megállapította, továbbra is a súlyos disszociális tüneteket mutató gyermekek száma, e tünetek pszichoaktív szer használatával társulása volt a legmagasabb, de néhány esetben jellemző volt a súlyos pszichés tünetek megjelenése is. A különleges ellátási szükségletet leginkább a gyermekek mentális állapota, illetve különböző mértékű értelmi fogyatékossága alapozta meg.

A fentiekben említett speciális szükségletet megalapozó tünetek és különleges ellátási igény több esetben együttesen jelent meg. A szakértői bizottság által tett elhelyezési javaslatokat a szakszolgálat elhelyezési csoportja a dominánsabb tünet alapján igyekezett megvalósítani.

*A kihelyezések realizálódását sok esetben megnehezítette az intézményekben tapasztalható férőhelyhiány, melynek következménye a hosszú várakozási idő.* A kettős szükségletű gyermekek elhelyezése többségében speciális szükségletüket kielégítő gondozási színtéren valósult meg, mellyel a különleges ellátási szükségletének kielégítése háttérbe szorult. Ezen intézményekben a dolgozói létszám, illetve a megfelelő szakképzettség hiánya tapasztalható. Minderre tekintettel a kettős szükségletű gyermekek elhelyezése, illetve ellátása csak részben volt megoldott.

**1.21** *Az OGYSZB* vezetőjének tájékoztatása szerint a 2015-ben az OGYSZB által készített szakmai vélemények közül *negyven esetben* állapították meg a Gyvt. 53. § (2) bekezdés c) pontja értelmében a kettős szükséglet, további *negyvenkilenc esetben* külön-külön állapította meg a bizottság a különleges és a speciális szükségletet. A különleges ellátási szükségletek okaként szinte kizárólag a sajátos nevelési igényt (SNI) jelölte a bizottság, csak egy esetben szerepelt a tartós betegség.

A megyei, fővárosi és országos szakértői bizottságok szakmai véleményeiben – a tartalmi és formai elemek vonatkozásában – működésében, a vizsgálati gyakorlatok és módszerek tekintetében *jelentős különbségek tapasztalhatók*. Az OGYSZB vezetője ennek okát a szabályozatlanságban és az egymástól eltérő munkafeltételekben látja. *A szabályozatlanság részben a jogszabályi háttér, részben pedig szakmai szabályozók, módszertani útmutatások hiányából adódik.* Indokolt lenne a szakértői bizottságok működési és működtetési feltételeinek (személy, tárgyi), eljárás rendjének szabályozása, vizsgálati protokolljának pontosabb meghatározása és módszertani segítése.

Ugyanis a jelenleg hatályos jogszabályok csupán a bizottságok működésével kapcsolatos feladatokat szabályozzák, a szakértői vélemények tartalmi elemeit és formáját nem rögzíti jogszabály, de még erre vonatkozó módszertani ajánlás sem áll a bizottságok rendelkezésére. Tájékoztatása szerint a TÁMOP 5.4.1-12/3 kiemelt projekt keretében egy olyan standardizált vizsgálati módszertan került kidolgozásra, amely egységessé teszi a gyermekvédelmi szakértői bizottságok munkáját. Megítélése szerint ennek *módszertani ajánlásként való alkalmazásával* megvalósulna, hogy a gyermekek vizsgálata az ország minden területén ugyanazon eljárásrend szerint, egyforma minőségben történjen olyan egységes szempontrendszer mentén, amely képes a gyermekek valós egyéni szükségleteit mérni.

Több esetben jelent nehézséget a gyermek személyiségállapotának, szükségletének leginkább megfelelő gondozási hely megtalálása, ezért bizonyos esetekben az OGYSZB az elhelyezési javaslata módosítására kényszerült. Ennek elsődleges okai a megyei, illetve országos ellátórendszer hiátusai voltak. Ezek a problémák leginkább a pszichiátriai ellátást, terápiát igénylő, valamint a kettős szükségletű, illetve a speciális nevelőszülői ellátásra javasolt gyermekek esetében jelentkeztek.

A 2015-ös évben vizsgált gyermekek közül az OGYSZB – figyelembe véve a vizsgálatkor fennálló személyiségállapotukat, a különleges és speciális tüneteiket – *ellátási szükségleteiket olyan jellegűnek találta, amely a jelenlegi gyermekvédelmi ellátórendszer lehetőségein túlmutat, kettős szükségletüket ellátni képes gyermekotthoni, egészségügyi, pszichiátriai, vagy ehhez leginkább hasonló ellátást tenne szükségessé.* Ezek a gyermekek jellemzően több különleges szükséglettel – elsősorban pszichiátriai kórképekkel – rendelkeznek, állapotuk miatt szoros pszichiátriai és egészségügyi kontrollt, illetve kezelést igényelnének. A speciális és a kettős szükségletű gyermekek és fiatalok problémái összetettek, tüneteik gyakran változnak. Emiatt a terápiás profilok kialakításában *a vezető tünet a meghatározó.* Az elhelyezés során törekedni kell arra, hogy azonos problémával rendelkező gyermekeket helyezzenek el egy csoportban. A bizottság vezetője javasolja a jelenlegi szabályozás problémaprofiljainak megváltoztatását, további differenciálását. Ennek eredményeként célzott lehet az eltérő szükségletek kielégítése, adekvát ellátási lehetőségek tervezhetők az otthont nyújtó ellátásokon belül.

A kettős szükségletű gyermek ellátási igénye számos tünet együttes fennállását jelentheti, sokféle variációban. Nem reális elvárás, hogy mindegyiknek egyformán megfelelni képes ellátórendszer jöhessen létre. Ugyanakkor *javasolt kiemelten kezelni* a gyermekpszichiátriai betegséggel, illetve a felnőttkori pszichiátriai betegségek gyermekkori megnyilvánulási formáival – specifikus személyiségzavarok gyermekkori formáival, impulzív, Borderline, hisztrionikus személyiségzavarral, valamint a specifikus személyiségzavarok gyermekkori formáival pl. disszociális (antiszociális) személyiségzavarra – küzdő gyermekeket, számukra adekvát ellátási forma kialakítását. Ilyen lehetne például pszichiátriai probléma miatt tartósan beteg gyermekek különleges gyermekotthona. A pszichiátriai betegségek esetében szükség van folyamatos orvosi esetvezetésre, illetve egészségügyi szemléletű, tájékozottságú személyzetre is. Amennyiben ez utóbbi ellátási forma létrejöttével a szakellátás keretében országos befogadási lehetőség adódna, akkor azoknál a gyermekeknél, akik esetében a pszichiátriai probléma miatt megállapított tartós betegség okán magasabb összegű családi pótlék folyósítható, nem volna szükség arra, hogy a fennálló súlyos pszichés tünet miatt speciális ellátási igényt is meg kelljen állapítani. Vagyis az ő esetükben elkerülhető lenne a kettős szükségletű megnevezés, hiszen ők a tartós betegségük okán különleges ellátásra jogosultak.

A bizottság vezetőjének véleménye szerint ennek megfelelően a Gyvt. 53. § (2) bekezdését ki lehetne egészíteni azzal, hogy *„Amennyiben 53. § 2. ba) agy bb) bekezdésben felsoroltak közül ugyanarra a tünetcsoportra vagy állapotra vonatkozóan a gyermek különleges ellátási igénye és a gyermek speciális ellátási igénye is megállapításra kerülhetne, abban az esetben a gyermek számára a különleges ellátást kell biztosítani."*

Álláspontja szerint a fentiek azzal is indokolhatóak, hogy diagnosztikai szempontból is aggályos, ha ugyanazon diagnózis (súlyos pszichés tünet) okán kettős ellátási igény is megállapításra kerül, ami így elkerülhetővé válna. Jelenleg a speciális ellátási igényt is diagnosztizálni kell(ene) minden olyan gyermek esetében, aki után gyermekpszichiátriai szakorvos által kiadott igazolás alapján tartós betegsége miatt magasabb összegű családi pótlék folyósítható, hiszen az ilyen típusú tartós betegség egyben a súlyos pszichés tünet kategóriájába is beletartozik.

Jelenleg ez a problémakör *súlyos zavarokat okoz* mind a szakértői bizottságok vonatkozásában az ellátási igénnyel összefüggő megállapításaik során, mind pedig a gyermekek megfelelő elhelyezésében és ellátásában. Az ellátási igény egyértelművé tétele az eddiginél világosabb eligazodást adna a gyermekek elhelyezéséhez, szükségleteiknek megfelelő ellátásához és a számukra adekvát gondozási hely kiválasztásához is. Javasolta, hogy a kettős szükséglet kategóriájába a pszichiátriai ok miatt tartósan beteg gyermekek ne tartozzanak bele, viszont a kategória bevezetésének az egyéb okok miatt speciális és különleges ellátásra egyaránt jogosult gyermekek esetében volna létjogosultsága.

A fővárosi TEGYESZ igazgatójának véleményével megegyezően az OGYSZB vezetője is leírta, hogy *önmagában attól, hogy valaki nagykorúvá válik, még nem szűnik meg a korábban fennálló speciális vagy különleges ellátási igénye*. A jelenlegi jogszabályi környezetben azonban *ilyen típusú utógondozói ellátásban már nem részesülhet*, ezért a Gyvt. 53. § (4) bekezdésében foglaltakat javasolja kiterjeszteni mind a speciális, mind pedig a különleges utógondozói ellátásra is. Például oly módon, hogy „*Speciális, illetve különleges utógondozói ellátást kell biztosítani azon nevelésből kikerült fiatal felnőttnek, akinek speciális vagy különleges ellátási szükséglete a szakértői bizottság véleménye szerint továbbra is fennáll, és akinek kérelmére a speciális utógondozói ellátását a gyámhivatal elrendelte.”*

Véleménye szerint a megfelelő intézménytípusok létrehozása a gyermekvédelmi szakellátásban nevelkedő gyermekek speciális ellátási igényével összefüggő tényezők alapján lenne célszerű. E szerint szükség lenne meghatározott és konkrét ismérvek alapján (problématípusok szerint, nem szerint, kor szerint, terület – megye – régió tekintetében) *országos szinten felmérni a speciális ellátási szükségletű gyermekek számosságát*. Ennek ismeretében lehetne a helyi, régiós, illetve országos igényeknek megfelelő intézménytípusokat létrehozni. A különböző szintű (megyei, regionális, központi) intézményeknek akkor van, illetve lenne létjogosultsága, ha a tiszta „profilon túl” *differenciált ellátást is biztosítana a gyermek szükségletének mértéke, illetve súlyossági foka szerint*. Ezeknek az adatoknak a felhasználásával kívánatos lenne meghatározni (amennyiben országos szintű lenne az adatszolgáltatás) a speciális gyermekotthonokhoz hozzárendelendő (a speciális ellátási igénnyel kapcsolatos, azonban a problématípus szerint meghatározott) személyi-tárgyi feltételeket, ami indokolttá teszi a tárgykörrel összefüggő jogszabályok módosítását.

Mindez egyben felveti a *szakmai standardok kidolgozásának szükségességét*, amely hozzájárulna ahhoz is, hogy a gyermekvédelmi szakemberek kompetenciahatárai tisztázódjanak, valamint egyértelművé váljanak a különböző területen dolgozók jogai, kötelességei, ellenőrzésük és számon kérhetőségük, valamint mulasztásuk esetén a felelősségre vonásuk lehetőségei.

Végül az OGYSZB vezetője kiemelte, hogy a speciális és kettős szükségletű gyerekek jelentős részénél *komoly nehézséget okoz az oktatás*. Problémaként jelenik meg, hogy többségük már régóta nem jár iskolába, vagy ha igen, osztályfokozatuk általában nem tükrözi valódi tudásukat. Tudásszintjük valójában több évfolyammal alacsonyabb, mint az osztályfokozatuk. A gyermekek iskolarendszerű oktatását belső iskolák kialakításával vagy külső iskola tagintézményeként vagy belső iskolai képzés szervezésével kellene biztosítani. A magántanulói státuszokból adódó strukturálatlan napirend, a szegregált élethelyzet – kortárscsoportokból, osztályközösségekből való kizárás – jelentősen ront élethelyzetükön, valamint kiszámíthatatlanná és sodródóvá teszi az életüket.

### *2. A gyermek- és ifjúságpszichiátriai, valamint addiktológiai betegellátás helyzete*

A nemzetközi és hazai epidemiológiai vizsgálatok azt mutatják, hogy a 4-17 éves korú gyermekek között a mentális kórállapotok átlagos prevalenciája (előfordulási gyakorisága) 15,8%, azaz *a népbetegség szintjét éri el* (Semmelweis Terv). Ide vonatkozó adat az is, hogy míg a 2010-ben az összes halálozás 1,9%-a volt öngyilkosság, addig a 15-24 éves korosztálynál ez 21,4% volt, fiúknál 25,4%, lányoknál 11,6% (KSH). Rossz előjel továbbá az is, hogy emelkedő tendenciát mutat a gyermek és serdülőkorúak alkoholizálása (LEGOP). Nagy valószínűséggel alátámasztható az is, hogy egyre fiatalabb életkor felé tolódott az első illegális szer kipróbálása is (ESPAD 2011).[3]

[3] Semmelweis Terv, 2011. „A gyermekek mentális egészsége: helyi szintű ágazatközi együttműködés az oktatási, szociális és egészségügyi ágazat között” – Dr. Bicsák Krisztina főosztályvezető, EMMI Népegészségügyi Főosztály, előadása - 2013: http://www.oefi.hu/rendezv/20130214/6_Dr_Bicsak_Krisztina.pdf (utolsó letöltés 2016.07.05. )

**2.1** Az OTH-tól a gyermek- és ifjúságpszichiátriai és addiktológiai helyzet változatlanságáról kaptam adatokat. Baranya megyében 2012. július 1-je óta egyetlen egészségügyi szolgáltató sem rendelkezett egészségügyi tevékenységre jogosító működési engedéllyel gyermek- és ifjúságpszichiátriai szakmára, aktív fekvőbeteg-ellátás formára vonatkozóan, de ez az ellátásforma valójában már 2011. július 1-je óta szünetelt. Az ezt megelőző időszakban a Pécsi Tudományegyetem (PTE) rendelkezett aktív fekvőbeteg-ellátási formában 6 ágy kapacitással, amely kapacitás a PTE által bejelentett személyi feltételek hiánya miatt szünetelt. Az OTH 2014. év végi tájékoztatása szerint ugyanakkor a gyermek- és ifjúságpszichiátriai fekvőbeteg osztály kialakítása akkoriban megkezdődött, a Klinikai Központtól várták a kezdeményezését e szakma kialakításához szükséges kapacitás átcsoportosításnak. A Közép-Dunántúl és Észak-Magyarország régiókat illetően az OTH ebben az időszakban nem rendelkezett arra vonatkozó információval, hogy kezdeményezés indulna a gyermek- és ifjúságpszichiátriai fekvőbeteg-ellátás kialakítására, melynek oka továbbra is nagy valószínűséggel a teljesítendő személyi feltételek hiánya volt. A Szakmai Kollégium Gyermek- és Ifjúságpszichiátriai Tagozatának OTH által ismert akkori véleménye szerint a gyermek- és ifjúságpszichiátria komoly nehézségekkel küzdött és küzd azóta is a kubaturális ellátottság és a személyi erőforrások terén. Az Országos Egészségbiztosítási Pénztár (OEP) főigazgatójának szintén ez időből származó tájékoztatása szerint a szakmakódok rendezése az elmúlt évek során sem történt meg, a 18 év alatti pszichiátriai és addiktológiai betegek ellátása nem kizárólag a Gyermek- és Ifjúságpszichiátria, hanem a Pszichiátria szakmai főcsoport alá tartozó szakmákon belül is történhet.

*2015 márciusában* egy fővárosi kórház pszichiátriai zárt részlegén tett látogatáskor munkatársaim arról szereztek tudomást, hogy az ÁEEK főigazgatója a közvetlen veszélyeztető magatartást tanúsító, 16 év feletti pszichiátriai betegek kórházi ellátásával kapcsolatosan – 2015. január 12-i keltezéssel – arról tájékoztatta az Országos Mentőszolgálatot és számos kórházat is, hogy *e betegek kórházi ellátása 2015. január 1-jétől az illetékes felnőtt pszichiátriai osztályon történik*. Az *AJB-410/2015.* számú jelentésemben megfogalmaztam, hogy *elfogadhatatlan az olyan szakértői megállapodás, fenntartói utasítás, amely a hatályos jogi szabályozással ellentétes, a gyermek ellátásának engedélyezése felnőtt pszichiátriai osztályon pedig a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggő visszásságot idéz elő.* A szaktárca közigazgatási államtitkára az ajánlással kapcsolatban adott válaszában *egyetértett azzal*, hogy *a közvetlen veszélyeztető magatartást tanúsító 16. életévüket betöltött kiskorú betegek ellátását a gyermek- és ifjúságpszichiátria körében kell megoldani*. Az érintett korosztály jogszabályban megfogalmazott ellátásának érdekében *gyermek és ifjúsági mentálhigiénés regionális koordinációs központok kialakítását tervezik*. Ennek keretében történne meg az akut felvételes gyermek- és ifjúságpszichiátriai osztályok, illetve részlegek kialakítása. A helyzet rendezésére a tájékoztatás szerint a Heim Pál Gyermekkórház Madarász utcai telephelyén elkülönített részt alakítanak ki a 16-18 évesek számára, illetve átmeneti megoldásként az Országos Pszichiátriai és Addiktológiai Intézet is vállalja az ilyen korú betegek külön elhelyezését. *A megtett intézkedés irányával magam is egyetértettem, ugyanakkor a jelentésem is alá kívánja húzni a helyzet mielőbbi végleges, megnyugtató rendezésének jelentőségét.*

2016. júniusi, szombathelyi látogatásom alkalmával a gyermek- és ifjúságpszichiátriai gondozó és szakrendelés főorvosa elmondta, hogy ők maguk – pusztán szakmai meggyőződésük alapján – *több gyereket utalnának fekvőbeteg-ellátásba, ha nem Budapestre kellene a gyerekeket felküldeni*. Ez jelentősen korlátozza a gyermek kapcsolattartáshoz való jogának gyakorlását, hiszen hiába adott lehetőség az, hogy a 14 év alatti gyermek mellett tartózkodhat kórházi ellátása során hozzátartozója, még *a látogatás is nehezen vagy egyáltalán nem megoldható a legtöbb család számára ilyen távolságból*. A főorvos beszámolt továbbá arról, hogy nem tudja megmondani a fekvőbeteg ellátásba utalt gyermekek pontos nagyságrendjét. Ugyanis a súlyos állapotú pszichiátriai, addiktológiai ellátást igénylő beteg gyermekeket *a gyermekosztály kényszerül felvenni*, mivel például Szombathelyről Budapestre kellene felküldeni a gyermeket, ha fekvőbeteg ellátást igénylő krízisállapotban van, és rengeteg gyermeket utóbb a gyermekosztály utal, illetve küld fel Budapestre, hiszen Vas megye a budapesti Vadaskert Alapítvány ellátási területéhez tartozik. Ez is jelentős statisztikai torzulást eredményez, valamint azt, hogy a 18 év alatti pszichiátriai és addiktológiai betegek ellátása nem kizárólag a Gyermek- és Ifjúságpszichiátria szakmai főcsoport alá tartozó szakmákon belül kerül ellátásra, ahogyan az már fentebb említésre került az OEP tájékoztatásában is.

**2.2** A helyzet monitorozása során *megkerestem a szaktárcát* is, hogy ismertesse a rendelkezésére álló statisztikák, információk alapján a gyermek és ifjúságpszichiátriai, valamint addiktológiai betegellátás helyzetét. Kértem továbbá a szakmai álláspontjának ismertetését, illetve arról is tájékoztatását vártam, hogy miként kívánják elősegíteni, hogy a gyermek- és ifjúságpszichiátriai szakmát művelő, az ország 0-18 éves korú lakosságát ellátni képes, megfelelő számú orvos álljon rendelkezésre.

2015 végén beérkezett válaszát az egészségügyért felelős államtitkár az ÁEEK és az OTH megkeresését követően, valamint a Szakmai Kollégium illetékes tagozatának szakmai véleménye kikérése után, mindezek ismeretében készítette el. Ebben pedig a következőkben vázolta fel a gyermek- és ifjúságpszichiátriai, valamint addiktológiai betegellátás jelenlegi helyzetét. *„Gyermek- és ifjúságpszichiátriai aktív fekvőbeteg szakellátás jelenleg 7 helyen elérhető az országban, melyből 3 intézmény Budapesten található: a Semmelweis Egyetem, a Heim Pál Gyermekkórház, illetve a Vadaskert Alapítvány. Vidéken 4 fekvőbeteg ellátó működik: Szegeden (Szegedi Tudományegyetem), Pécsett (Pécsi Tudományegyetem, 2015. november 1-jétől érvényes működési engedéllyel biztosít 15 ágyon ellátást), Debrecenben (Kenézy Gyula Kórház és Rendelőintézet) és Gyulán (Pándy Kálmán Kórház)."*

*A szolgáltatók elhelyezkedése alapján ez egyenlőtlen hozzáférést jelent, hiszen az észak-magyarországi és az észak-dunántúli egészségügyi térségben nincs aktív fekvőbeteg-ellátást nyújtó intézmény.*

Gyermek- és ifjúságpszichiátriai *rehabilitációs szakellátást az alábbi öt intézmény végez:* Szent János Kórház és Észak-budai Egyesített Kórházak (Budapest), Heim Pál Gyermekkórház (Budapest), Szegedi Tudományegyetem Szent-Györgyi Albert Klinikai Központ (Szeged), Kenézy Gyula Kórház és Rendelőintézet (Debrecen), Petz Aladár Megyei Oktatókórház (Győr). *Ezen osztályok elérhetősége sem egyformán biztosított ugyanakkor az ország különböző területein élők számára.*

Az államtitkár válaszában kitért arra, hogy a WHO ajánlására az egyes országokban a *gyermek- és ifjúságpszichiátriai (a továbbiakban: GYIP) ellátás optimális szintjét a felnőtt pszichiátriai ellátások 20%-ában határozták meg*, az ágazati intézkedések fejlesztési tervei ennek az aránynak az elérését is célozzák. Álláspontja szerint figyelembe kell venni ugyanakkor, hogy a pszichiátriai ellátás egyre inkább a járóbeteg-ellátás felé terelődik, hiszen a betegek számára ez jelenti a kedvezőbb ellátási formát és a nemzetközi elvárásoknak is ez felel meg jobban. A járóbeteg-ellátás emellett tehermentesíti is a nagyobb költségigényű fekvőbeteg ellátást, amelyet most a 70 százalékos országos ágykihasználtság jellemez. A legmagasabb ágykihasználtsággal jelenleg a fővárosi szolgáltatók rendelkeznek (Semmelweis Egyetem, Heim Pál Gyermekkórház).

A *GYIP járóbeteg-szakellátás vonatkozásában elmondható,* hogy *minden megyében elérhető GYIP szakrendelés, ugyanakkor a gondozás már nem*. A legnagyobb problémát a szaktárca szerint is a *humán erőforrás hiánya* jelenti. Több szolgáltatótól érkezett jelzés, hogy a *járóbeteg-ellátását szüneteltetni kényszerül* szakorvoshiányra hivatkozva, *például Heves megyében*. Az államtitkár tájékoztatása szerint a betegek a szüneteltetés ellenére is eljutnak a megfelelő ellátóhoz, a válasz szerint terveik között szerepel a minimumfeltételek újragondolása a Szakmai Kollégium illetékes tagozatának bevonásával.

*A gyermek- és ifjúságaddiktológiai rehabilitáció* szakmakódra nappali ellátás formájában két szolgáltató (Heim Pál és a Bethesda Gyermekkórház) rendelkezik működési engedéllyel, amelyből az egyik jelenleg szünetelteti az ellátást. *A gyermek- és ifjúságaddiktológiai fekvőbeteg-szakellátásra működési engedély az OTH nyilvántartása szerint nem került kiadásra. A gyermek- és ifjúságaddiktológiai ellátás intézményi rendszere* a szaktárca véleménye szerint is *hiányos*, *az ellátás Magyarországon a teljes vertikum mentén nem megoldott*, mivel *az addiktológiai betegek száma az ifjúsági korosztályban növekvő tendenciát mutat* és jelenleg (2015. novemberi adat) nincs egyetlen szolgáltató sem, ahol az addiktológiai ellátás teljes spektruma megvalósulhatna. A Heim Pál Gyermekkórházban van Toxikológiai Osztály (amely országos ellátást végez), de nincs aktív gyermek- és ifjúságaddiktológiai osztály és addiktológiai rehabilitáció sem. Emellett *nincs megnyugtatóan megoldva a gyermek- és ifjúságaddiktológiai járóbeteg-gondozás sem. A serdülő korosztály aktív fekvőbeteg addiktológiai/pszichiátriai ellátása jelenleg gyermek- és ifjúságpszichiátriai osztályokon, gyermekgyógyászati osztályokon, illetve felnőtt pszichiátriai/addiktológiai osztályokon történik.*

A kapott tájékoztatás szerint a Minimumrendelet 2013. december 3-i módosítása szerint *a gyermek- és ifjúsági korosztály pszichiátriai/addiktológiai fekvőbeteg ellátására nincs lehetőség felnőtt pszichiátriai/addiktológiai osztályokon.*

A fenti szabályozással, amely szerint 18 év alatti pszichiátriai betegségben szenvedő gyermek csak gyermek- és ifjúságpszichiátriai fekvőbeteg osztályon helyezhető el, *szakmailag az OTH is teljes mértékben egyetértett* az országos tisztifőorvos megkeresésemre adott válasza alapján – illetve azt a rendelkezést más jogszabályokban leírt követelmények is erősítik. Az ellátásban ugyanakkor főleg a 14-18 éves korú pszichiátriai betegek elhelyezésének és ellátásának gondja a rendelkezést követően jelentősen súlyosbodott. A minisztérium tájékoztatása szerint további feladatot jelent a 14-18 éves korosztály megfelelőbb elhelyezése. A *jövő és a tervek kapcsán* ágazati stratégiai cél az Emberi Erőforrás Fejlesztési Operatív Program (*EFOP*) keretén belül a gyermekek és serdülők mentális egészségi állapotának fejlesztése a gyermek- és ifjúságpszichiátriai és addiktológiai szakellátások minőségének és az azokhoz való hozzáférés javítása által. Az addiktológiai és pszichiátriai állapotok egyensúlyban tartásával a szociális reintegráció, az oktatásba, illetve a munkába való belépés, visszatérés esélye jelentősen megnő majd a szaktárca reményei szerint. Az *EFOP célkitűzése*, hogy a Semmelweis Terv és az Egészséges Magyarország 2014-2020 egészségügyi ágazati stratégia célkitűzéseivel összhangban a hiányzó gyermek- és ifjúságpszichiátriai szakellátó központok kialakításával hozzájáruljon a gyermek- és serdülőkorúak pszichiátriai és addiktológiai ellátórendszerének fejlesztéséhez. A különböző szakterületeken működő szolgáltatások által nyújtott ellátások egymásra épülésével, a szolgáltatások szakmai tartalmának és területi lefedettségének összehangolásával, az egyes ellátástípusok közötti, intézményi határokon átívelő, átlátható betegutakkal, valamint a kliensek úttévesztésének megelőzésével, kezelésben tartásával és követésével érhető el jelentős minőségi javulás ezen ellátások vonatkozásában a minisztérium álláspontja szerint. Az államtitkár beszámolt arról, hogy az Egészségügyi Szakmai Kollégium Gyermekpszichiátria tagozatának kezdeményezésére differenciált gyermek- és ifjúságpszichiátriai rehabilitációs, illetve gyermek- és ifjúságaddiktológiai szorzók kerültek kialakításra 2015 nyarán.[4] Az új krónikus szorzókra az egészségügyi ellátórendszer fejlesztéséről szóló 2006. évi CXXXII. törvény végrehajtásáról szóló 337/2008. (XII. 30.) Korm. rendelet szerinti többletkapacitás-befogadási eljárás keretében lehet pályázniuk a minimumfeltételeket teljesítő egészségügyi szolgáltatóknak.

**2.3** Kérdés volt, hogy *milyen intézkedések történtek a pszichiátriai ellátás országos korszerűsítésére, fejlesztésére, kiépítésére, valamint a szakemberhiány mérséklésére az elmúlt években*. 2011-ben az Új Széchenyi Terv (ÚSZT) „Rehabilitációs szolgáltatások fejlesztése" című pályázat keretében első és második prioritási szakterületként megjelölve pszichiátriai és addiktológiai rehabilitációs fejlesztések megvalósítására nyílt lehetőség fekvő- és járóbeteg-ellátásban, valamint gondozóintézetekben. A keretösszegből kb. 8 milliárd Ft szolgálta a tájékoztatás szerint e területek fejlesztését. A 2010-2014-es időszakban több olyan intézkedés is született, amely az egészségügyi szakemberek megtartását, munkájuk anyagi megbecsülését, jövedelmi helyzetük javítását célozta. Az egészségügyi ágazatban 2012-ben megindított bérfejlesztési folyamatban a pszichiátriai szakterületen dolgozó orvosok, egészségügyi szakdolgozók és szakpszichológusok is egyaránt részesültek. 2012-ben a szakorvos és szakpszichológus képzés felülvizsgálata is megtörtént. A képzési reform eredményeként az addiktológia ráépített képzésének bemeneti feltételei bővültek: a pszichiátria, belgyógyászat, háziorvostan, csecsemő- és gyermekgyógyászat, neurológia, tüdőgyógyászat mellett gyermek- és ifjúságpszichiátria, aneszteziológia és intenzív terápia, valamint oxyológia és sürgősségi orvostan szakképesítéssel is megszerezhetővé vált. A szakpszichológus képzés teljes reformjára is sor került 2012-ben: a korábbi két alap-szakképesítés helyett jelenleg négy alap- és további két ráépített szakpszichológiai képzésben vehetnek részt a pszichológia szakos/pszichológus diplomával rendelkezők. 2012-től folyamatosan meghirdetésre kerültek államilag finanszírozott központi gyakornoki és rezidensi helyek a szakpszichológus képzésben résztvevők számára (2012-ben 26, 2013-2014-ben 20-20, 2015-ben 24 fő belépését biztosítva). A pszichiátria, valamint a gyermek- és ifjúságpszichiátria képzésben résztvevőknek lehetőségük volt jelentkezni a Rezidens Támogatási Program Markusovszky Lajos Ösztöndíjára, amelynek keretében havi 100.000 Ft ösztöndíj fejében azt kellett vállalniuk, hogy a szakvizsgájuk megszerzését követően addig végeznek egészségügyi tevékenységet a közfinanszírozott egészségügyi ellátás keretében, ameddig az ösztöndíjat kapták.

[4] A krónikus szorzók a Magyar Közlöny 106. számában az egészségügyi és egészségbiztosítási tárgyú kormányrendeletek módosításáról szóló 192/2015. (VII. 21.) Korm. rendelet 2. sz. mellékletében kerültek kihirdetésre

*2015. július 1-jétől a szakorvosképzés támogatási rendszerének átfogó reformja* keretében a szakorvosképzésben bevezették az állami költségvetésből történő foglalkoztatást, ezáltal levéve a rezidensek foglalkoztatásának költségterhét az intézmények oldaláról. Emellett új támogatási formaként került bevezetésre az ún. Fiatal Szakorvosok Támogatása, amelynek lényege, hogy a szakvizsga megszerzését követő legfeljebb öt évig bruttó 151.000 Ft támogatásban részesülnek azon fiatal szakorvosok, akik Magyarországon, közfinanszírozott egészségügyi szolgáltatónál teljes munkaidős foglalkoztatás keretében alkalmazottként végeznek egészségügyi tevékenységet.

A korábbi pszichiátriai szakápoló ráépülő szakképzés a szakmai szervezetek javaslata alapján kiegészítették a gyógyfoglalkoztató szakképzéssel, így a hatályos Országos Képzési Jegyzékben szereplő megszerezhető szakképesítés-ráépülés a *pszichiátriai szakápoló és gyógyfoglalkoztató*. A képzés tartalmában és követelményeiben is megújult, igazodva a hazai és nemzetközi elvárásokhoz és igényekhez. Az ÁEEK által szervezett képzések közül 2012-2014-ben eddig 100 fő pszichiátriai szakápoló, illetve pszichiátriai szakápoló és gyógyfoglalkoztató képzése zajlott.

*A pszichiátriai ellátást érintő fejlesztés kapcsán a válaszból kiderült, hogy* az EFOP keretében a szaktárca tervei szerint az alábbi, pszichiátriát érintő fejlesztési konstrukciók kerülnek kialakításra: *Gyermek és Ifjúságpszichiátriai, Addiktológiai és Mentálhigiénés ellátórendszer infrastrukturális feltételeinek fejlesztése.* A projekt alapvető célja a 18 év alatti lakosság mentális egészségi állapotának javítása, az érintett populáció ellátáshoz való jutásában esélyegyenlőség biztosítása, azaz a jelenlegi esélyegyenlőtlenségek felszámolása, az egészségügyi ellátórendszer korszerű és költséghatékony működtetése mellett.

Ennek érdekében sor kerül a működéshez szükséges struktúra és a jogszabályban megfogalmazott minimumfeltételek biztosítása mellett olyan regionális koordinációs központok kialakítására, amelyek hatékony kommunikációt biztosítnak a jellemzően multiszektorális ellátás színterei (elsődleges, másodlagos és harmadlagos prevenció) között. A koordinációs központok révén biztosítható továbbá a minisztérium tájékoztatása szerint a tiszta beteg beutalási rend és betegutak, valamint a progresszív ellátás elvének gyakorlati megvalósulása.

A kiemelt projekt 7,5 milliárd Ft-os tervezett keretösszegéből 1,5 milliárd Ft szolgálja a *közép-magyarországi ellátás fejlesztésé*t, melynek megvalósulására a Heim Pál Gyermekkórház, a Bethesda Gyermekkórház, valamint a Semmelweis Egyetem részvételével kerülhet sor.

*A pszichiátriai és addiktológiai aktív fekvőbeteg-ellátórendszer infrastrukturális feltételeinek fejlesztése és a biztonsági pszichiátriai részleg kialakítása elnevezésű* kiemelt projekt keretében sor kerül egy magas biztonsági fokozatú pszichiátriai egység kialakítására. Ennek az egységnek a célja a pszichiátriai osztályok szokásos kezelésekre nem reagáló, agresszív betegektől való tehermentesítése, továbbá a violens magatartású betegek azonnali elkülönítését, gyors és szakszerű diagnózis felállítását, és adekvát kezelését biztosító szigorú biztonsági standardoknak megfelelően felszerelt pszichiátriai osztályok kialakítása érdekében.

Emellett sor kerül az aktív pszichiátriai, illetve addiktológiai osztályok *infrastrukturális fejlesztésé*re, melynek révén lehetővé válik az infrastrukturális feltételek és az ellátás színvonalát érintő egyenlőtlenségek kiegyenlítése, a kiemelkedően kedvezőtlen infrastrukturális körülmények között működő osztályok feltételeinek, komfortfokozatának javítása, ahol szükséges *a terápiás foglalkoztató helyiségek kialakítása.* A magas biztonsági fokozatú pszichiátriai egység kialakítására a *Nyírő Gyula Kórház – Országos Pszichiátriai és Addiktológiai Intézetben* kerül sor, az aktív pszichiátriai, addiktológiai osztályok infrastrukturális fejlesztése az ország aktív pszichiátriai, addiktológiai osztállyal rendelkező egészségügyi intézményeiben valósul meg. A kiemelt projekt 5 milliárd Ft-os tervezett keretösszegéből 810 millió Ft szolgálja a *közép-magyarországi pszichiátriai ellátás feltételeinek javítását.*

*A pszichiátriai és addiktológiai gondozóhálózat fejlesztése kapcsán a szaktárca arról számolt be, hogy* a 2014-2020-as időszak fejlesztési tervei között szintén szerepel a pszichiátriai és addiktológiai gondozóhálózat fejlesztése, melynek révén megvalósulhat az érintett szakellátások minőségének és az azokhoz való hozzáférés javítása, ezáltal a lakosság mentális egészségi állapotának fejlesztése. A konstrukció a gondozóhálózat országos fejlesztésével hozzájárul a hazai pszichiátriai és addiktológiai ellátórendszer megerősítéséhez, komplex fejlesztéséhez.

Ennek keretében lehetővé válhat a pszichiátriai és addiktológiai betegek lakossághoz közeli egészségügyi ellátásához való hozzáférésének javítása, a pszichiátriai és addiktológiai fekvőbeteg-szakellátás lehetséges lerövidítése, kiváltása, a gondozóintézeti gondozás ellátási minőségének és hatékonyságának javítása, a gondozóintézetek humán erőforrás kapacitásainak fejlesztése. A fejlesztés tervezett keretösszege 4 milliárd Ft, megvalósítására a konvergencia régiókban kerülhet sor.[5] Terveik szerint 2016. január 1-jén lép hatályba a Kopp Mária Lelki Egészség Stratégia, amelynek fő célja a gyermek- és ifjúságpszichiátriai és addiktológiai szakellátás és az ambuláns, valamint fekvőbeteg intézeti gyermek- és ifjúságpszichiátriai ellátás fejlesztése.[6] Az államtitkár válasza tartalmaz még említést *a norvég pályázat újraindításának folyamatáról*, amelynek keretében javaslatot tettek a hiányzó mentális egészségügyi szolgáltatások fejlesztésének megvalósítása érdekében a járóbeteg gyermek- és ifjúságaddiktológiai ellátás fejlesztésére.

***3. A helyszíni vizsgálattal érintett intézmények***

***3.1 Szent Miklós Általános Iskola, Diákotthon és Gyermekotthon*** *(1035 Budapest, Miklós tér 5.)*

**(A helyszíni vizsgálat időpontja: 2016. április 25.)**

Az *intézmény fenntartója a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ* (a továbbiakban: KLIK), működtetője a Fővárosi Önkormányzat Gyógypedagógiai Intézmények Gazdasági Szervezete. 2015 szeptemberéig az intézményhez tartozott a Szentendrei út 18-19. szám alatt található két lakásotthoni egység is, ahol a gyermekkorú ellátottak mellett az utógondozott fiatal felnőttek is éltek (14 fő). A lakásotthoni egységek fenntartását 2015 szeptemberében átvette a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság (a továbbiakban: SZGYF). A korábbi fenntartó kérelmére Budapest Főváros Kormányhivatala Gyámügyi és Igazságügyi Főosztálya, mint a működést engedélyező hatóság a BP/0502/00612-2/2016. számú, 2016. március 11-én kelt határozatával *az engedélyes szolgáltatói nyilvántartásból törölte a lakásotthoni telephelyeket*. A kapott tájékoztatás szerint a fenntartóváltásról előzetesen nem kaptak értesítést, az új fenntartó nem adott tájékoztatást arról, hogy mik a tervei a lakásotthonokkal. Minderre figyelemmel az utógondozott fiatalok közül három, önálló életvitelre alkalmatlan gondozottat bentlakásos intézményben helyeztek el, van olyan gyermek, aki hazakerült vér szerinti családjába, a többieket pedig a gyermekotthonban helyezték el. Az intézményvezető *arról nem kapott információt, hogy a gyermekotthon fenntartói jogát mikor veszi át az SZGYF*.

Az igazgatónő elmondta, hogy a működtető mindig pontosan utalja az ellátmányt és a fejlesztésekre kért összegeket is többnyire megkapják. 2014. július 1-jétől *a gyermekotthon 6 kettős szükségletű gyermeket gondozott*. A helyszínen kapott tájékoztatás szerint a vizsgálat idején két kettős szükségletű gyermek volt a gyermekotthon létszámában. Egy 11 éves fiú a szakvélemény és a gyámhatósági határozat szerint különleges szükségletű. A rendelkezésemre bocsátott iratanyagban a gyermek kettős szükségletének megállapítása azonban nem lelhető fel. A nevelésbe vett gyermeket a közelmúltban vitte be a gyermekjóléti szolgálat családgondozója a gyermekotthonba. Az iratanyag szerint a gyermek halmozottan hátrányos helyzetű, középfokú értelmi fogyatékos, valamint gyermekkori autizmusban szenved. A gyermekvédelmi szakértői bizottság szakvéleménye szerint a gyermek nem vizsgálható, az idegen felnőtt közeledését inadekvát reakciókkal fogadja, nehezen vonható kontaktusba. A fiú nem szobatiszta, illetve rendkívül agresszív. A gyermekotthon szakmai vezetője elmondta a családgondozónak, hogy a gyermek állapotára és magatartására tekintettel nem tudják garantálni, hogy a fiút az otthonban nem fogja bántalmazás érni. Az *igazgató a gyámhivatalnak írt nyilatkozata szerint a gyermek felügyeletét és elhelyezését a gyermek saját és a gyermekotthonban elhelyezett többi gyermek érdekében nem vállalja*. A gyermeket így a családgondozó nem hagyta az intézményben.

[5] Konvergencia régió: Azok a régiók, ahol az egy főre jutó GDP kevesebb az EU-25 átlagának 75 százalékánál. Ezek a régiók az Európai Unió regionális politikájának első fő célkitűzése *(„A legelmaradottabb régiók támogatása és fejlesztése")* alá tartoznak. A Közép-magyarországi régió kivételével Magyarország összes régiója e kategóriába tartozik. (Területi Kohéziós Kézikönyv)

[6] A jelzett hatálybalépésnek nincs fellelhető nyoma 2016 júniusában.

Az illetékes gyámhivatal a gyermek törvényes képviseletét ellátó gyermekvédelmi gyámot felhívta, hogy nyújtson be kérelmet a gyermek ápoló-gondozó intézménybe való befogadására. *A szakmai vezető megítélése szerint a különleges szükségletű gyermeket ellátó gyermekotthon a kettős szükségletű gyermekek gondozására nem alkalmas, így az intézménybe helyezett kettős szükségletű gyermekek nem a szükségletüknek megfelelő gondozási helyen vannak.* Véleménye szerint a legnagyobb problémát az okozza, hogy a gyermekotthonban élő enyhe, középsúlyos értelmi fogyatékossággal rendelkező gyermekek nagyon nehezen viselik a súlyos magatartászavarral, pszichés problémákkal küzdő kettős szükségletű gyermekek agresszív viselkedését. *A szakdolgozók – akik közül több gyermekfelügyelőnek dajka, vagy kisgyermekgondozó képesítése van – sincsenek felkészítve a kettős szükségletű gyermekek gondozására, nevelésére.*

A szakmai vezető elmondta, hogy mintegy egy éve a gyermekotthonban a gyermekfelügyelők között igen *nagy a fluktuáció*. A státuszokat nagyon nehéz betölteni, kevés a jelentkező, közülük is többen alkalmatlanok a feladat ellátására. *A helyszíni vizsgálat idején két gyermekfelügyelő hiányzott az NM rendeletben meghatározott szakmai létszámból.* A nevelők több éve dolgoznak az intézményben, a *gyermekotthonnak van főállású pszichológusa, fejlesztőpedagógusa*. Megbízási szerződéssel heti 4 órában pszichiátert is foglalkoztatnak. A szakdolgozók többsége nő, mindössze egy férfi kollégájuk van. A gyermekotthon a tanítás utáni időre, hétvégekre, tanítási szünetekre *sok szabadidős programot szervez* (különböző szakkörök, zenetanulás, úszás, kirándulás, nyaralás), amibe a kettős szükségletű gyermekeket nem tudják bevonni, emiatt sokszor le kell mondani a programokat. Amióta kettős szükségletű gyermekek is helyezhetők az intézménybe, több jól működő csoport „hullott szét". *Az igazgató és a szakmai vezető véleménye szerint a különleges és a kettős szükségletű gyermekek érdekeit egyaránt az szolgálná, ha a kettős szükségletű gyermekek részére lenne külön intézmény, ahol megfelelően felkészített szakemberek foglakoznának a gyermekkel és elérhetők lennének a gyermekek szükségleteinek megfelelő speciális szolgáltatások is (gyermekpszichiátria, drogambulancia stb.)* A gyermekotthonban a Fővárosi Kormányhivatal Gyámügyi és Igazságügyi Főosztálya 2015. november 5-én folytatott ellenőrzést. Az ellenőrzésen a fenntartó képviselője részt vett, külön fenntartói ellenőrzés azonban az elmúlt két évben nem volt. A másodfokú gyámhivatal az ellenőrzés jegyzőkönyvét helyszíni vizsgálatom lezárásáig nem küldte meg ez intézménynek. Az intézményben elhelyezett kettős szükségletű fiú 2016 augusztusában tölti be a 16. életévét. A nagyon erős fizikumú gyermeket rendkívül agresszív magatartása miatt kellett a családból kiemelni, két kisebb testvérét ugyanis rendszeresen bántalmazta. 2016. január 4-étől él a gyermekotthonban. A helyszíni vizsgálat idején még ideiglenes hatályú elhelyezett volt, a nevelésbe vételi eljárás azért húzódik el, mert *nem találnak a szükségleteinek megfelelő gondozási helyet.* A Fővárosi Gyermekvédelmi Központ és Területi Gyermekvédelmi Szakszolgálat 2016. március 18-án kelt levelében *az SZGYF segítségét kérte a kettős szükségletű gyermek állapotának megfelelő gondozási hely kijelölésében*. A szakmai vezető elmondása szerint a tanköteles gyermeket iskolája a rendkívül agresszív magatartása miatt nem fogadja. Mivel az ideiglenes hatállyal beutalt gyermeknek a szülei a törvényes képviselői, jelenleg ők kérhetnék, hogy gyermekük magántanulóként teljesítse a tankötelezettségét. A kapott tájékoztatás szerint a szülők egyre ritkábban élnek kapcsolattartási jogukkal, úgy vélik, hogy *a gyermekükkel kapcsolatos problémák további megoldása a gyermekvédelmi szakellátórendszer feladata.* A fiút gyakorlatilag nem lehet magára hagyni, vagy egy gyermekfelügyelő, vagy nevelő van vele. Annak érdekében, hogy a tanulásban se maradjon le, heti kétszer – kedden és pénteken – gyógypedagógus foglalkozik vele. A fiú társait fenyegeti, illetve fizikailag is bántalmazza őket, volt olyan eset, amikor az egyik gyermekfelügyelő ujját is eltörte. A helyszíni ellenőrzés tapasztalatai és az ott felmerült kérdések alapján tájékoztatást kértem a gyermek oktatását ellátó *Száraznád Általános Iskola, Szakiskola, Speciális Szakiskola, és Fejlesztő Nevelés – Oktatást Végző Iskola igazgatójától* az érintett gyermek iskolába járásával, tankötelezettségének teljesítésével, tanulmányaiban való iskolai felkészítéssel kapcsolatos tapasztalatokról. Az igazgató tájékoztatása szerint a 2000-ben született gyermek 2003-tól sajátos nevelési igényű, iskolájukban pedig 2007 óta tanul. A legutolsó, 2013 januárjában kelt felülvizsgálati szakértői vélemény – amelyet a tankötelezettség további teljesítéséhez adtak ki – értelmében a tanulónál középsúlyos értelmi fogyatékosságot állapított meg, amely alapján különleges bánásmódot igénylő SNI tanuló, aki fogyatékossági típusának megfelelő nevelési-oktatási intézményben, osztályban, csoportban, tagozaton külön nevelhető, illetve oktatható.

Rögzítette a szakvélemény azt is, hogy a tanuló a tankötelezettségét kizárólagosan iskolába járással teljesítheti. A tanuló továbbá rehabilitációs foglalkoztatásra jogosult heti 3 óraszámban.

Az iskolai problémák 2015 szeptemberétől fokozódtak, ezt megelőző nyarat *a gyermek pszichiátrián töltötte*, mert családját bántalmazta. A gyermeknek *a tanulmányi munkája nem értékelhető*, még az értelmileg akadályozottak számára előírt követelményszintet sem teljesíti, feladathelyzetbe nem hozható, ha megpróbálják munkára bírni, kezdődik a verekedés, köpködés. Az iskolában folyamatosan mellette kell lennie egy embernek, mert *ön- és közveszélyes*. Az iskolába három ember hozza és viszi, állapota leromlott, az osztályba ágyat kellett bevinni, hogy ne a földön feküdjön. Egy alkalommal az üvegajtót kezdte csapkodni, ekkor mentőt hívtak, majd kérték a gyermekotthon vezetőjét, hogy a tanuló egy ideig szüneteltesse az iskolába járást. A gyermek ismételten jár iskolába, de az igazgató gyógypedagógusként kifejtett álláspontja szerint a tanuló állapota egészségügyi kompetencia, sem a tanulási tevékenységben, sem szabadidőben nem tud együttműködni a csoporttal, s ez egyben felveti a többi tanuló tanuláshoz való jogának sérülését is. *A helyszíni bejárás tapasztalatai között kiemelendő, hogy a gyermekotthonban működő öt gyermekotthoni csoport berendezése, felszerelése, dekorációja rendkívül otthonos, barátságos*. A gyermekek kétágyas szobákban élnek, minden gyermeknek van íróasztala. A lakószobákat a gyermekek egyéni ízlésük, kívánságuk szerint dekorálhatják, tarthatnak kisállatokat is. A nappali-étkezőben van TV, számítógép, könyvek, társasjátékok, a falakat a gyermekekről készült képekkel díszítették, sok a növény. A szobákban és a közös helyiségekben – ideértve a fürdő és mellékhelyiségeket is – mindenhol tisztaság és rend volt, mindamellett, hogy a lakóegységek mindennapos használata (így például kint voltak a törölközők, fogkefék, a szobákban az összehajtott ruhák) érzékelhető volt. A 2011. szeptember 26-án kelt és 2013 augusztusában átdolgozott szakmai program olyan jogszabályi hivatkozásokat is tartalmaz, amelyek már nem hatályosak. A szakmai program feltünteti továbbá a családgondozó feladatait, azonban jogszabályváltozás miatt 2014. január 1-jétől a gyermekotthonokban a családgondozói státusz megszűnt, a feladatot a gyermekvédelmi gyámok látják el. A Gyvt. 2014. január 1-jétől hatályba lépett módosítása már nem használja az „átmeneti nevelésbe vett", illetve a „tartós nevelt" gyermek terminológiát. A szakmai program nem tartalmazza a kettős szükségletű gyermekek részére kialakított nevelési célokat. A helyszínen kapott tájékoztatás szerint a szakmai program átdolgozása jelenleg is folyamatban van.

***3.2 Pilisi Gyermekotthon, Óvoda, Általános Iskola, Speciális Szakiskola, Készségfejlesztő Speciális Szakiskola Ceglédi Szakmai Egységei*** *(Cegléd, Harmat u.1. Kishíd u. 4. lakásotthonok)* (A helyszíni vizsgálat időpontja: 2016. május 5.)

A lakásotthonok 2015 szeptemberéig a KLIK fenntartásában álló Losonczy István Egységes Gyógypedagógiai Módszertani Intézmény, Kollégium és Gyermekotthonhoz (székhely: 2700 Cegléd, Buzogány utca 23.) tartoztak. A lakásotthonok jelenleg a Pilisi Gyermekotthon, Óvoda, Általános Iskola, Speciális Szakiskola, Készségfejlesztő Speciális Szakiskolához tartoznak, fenntartójuk az SZGYF. Munkatársaim a helyszíni vizsgálatot a lakásotthonok korábbi székhelyén kezdték meg, beszéltek az intézmény több vezető beosztású munkatársával, az egyik lakásotthonban élő kettős szükségletű gyermek osztályfőnökével. Meghallgattak több a lakásotthonban élő, de az iskolában tanuló gyermeket. Munkatársaim kérésére az intézmény az ombudsmani vizsgálatról telefonon értesítette a lakásotthon betegállományban lévő vezetőjét. A lakásotthon vezetője elmondta, hogy a gyermekotthon igazgatója azt mondta neki, hogy a helyszíni vizsgálatra csak előzetes időpont egyeztetést követően kerülhet sor. *A gyermekotthon vezetője munkatársaim számára a helyszíni bejárást csak a fenntartóval való konzultációt követően, a kora délutáni órákban tette lehetővé.*

Az iskola vezetői elmondták, hogy addig, amíg a lakásotthonok a KLIK fenntartásában voltak *az ellátmány, a ruhapénz, a gyermekek zsebpénze akadozva, késve érkezett* és előfordult az is, hogy több részletben kapták meg az ellátmányt. Az *épületeket nem újították fel*, sokszor a szükséges állagmegóvás is elmaradt. A felszereléseket, bútorokat adományokból pótolták.[7] A vezetők elmondása szerint mióta a lakásotthonok az SZGYF fenntartásába állnak – bár a lakásotthonok vezetőjének személyében változás nem történt – az iskola és a lakásotthonok között a korábban sem konfliktusmentes együttműködés tovább romlott.

[7] Lásd AJB-2316/2016. számú jelentés.

A vizsgálat idején a Harmat utcai lakásotthonban *egy 13 éves kettős szükségletű* (középsúlyos értelmi fogyatékossággal élő és pszichés tüneteket mutató) *gyermek nevelkedett*. A kislány születésétől kezdve gyermekvédelmi gondoskodásban él, 8 éves koráig nevelőszülőnél volt. A gyermeknek az iskolában rendszeres dühkitörései vannak, kezelhetetlen, többször volt öngyilkossági kísérlete is. Osztályfőnöke 2016. január 8-án kelt jelzése szerint a gyermek a téli szünetet követő második napon erőteljes fizikai bántalmazást felvető tünetekkel jelent meg az iskolában, elmondása szerint a lakásotthonban társai bántalmazták. Az osztályfőnök 2016. március 16-án ismét jelezte, hogy a gyermek begipszelt kézzel, külsérelmi nyomokkal érkezett, ugyancsak lakótársa bántalmazta. Tankötelezettségét a gyermek 2016. március 1-jétől magántanulóként teljesíti. Az iskola és a gondozó intézmény megállapodása szerint tanítási napokon 8-10 óra között az iskolában van, ezt követően visszaviszik a lakásotthonba.

A *lakásotthonok helyszíni bejárásán* munkatársaimmal részt vett a pilisi gyermekotthon igazgatója, illetve a lakásotthonok szakmai vezetője és nevelői. A 2x8 fős – különleges szükségletű gyermekeket, valamint utógondozásban részesülő fiatal felnőtteket ellátó – lakásotthonok közül a Harmat utcai lakásotthonban 1 fő nevelő, 4 és ½ fő gyermekfelügyelő dolgozik. *A gyermekfelügyelők közül ketten képesítés nélküliek, ők a képesítés megszerzésére 3 évre felmentést kaptak. A ½ álláshelyet betöltő gyermekfelügyelőnek óvodai dajka végzetsége van.* A Kishíd utcai lakásotthon létszámába tartozik a szakmai egységvezető, 1 fő nevelő és 4 fő gyermekfelügyelő. A két lakásotthonban közalkalmazotti státuszban dolgozik egy félállású pszichológus és egy félállású fejlesztő pedagógus. A munkatársak időbeosztása úgy alakul, hogy az éjszakás gyermekfelügyelők elviszik a gyermekeket az iskolába. A kettős szükségletű gyermek a Harmat utcai lakásotthonban él, mióta magántanuló napi két órát tölthet az iskolában, ezt követően visszaviszik a lakásotthonba.

A kettős szükségletű gyermek a lakásotthonban is tör-zúz, előfordult, hogy gyújtogatott. Amikor rohama van, hihetetlen erővel rendelkezik, a szakdolgozók és társai ilyenkor „lefogják". A meghallgatott gyermekek szerint a kislány dühkitörése idején az egyik fiú lefogja, illetve hideg vízzel lezuhanyozza. A szakemberek elmondása szerint a kettős szükségletű lányon kívül *még két olyan gyermek él a lakásotthonban, akiket a szakértői bizottság ugyan nem nyilvánított kettős szükségletűnek, tüneteik alapján azonban azok*. Egyiküket 2016 augusztusától fogadja a zalaegerszegi központi speciális gyermekotthon, a másik gyermek esetében a gondozási hely megváltoztatását kérték.

*A szakemberek véleménye szerint számukra a lakásotthoni elhelyezés nem megfelelő, ugyanis ellátásukhoz az engedélyezett szakmai létszám nem elegendő, szükség lenne gyógypedagógusra, nagyobb óraszámban dolgozó pszichológusra.* Problémát jelent, hogy a gyermekvédelmi szakellátásba évről évre sérültebb gyermekek kerülnek be. Optimális megoldás az lenne a véleményük szerint, ha a kettős szükségletű gyermek ellátását olyan intézmény biztosítaná, ahol ápolók is dolgoznának.

A lakásotthonok szakmai programját és házirendjét átdolgozták, a fenntartó jóváhagyására várnak. Az átdolgozott szakmai program nem tartalmazza a kettős szükségletű gyermekek részére kialakított nevelési célokat. A szakmai program rögzíti, hogy *„kivételes esetben előfordul, hogy a körültekintő és alapos gondozási hely kiválasztása ellenére olyan egyéb speciális szükségletekkel rendelkező gyermek érkezik hozzánk, akinek megfelelő ellátása más profilú intézményben lenne célravezető"*. Különös tekintettel az ellátotti körre üdvözlendő, hogy készült egy rövidített, képekkel illusztrált, a gyermekek számára érhető nyelven fogalmazott rövidített házirend is.

A Pest Megyei Kormányhivatal Gyámügyi és Igazságügyi Főosztálya a lakásotthonokban 2015. november 11-én tartott helyszíni ellenőrzést. Ekkor a lakásotthonokban nem volt betöltve a fejlesztőpedagógusi, a pszichológusi, valamint a gyermekvédelmi ügyintézői státusz.

*A helyszíni bejárás tapasztalatai közül kiemelendő, hogy a Kishíd utcai lakásotthon* egy utcafronti földszintes, kívülről málló vakolatú lakóingatlan, melynek 3 utcaszinti szobájában 8 gyermek él, melyből két szobát a szobák közötti ajtó miatt egy szekrénysorral is elválasztottak. A lakásotthon barátságosan berendezett, a lakószobák, a nappali és az étkező pedig az otthon dolgozói és a gyermekek által szépen díszített. A szükséges mosdóhelyiségek rendelkezésre állnak. A lakóingatlanhoz nagyméretű rendezett udvar és melléképület tartozik, ez utóbbiban található többek között egy nagyobb helyiség, amely sportolásra alkalmas, illetve itt alakították ki a kapcsolattartó helyiséget, ahol szükség esetén a fejlesztést is tartják.

A *Harmat utcai lakásotthon* 4 szintből álló épület, ahol a legalsó szinten – többek között – kamra, irodai helyiség, raktár (pl. játékok) található, a földszinten van a nappali és konyha egy zuhanyzó helyiséggel, az emeleteken pedig a gyermekek lakószobái, a nevelői szoba, illetve a másik fürdőszoba. A lépcsőfeljárót most újították fel. Az egyik szobában emeletes ágyat állítottak be, így tudták elhelyezni 8 férőhelyen a 9 gyermeket, közülük 8 gyermek folyamatosan több gyógyszert szed. Az épület az ott dolgozók szerint nem alkalmas a különleges szükségletű gyermek ellátására, különösen nem akkor, mikor az egyedül lévő gyermekfelügyelő vacsorát készít, és az emeleteken a gyerekek közötti sürgős beavatkozásra van szükség, mert pl. egyikük éppen rohamot kapott. A gyermekjogi képviselő elérhetőségeiről szóló tájékoztatót a földszinti kamra helyiségben rakták ki.

***3.3 Eszterházy György Gyermekotthon, Általános Iskola és Speciális Szakiskola, Készségfejlesztő Szakiskola*** *(8418 Bakonyoszlop, Kossuth u. 1.)* (A helyszíni vizsgálat időpontja: 2016. május 18.)

A 40 fős gyermekotthon és a 2x8 fős lakásotthon fenntartója 2013-tól az SZGYF, az ellátmány, a gyermekek családi pótléka mindig időben érkezik. A dologi kiadásokra fordítható összeg azonban évről évre csökken, 2015 végén fordult elő először, hogy az intézménynek kifizetetlen számlája volt.

A gyermekotthonban az engedélyezett *férőhelyek a helyszíni vizsgálat idején 95%-ban betöltöttek voltak*. A gyermekotthoni csoportokban az NM rendelet által előírt szakmai létszámminimum biztosított, a szakdolgozók képesítése – egy újonnan felvett gyermekfelügyelő kivételével – megfelel az NM rendelet előírásainak. A gyermekotthonban főállású pszichológus és fejlesztőpedagógus dolgozik, a lakásotthonokban a pszichológus megbízási szerződéssel dolgozik, a félállású fejlesztőpedagógus közalkalmazott. A vizsgálatot végző munkatársaimat fogadó igazgatóhelyettes elmondta, hogy *a minimális dolgozói létszámmal egyre nehezebben tudják ellátni a feladatot.* A fluktuáció ugyan nem jellemző, de ha valaki táppénzre megy, illetve szabadságon van, vagy felmondási idejét tölti, akkor nagyon nehéz a megfelelő helyettesítését megoldani.

A szakdolgozók továbbképzésére *2015-ben már nem volt keret*, a képzésre kötelezett munkatárs esetében a *fenntartótól kértek engedélyt* a továbbképzés finanszírozására. Szupervíziót a pszichológusok tartanak, *külső szupervízor alkalmazására az utóbbi években – anyagi okok miatt – nem volt lehetőség.* Korábban 4 magántanuló volt, de a közelmúltban további 4 gyermek magántanulóvá nyilvánítását kezdeményezte az iskola. A magántanulókkal a fejlesztő pedagógusok foglalkoznak. A magántanulók egész napos felügyeletéről gondoskodni kell, ami a létszámminimummal nehezen megoldható. A *gyermekvédelmi gyámokkal jó az intézmény kapcsolata*, személyes megjelenésük rendszeres, telefonon pedig a hétvégén is elérhetők. A *gyermekjogi képviselő* a gondozott gyermekeket szokta felkeresni.

Az intézményben a vizsgálat idején *két kettős szükségletű gyermek élt*, de az igazgatóhelyettes megítélése szerint még 6 olyan gyermek van, akinél valószínűsíthető a kettős szükséglet. Az ő szakértői bizottsági vizsgálatukat az intézmény kéri, de – a gyermekek szükségletének megfelelő gondozási hely hiányában – sincs lehetőség gondozási hely váltására. A helyszíni vizsgálat idején az intézmény igazgatója éppen Budapesten volt OGYSZB vizsgálaton az egyik 13 éves lánnyal, akinél rendszeresek az ön- és közveszélyes dühkitörések. A gyermek gyámja *a vizsgálathoz készített tájékoztatásban* megírta, hogy a lány dühkitörései sűrűsödnek. 2016. február 4-én mentőt kellett hívni hozzá, és a veszprémi Csolnoky Ferenc Kórházba szállították, ahol a nyugtatók ellenére is őrjöngött, ezért másnap Budapestre, a Vadaskert Kórház és Szakambulanciára (a továbbiakban: Vadaskert) vitték. A veszprémi kórház közveszélyes magatartása miatt a jövőben a gyermek kezelését csak belgyógyászati betegségek esetén vállalja. A Vadaskertben töltött 10 nap alatt többször volt indokolt a gyermek fizikai rögzítése, az orvosok gyógyszerezését is felülvizsgálták, beállították.

A lány gyermekotthonba való visszakerülését követően sem változott a helyzet, 2016. március 13-án ismét mentőt kellett hívni hozzá. A Vadaskert kezelőorvosa a gyámot telefonon arról tájékoztatta, hogy *a gyermek pszichiátriai osztályos kezelésétől állapotában érdemi javulás nem várható, megítélése szerint a jelen helyzet nem pszichiátriai, hanem gyermekvédelmi probléma, amelyet a kórház nem tud megoldani.*

A gyermek részére a Vadaskertben beállított gyógyszereket – arra hivatkozva, hogy ilyen mennyiségű gyógyszer 12,5 éves gyermeknek nem adható – a Veszprémi Gyermek- és Ifjúsági Pszichiátriai Szakrendelés Gondozó gyermekpszichiátere nem volt hajlandó felírni.

A gyermek 2016. április 22-26-ig, 2016. április 27-29-ig, illetve 2016. május 6-tól pedig folyamatosan vagy a Heim Pál Gyermekkórházban, vagy a Vadaskertben tartózkodott.

*A gyermekotthonnak nagy erőfeszítésébe kerül a 14 év feletti, már büntethető gyermektársak megfékezése, a lánytól való távoltartása, ugyanis a többiek bántalmazzák őt.* Tekintettel arra, hogy a gyermekotthon ápolószemélyzettel nem rendelkezik és fizikai rögzítést sem alkalmazhat, semmilyen eszköze nincs a gyermek pszichés állapotának kézben tartására, a lány ön- és közveszélyes magatartásának, dührohamainak fékezésére, vagyis *nem képes a gyermek szükségleteinek megfelelő ellátás biztosítására.*

Az igazgatóhelyettes szerint *a legnagyobb problémát azok a gyermekek okozzák, akiknek kettős szükséglete – akár a szakértői bizottság megállapítása, akár orvosi vélemény alapján – pszichiátriai betegségükből adódik.* Tekintettel arra, hogy a pszichiátriai beteg gyermekeket nem lehet egyedül hagyni, felügyeletükre a meglévő létszám nem elegendő. A kettős szükségletű gyermekeknek párhuzamos felügyeletre lenne szükségük, ami a jelenlegi létszám mellett nem megoldható.

Beszámoltak arról is, hogy vannak olyan gyermekek, akik nem viselik el, ha szobatársuk van. Az *egyszemélyi elhelyezést* az intézmény 70-80 %-os telítettsége mellett meg tudta oldani, a jelenlegi létszám mellett azonban ez már nehezen kivitelezhető. *Nehézséget okoz a gyermekek pszichiátriai ellátása is.* A Veszprémi Kórház Felnőtt Pszichiátriai osztálya ambulánsan látja el a gyermekeket, Győrben van ifjúságpszichiátriai osztály, de ott veszprémi illetőségű gyermekeket nem fogadnak. Amíg az Országos Pszichiátriai és Neurológiai Intézet működött, a gyermek addig volt kórházban (szükség esetén akár hónapokig), amíg beállították a számára megfelelő gyógyszertípust és gyógyszeradagot. A gyermekeket jelenleg kezelő Vadaskert Kórházban csak egy hétig maradhat a gyermek, holott a tapasztalatok szerint *ennyi idő alatt nem lehet a gyógyszerezést megfelelően beállítani*, ezért gyakori, hogy a gyermek a kórházból való visszaérkezését követően hamarosan ismét „dühöngő állapotba" kerül.

Az igazgatóhelyettes elmondása szerint magatartási problémákkal küzdő, drogfogyasztással érintett gyermekek számára a hatalmas parkkal körülvett, nyugodt, vidéki környezetben lévő gyermekotthon terápiás hatású. *Az igazgatóhelyettes szakmai véleménye szerint a kettős szükségletű gyermek megfelelő ellátáshoz mentálhigiénés szakemberre, főállású ápolónőre és elkülönítő helyiségre lenne szükség. Olyan gondozási hely felelne meg számukra, ami zöldövezetben, de olyan város közelében van, ahol pszichiátriai kezelést nyújtó orvos, kórház mielőbb elérhető.*

A Veszprém Megyei Kormányhivatal Gyámügyi és Igazságügyi Főosztálya a gyermekotthonban 2016. február 15-én tartott helyszíni ellenőrzést. A gyermekotthon *szakmai programja* kifejezetten kettős szükségletű gyermekekre vonatkozó feladatokat nem tartalmaz. A szakmai program a különleges ellátásból eredő speciális feladatokat nevesíti és tartalmazza, hogy szükség esetén lehetőség van pszichiátriai ellátás biztosítására.

Az intézményben *belső iskola működik*, amely alaptevékenységként az alapító okiratban foglaltak szerinti a különleges bánásmódot igénylő, a több tanulóval együtt nem foglalkoztatható sajátos nevelési igényű tanulók általános iskolai, speciális szakiskolai és készségfejlesztő szakiskolai nevelését-oktatását látja el maximum 74 férőhelyen. Az általános iskolában – a kastély melletti újépítésű kőépületben – kizárólag eltérő tantervű képzés folyik integráltan a tanulásban és értelmileg akadályozott tanulók részére, valamint itt biztosított a súlyos, halmozottan sérült gyerekek számára a felkészítő csoport elhelyezése is. Az iskolában biztosított a logopédiai és gyógytestnevelési ellátás elérése is. Az intézményhez 2006-ban új tornateremet építettek. A tanulók továbbá egyéni fejlesztő foglalkozáson vesznek részt képességeik és készségeik fejlesztése érdekében.

Az igazgatóhelyettes hangsúlyozta, hogy fontosnak tartja nevelt gyermekeik számára a belső iskola fenntartását, mert véleménye szerint így biztosítható gyermekeik tanítása, a külső iskolába járó tanulóiknak ugyanis visszatérően számos problémával kell szembesülniük.

*A helyszíni bejárás tapasztalatai közül kiemelendő, hogy* a gyermekotthonnak helyet adó kastélyépületet tágas zöld udvar veszi körül, ahol lovas és kutyás terápiás foglalkozások is vannak. Az udvaron azonban a gyermekek szabadidőtöltését elősegítő udvari, játszótéri játékok anyagi okokból nem találhatóak. *A gyermekotthonban 4 csoport működik.* A lakóegységek tágasak, barátságosak, mindegyike rendelkezik a szükséges helyiségekkel, a gyermekek számára biztosítottak a lakhatás körülményei. A lakóegységeken belül néhány lakószobához önálló vizesblokk is tartozik a jogszabályban előírt vizesblokkon kívül.

A szobák rendezettek, a gyermekek által egyedileg dekoráltak. A lakóegységeken belül a gyermekeket úgy próbálták elhelyezni a lakószobákban, hogy a kettős szükségletű, illetve a szakvéleményben ki nem mondott, de a gyermekotthon véleménye szerint kettős szükségletű gyermekek más gyermekeket – lehetőség szerint – ne zavarjanak. A vélt kettős szükségletű lány szobájában csak matrac és a szükséges ágynemű található a gyermek testi épségének megóvása érdekében, miután a gyermek dühkitörési rohamai alkalmával minden összetör. E csoport lakóegységében az ablakokon rács van. A csoport nevelője elmondta azt is, hogy a kettős szükségletű fiúgyermek dühkitöréseinek helyét – a gipszkarton falban keletkezett lyukakat – dekorációval, poszterekkel fedik el. Elhangzott az is a helyszíni bejárás alkalmával, hogy a dühkitörések időtartama alatt a kisebb gyermekeket a helyiségekből való kimenekítéssel próbálják megóvni, a nagyobbak részt vesznek a dühöngő gyermek lecsillapításához szükséges *„lefogásban”*.

A *szakellátott gyermekek hétköznap a tízórait és az ebédet az iskola konyhájáról kapják*, az intézmény belső iskolájában tanulók is ott fogyasztják el. A reggelit, uzsonnát, vacsorát, illetve a hétvégi étkezést pedig a csoportok készítik, ilyenkor igyekeznek a gyermekek kívánságát is figyelembe venni.

***3.4 Batthyány Lajos Általános Iskola és Gyermekotthon*** *(9756 Ikervár, Kossuth u. 2.)* (A helyszíni vizsgálat időpontja: 2016. május 25.)

A 40 fős gyermekotthon (2x12 fős normál és 2x8 fős speciális csoport) fenntartója 2013-tól az SZGYF, az ellátmány, a gyermekek családi pótléka mindig időben érkezik.

A helyszíni vizsgálat idején *27 gyermek és 4 utógondozott fiatal felnőtt* élt az intézményben, közülük tizenketten speciális, ketten pedig kettős szükségletűek. A szakvélemények szerint a kettős szükségletet mindkettőjüknél súlyos magatartás zavarok és tanulási nehézség okozza. A gyermekvédelmi szakértői bizottság mindkettőjük esetében gyermek- és ifjúságpszichiátriai gondozást javasolt. Az egyik kettős szükségletű, ez évben nagykorúvá váló fiú az intézmény szakmai vezetőjének elmondása szerint drogfüggő, politoxikomán. A drog megszerzéséért mindenre képes, több rendőrségi eljárás van folyamatban ellene. A másik 15. életévében járó kettős szükségletű fiú magatartásproblémáit a gyermekotthon jól tudja kezelni. Az intézménynek nagyon jó a kapcsolata a szombathelyi kórház gyermekpszichiátriai osztályával, mindkét kettős szükségletű fiút itt kezelik. Az addiktológus konzultáns végzettséggel is rendelkező szakmai vezető a drogfüggő fiúnak felajánlotta a ráckeresztúri Drogterápiás Otthoni elhelyezés lehetőségét, ezzel azonban idáig nem élt. Mivel a Drogterápiás Otthonban csak önként jelentkezőket fogadnak, a fiúnak kell meghoznia a döntést arról, hogy le akar-e szokni a szerhasználatról.

Miután az engedélyezett létszámnál kevesebben vannak az intézményben (gyakorlatilag 3 lakásotthoni csoport működik) a szakmai létszám elegendő. Éjszakánként (hétköznap 22 órától, hétvégeken 20 órától) 5 férfi gyermekfelügyelő van szolgálatban, az intézménynek van biztonsági őre is. Jelenleg saját pszichológusa a gyermekotthonnak nincs, a gyermekvédelmi szakszolgálattól jár ki egy pszichológus időszakonként az intézménybe.

A helyszíni vizsgálat idején a 4. lakásotthoni csoport helyén már folyamatban volt egy ún. *„közösségi tér”* kialakítása. Céljuk élménypedagógiai foglakozások tartása, motivációs pontrendszer, egyéni és csoportos jutalmazási formák kidolgozása, esetmegbeszélések tartása. Az intézményben már jelenleg is dolgozó két rekreációs végzettségű munkatárs feladata a részletek kidolgozása. Ők jelenleg a gyermekek szabadidős programjait szervezik, azokat heti tervben rögzítik.

A szakdolgozók azokon a továbbképzéseken vehetnek részt, amelyek a pontszerzéshez szükségesek, anyagi erőforrás hiányában egyéb, a dolgozók érdeklődéséhez igazodó továbbképzésekre nem tudnak elmenni. A vezetők szupervízión való részvétele tervezett, a munkatársaknak a szakszolgálat pszichológusa tart szupervíziót. Az otthonnak a gyermekvédelmi gyámokkal és a gyermekjogi képviselővel jó a kapcsolata. A gyermekotthon teljes külső területén *kamerarendszer működik*, a központi épület emeleti szárnyát – ahol az irodák és az iskola van – kulcsra zárva tartják, az elmondás szerint azért, hogy az elkésők tanulók ne zavarják a megkezdett tanulást.

A szakmai vezető tapasztalatai szerint *egyre több drogfogyasztó gyermek kerül be a gyermekvédelmi szakellátórendszerbe*.

A drogfogyasztó, valamint a kettős szükségletű gyermekek ellátására a gyermekvédelmi intézmények azonban sem tárgyi, sem pedig személyi feltételeikben nincsenek felkészülve, ezért számukra külön intézményt kellene kialakítani.

*A helyszíni bejárás tapasztalatai közül kiemelendő, hogy* a 3 gyermekcsoport számára egy épületen belül három, a gyermekotthon udvaráról elkülönítetten megközelíthető lakrészt alakítottak ki, azonos elrendezéssel. Minden csoportban a földszinten található a konyha, étkező, illetve a nappali, nevelői szoba, raktár, az emeleten pedig négy lakószoba és a vizesblokkok. A lakószobákban a tárgyi felszerelések biztosítottak voltak, a gyerekek próbálták egyéniségük szerint berendezni szobájukat. Az egyik kettős szükségletű gyermek a szobájában kisállatokat tartott, míg az udvaron élő kutyának is ő volt a gazdája. Mindegyik csoportban láthatóak az agresszióból keletkező sérülések a tárgyi eszközökön, így többek között ajtókon, villanybojleren. Az egyik lakószoba ajtajának a közepén ajtó szélességű lyuk tátongott, azt egy az ajtón átkötött lepedővel próbálták elfedni. Az egyik speciális csoportban a fürdőhelyiség leromlott állapota miatt nem volt használható.

A gyermekotthonhoz hatalmas méretű zöldfüves kert tartozik, egy részében sportpályát alakítottak ki, illetve a lepusztult korábbi játszótér maradványai (összedőlt fajátékok) is láthatóak voltak. Az udvar nagy részét a tag-intézményvezető elmondása szerint az ellátott gyermekek tartják rendben, a helyszíni vizsgálat idején kis területtől eltekintve az udvar kaszálatlan volt.

A gyermekotthoni csoportok lakrészének felkeresésekor délben a gyermekek már befejezték a belső iskolában a tanulást, mivel napi 4 órájuk van és éppen ebédeltek, ebédre csoportonként tarhonyás hús, rakott zöldség vagy kifőtt tészta volt, amely utóbbira választásuk szerint mákot, diót, vagy lekvárt tehetett. Leves, illetve gyümölcs vagy desszert nem volt a főétel mellé.

A helyszínen kapott tájékoztatás szerint a gyermekotthonból gyakran szöknek a gyermekek. Az intézményben működik iskola, a gyermekotthon alapító okirata szerint annak típusa *„közös igazgatású többcélú gyermekvédelmi intézmény", általános iskola 1-8. osztálya számára maximum 20 fő tanuló létszámmal. A költségvetési szerv alaptevékenysége szerint különleges bánásmódot igénylő, beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő, szakértői és rehabilitációs bizottság szakértői véleménye alapján sajátos nevelési igényű – enyhe fokban értelmi fogyatékos, egyéb pszichés fejlődési zavarral küzdő – tanulók nappali rendszeri általános iskolai integrált nevelése-oktatása 1-8. évfolyamon.*

Az iskolában egy pedagógus tanít főállásban és egy pedagógus heti két órában vállalkozási szerződés alapján. Az iskolának egy tanterme van, illetve egy külön szoba, ahol a főállású pedagógus az egyénileg fejlesztendő gyermekkel tud foglalkozni. Az iskolába *13 tanuló jár*. A pedagógus elmondása szerint a gyermekotthonban ellátott gyerekeknek jobb a belső iskola, mivel itt a többségi iskolához képest nincs kiközösítés, illetve a fejlesztés is a gyermek szükségleteihez igazodik. Véleménye szerint a kettős szükségletű gyermekek tanítása csak egyénileg végezhető, hagyományos iskolai keretek között nincs lehetőség rá, mivel e gyermekek egy teljes pedagógus figyelmét igénylik.

***3.5 Emberi Erőforrások Minisztériuma Kalocsai Gyermekotthon, Általános Iskola és Szakiskola*** *(6300 Kalocsa, Szent István Király út 16-22.)* (A helyszíni vizsgálat időpontja: 2016. 06. 14.)

A 48 fős központi, utógondozó feladatokat is ellátó speciális gyermekotthon irányítója az EMMI, fenntartója az SZGYF. Az intézmény *országos ellátási területű*, működési engedélye határozatlan idejű. A helyszíni vizsgálat idején az intézmény nyilvántartásában *52 gyermek*, a legutolsó statisztikai adatok szerint *49 gyermek* volt. A 49 gyermek közül *28 fő kettős szükségletű,* a speciális ellátási igényt 2 fő esetében pszichoaktív szerhasználat, 8 fő esetében pszichés tünet, 18 fő esetében a disszociális tünet alapozza meg. A *21 fő, csak speciális ellátási igényű gyermek* közül egy fő pszichoaktív szerhasználó, 4 fő pszichés, 16 fő disszociális tüneteket mutat. Az összlétszámból 5 fő javítóintézeti nevelését töltötte, egy gyermek pedig fiatalkorúak börtönében volt. A helyszíni vizsgálat idején utógondozott nem volt az intézményben.

Az igazgató és a szakmai vezető elmondása szerint az utóbbi időben *jellemzően 16 éven felüliek kerülnek a gyermekotthonba*, a gondozott gyermekek kb. 1/3-a mindhárom speciális ellátási igényt megalapozó tünetet hordozza. Az intézmény *elsősorban a disszociális tüneteket mutató* (*súlyos magatartási problémás) gyermekek nevelésre van felkészülve*. A gyermekotthonban két pszichológus és két ápolónő dolgozik, házi gyermekorvossal és fogorvossal szerződésük van.

A gyermekotthon megbízási szerződéssel gyermekpszichiátert is alkalmaz, aki hetente egyszer tartózkodik az intézményben, szükség esetén azonban bármikor elérhető. A kalocsai kórházban csak felnőtt pszichiátriai osztály van, a bajai kórház látja el a gyermeket, Szegeden és Kecskeméten nem fogadják őket. A droghasználó, elsősorban biofüvet és szintetikus szerrel átitatott nikotinos cigarettát szívó gyermekek száma 4-5 éve folyamatosan emelkedik. Drogambulancia elérhető közelben nincs, a gyermekeket az ápolónők, illetve a háziorvos látja el, a prevenciós előadásokra civil és egyházi szervezeteket kérnek fel, az igazgató pedig a 2016/2017-es tanévben addiktológiai képzést kezd. *A szerhasználó és a pszichés problémákkal küzdő gyermekek ellátására az intézmény nincs felkészülve, a megoldásokat jelenleg maguk keresik. Az intézmény vezetője és szakmai vezetője elmondta, hogy nagyon hiányolják munkájuk során, e téren a módszertani ajánlásokat, tananyagot.*

A vezetők a tanulók beiskolázásával kapcsolatosan elmondták, hogy *a beérkező gyerekek iskolai végzettségéről nem áll rendelkezésre azonnal irat*, ezért a gyermek elmondása, valamint az előzményi iratok alapján lehet következtetni a tanuló osztályfokára a szükséges iratok megérkezéséig. Utaltak rá, hogy a gyerekek tényleges tudása sokszor nem fedi az igazoltan elvégzett osztályfokokhoz tartozó tudást.

A helyszíni vizsgálat idején az NM rendeletben meghatározott szakmai létszámból egy nevelő hiányzott, egy próbaidejét töltő nevelőnek pedig éppen a helyszíni vizsgálat napján mondtak fel. *Nevelői státuszra egyáltalán nincs, vagy kevés a jelentkező*, közülük is többen alkalmatlanok a speciális igényű gyermekekkel való foglakozásra. A szakmai vezető tapasztalatai szerint a leginkább felkészültek a nevelőtanári szakon végzett pedagógusok, vagy a szociális munkások.

*Nagy szükség, illetve igény lenne szakmai képzésekre, továbbképzésekre.* Legutóbb két évvel ezelőtt volt lehetőség arra, hogy a munkatársak többsége részt vegyen egy uniós forrásból támogatott képzésen, amely nagyon hasznos volt. A vezetők példaként említették, hogy a munkájukat segítő, a református egyház által szervezett *drogprevenciós képzésre anyagi erőforrás hiányában nem tudnak elmenni.*

Több olyan gyermekfelügyelő van, aki *munka mellett szívesen tanulna tovább, őket nevelőként lehetne tovább foglakoztatni, beiskolázásukat azonban a fenntartó nem támogatja*. Külső szupervízor által tartott szupervízióra ugyancsak anyagi erőforrások hiányában nincs lehetőség. A helyszíni vizsgálat idején 34 gyermek volt az intézmény várólistáján, az átlagos várakozási idő 1 év. A gyermekvédelmi gyámok és a gyermekjogi képviselő látogatása az intézményben rendszeres. Az intézmény 2015. január 5-én kelt szakmai programja a gondozási nevelési célok között tesz említést a kettős szükségletű gyermekekről, továbbá rögzíti, hogy egy csoportban legfeljebb két kettős szükségletű gyermek helyezhető el. A szakmai programon az EMMI hivatalos jóváhagyása nem található. A Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal Gyámügyi és Igazságügyi Főosztálya a gyermekotthonban 2016. április 27-én tartott helyszíni ellenőrzést. *A helyszíni bejárás tapasztalatai közül kiemelendő, hogy* az intézményben 48 férőhelyes, 4 + 6 tan- és szaktermes belső iskola működik, amelynek keretében sajátos nevelési igényű, a megismerő funkciók vagy a viselkedés fejlődésének tartós és súlyos rendellenességével küzdő (diszlexiás, diszgráfiás, diszkalkuliás, mutizmus, hyperkinézis vagy kóros aktivitászavar) és/vagy az enyhe értelmi fogyatékos csoportba tartozóknak nyújtanak nevelést-oktatást. Az iskolában 11 fős tanári kar tanítja az intézményben lakó gyermekeket. Az intézmény vezetője problémaként fogalmazta meg, hogy a tanulók nem érik el az osztályfokuknak megfelelő tantárgyi elvárásokat. Az iskolában 8 osztály van, az alsó tagozat valamennyi osztályában összevonva tanítanák a tanulókat, de jelenleg nincs ilyen osztályfokozatú gyermekük. A felső tagozaton eltérő tantervet használnak az 5-6. évfolyam összevont, illetve a 7-8. összevont évfolyamú osztályokban, valamint normál tanrend szerint tanítanak az 5-6. összevont, a 7. és 8. évfolyamokon. Továbbá 9-10. évfolyamon a túlkorosokat tanítják, ebből jelenleg csak 9. évfolyamos tanulójuk van, ahol 9. évfolyam előkészítő tananyag szerint tanítanak, továbbá van kihelyezett osztályuk is, ahol a benti atrocitást szenvedett tanulók számára szerveznek munkaterápiás oktatást.

Az iskolában tanító pedagógus a napi gyakorlattal kapcsolatosan elmondta, hogy a *kettős szükségletű gyermekek ellátása kihívás elé állítja a belső iskolát is*, hiszen e tanulók esetén ideálisnak az egyéni foglalkozást tartja. E gyermekek esetében, amikor probléma adódik a tanítási órán, elsődleges feladat a gyermek megnyugtatása, majd kiemelése a csoportból, és a gyermek pedagógus felügyelete alá helyezése. Erre azonban csak úgy kerülhet sor, hogy *ad-hoc jelleggel átszervezik a tanulók óráit*, hiszen erre nincs külön emberük.

Személyes véleménye szerint ezek az események megnehezítik nemcsak a pedagógusok munkáját, hanem az osztályban tanulók mindennapjait és egyben hátráltatja azon tanulók tanítását, akik taníthatók. Beszámolt arról is, hogy a kötött létszám miatt nincs lehetőség a tanulók számára szükséges egyéni fejlesztések megvalósítására, hiányoznak fejlesztő játékok, illetve különös gondot okoz, hogy a belső iskolába járó gyermekek számára adottságaikra figyelemmel nincsenek megfelelő tankönyvek. Mivel ők a normál tankönyvekből nehezen taníthatóak – mire az intézménybe kerülnek jellemzően elmarad tudásuk az osztályfokuktól – sok esetben az egyéni fejlődésnek megfelelően a pedagógusok állítják össze a feladatokat.

Az intézmény 6 gyermekcsoportnak ad otthont, mindegyikben azonos a lakótér elrendezése, amelyet az épület adottsága és korábbi funkciója (zárda) meghatároz. Így az egyes csoportoknál a folyosóról nyílik a közös nappali, amelyből két irányba két lakószoba található, ahol a két lakószoba között elosztva lakik 6-8 fő gyermek. A nappalik és a lakószobák berendezése leromlott, lyukas közepű „fotelek", alvásra alkalmatlan fekvőhelyek is voltak. Szintén a folyosóról megközelíthető a konyha és a csoportokhoz tartozó vizesblokkok, ez utóbbiaknak a teljes felújítása megtörtént.

**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 feladatnak minősül. Ebből következően pedig *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 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 éllel 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."*

Ha összevetjük az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében, az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében, az Alaptörvény XI. cikk (1)-(2) bekezdésében, az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésében, illetve Alaptörvény XX. cikk (1)-(2) bekezdésében foglaltakat a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 2. § (1) bekezdésének, az Alkotmány 67. § (1) bekezdésének, 70/A. § (4) bekezdésének, 70/D. § (1)-(2) bekezdésének, valamint az 70/F. § (1)-(2) bekezdésének szövegével, akkor az állapítható meg, hogy a vizsgálat tárgyát képező jogállamiság elve, a gyermekek jogainak védelme, a testi és lelki egészséghez, illetve az oktatáshoz való jog 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 tisztességes eljárás jogának érvényesülése kapcsán annyi változást érdemes kiemelni, hogy immár külön alkotmányi rendelkezés nevesíti a *tisztességes hatósági eljáráshoz való jogot.* Ezen túl az Alaptörvény XV. Cikk (4)-(5) bekezdései rögzítik az esélyegyenlőség előmozdításának követelményét, miszerint *„Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti. Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket."*

**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. 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 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 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 beszédfogyatékos, több fogyatékosság együttes előfordulása esetén halmozottan fogyatékos, autizmus spektrum zavarral vagy egyéb pszichés fejlődési zavarral (súlyos tanulási, figyelem- vagy magatartásszabályozási zavarral) küzdenek.

**3.** Az Alaptörvény XV. cikkének (2) bekezdése tartalmazza a diszkrimináció tilalmát, mely szerint Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékosság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.

Az Alaptörvény XV. cikk (4) bekezdése 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 *fogyatékossággal élőket*. Az Alaptörvény tehát az időseket és a fogyatékossággal élőket gondoskodásra szoruló és külön védelmet igénylő csoportként emeli ki. Az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése alapján Magyarország az esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölését célzó intézkedéseket tesz. Az esélyegyenlőség elősegítése az állam részéről egy jogi lehetőséget biztosít, ugyanakkor bizonyos, valamely tulajdonságuk (pl. életkor, betegség, testi fogyatékosság) 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 állam szabadságot élvez abban, hogy milyen módon, jogi, normatív és anyagi eszközökkel teljesíti az esélyegyenlőség előmozdítására vonatkozó kötelezettségét, mint államcélt: e körben mérlegelni lehet az eszközök megválasztásában az állam teherbíró képességét.

A *hátrányos megkülönböztetés tilalma* és az *esélyegyenlőség előmozdítása* az állam számára eltérő jellegű, de szorosan összekapcsolódó feladatot jelent. A jogegyenlőség megteremtése, az egyenlő méltóságú személyként kezelés biztosítása elsődleges állami kötelezettség, míg az esélyegyenlőség elősegítése az állam részéről egy jogi lehetőséget biztosít. Lehetőséget, ugyanakkor bizonyos, valamely tulajdonságuk miatti sajátos, kiszolgáltatottabb helyzetük miatt objektíve hátrányba kerülő személyek csoportjainál az állami beavatkozás nem fakultatív feladat: az állam itt köteles hatékony lépéseket tenni az eredendően és súlyosan egyenlőtlen helyzet felszámolására.

A speciális, objektíve hátrányos helyzetben lévő jogalanyok számára ugyanis csak az esélyegyenlőtlenség kiküszöbölését célzó állami kötelezettségvállalás, többletjogok biztosítása teremthet lehetőséget az egyenlő esélyekre. Így tehát a fogyatékossággal élő személyek valódi esélyegyenlőségének megteremtése elsősorban hosszú távú, fokozatos, illetve folyamatos és következetes feladatként írható le a jogalkotás és a jogalkalmazás valamennyi szereplője számára.

**4.** *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 *aktívan kell cselekednie a gyermekek alapvető jogainak előmozdítása, érvényesülése és védelme érdekében.*

**5.** 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 fenntarthatónak tartotta az egészséghez való jog korábbi alkotmánybírósági értelmezését.

Az Alkotmánybíróság több határozatában *értelmezte a testi és lelki egészséghez való jog tartalmát és korlátozhatóságát* és kimondta, hogy alapvetően nem alanyi jogként, hanem *alkotmányi követelményként értelmezendő*: az államnak azt az alkotmányos kötelezettségét jelenti, hogy a nemzetgazdaság teherbíró képességéhez, az állam és a társadalom lehetőségeihez igazodva olyan gazdasági és jogi környezetet teremtsen, amely a legkedvezőbb feltételeket biztosítja a polgárok egészséges életmódjához, életviteléhez. Az alkotmánybírósági gyakorlat utal arra is, hogy az államnak e jog megvalósulása érdekében meghatározott, az egészségügyi intézmények és orvosi ellátás megszervezésére irányuló kötelezettsége *annyit feltétlenül jelent*, hogy az állam köteles megteremteni egy olyan intézményrendszer működésének a garanciáit, amely mindenki számára biztosítja az egészségügyi szolgáltatások igénybevételi lehetőségét: vagyis *a szolgáltató intézmények hiánya miatt senki ne maradjon ellátatlanul.*

Az Alkotmánybíróság ugyanakkor utalt arra is, hogy az egészségügyi intézményhálózat és az orvosi ellátás körében elvontan, általános ismérvekkel csak egészen szélső esetekre korlátozottan határozhatja meg az állami kötelezettség kritikus nagyságát, vagyis azt a szükséges minimumot, amelynek hiánya már alkotmányellenességhez vezet. Ilyennek volna minősíthető például, *ha az ország egyes területein az egészségügyi intézményrendszer és az orvosi ellátás teljesen hiányozna*. Az Alkotmánybíróság olvasatában az ilyen szélső eseteken túl azonban az 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 egészségvédelmi kötelezettség, mint az életvédelmi kötelezettségből levezetett, „közvetett" intézményvédelmi kötelezettség határozottan az államcél minőség felé mutat.

Figyelemmel arra, hogy az Alaptörvény szövege e vonatkozásban tételes eltérést nem tartalmaz, pusztán a megnevezésből hiányzik a „legmagasabb szintű" jelző, ezért a következők mellett fenti alkotmánybírósági megállapításokat jelen kérdés vizsgálata során is figyelembe vettem.

Az alapjogi biztos gyakorlatában már számos jelentés felhívta arra a figyelmet, hogy az elsősorban a jogalkalmazási gyakorlatra fókuszáló ombudsmani jogvédelemnek az egészséghez való jog biztosításával összefüggő állami kötelezettségek kapcsán *az alkotmánybíróságitól eltérő, további alapjogi követelmények megfogalmazására van lehetőségére.*

Előfordulhat ugyanis, hogy az Alkotmánybíróság alacsonyabb mércéje miatt valamely jogszabályi rendelkezést, illetve jogi-szervezeti megoldást az egészséghez való jog érvényesülése szempontjából nem minősít alkotmányellenesnek. Mindez ugyanakkor nem zárja ki annak a lehetőséget, hogy *e norma gyakorlati alkalmazásával, hatásával és következményeivel kapcsolatban a biztos az egészséghez való joggal, illetve az alanyi jellegű részjogosítványával, az egészségügyi ellátáshoz való jogosultsággal összefüggő visszásságot állapítson meg.* A sajátos ombudsmani jogvédelem eltérő mércéje szerint abban az esetben, ha az egészségügyi intézményrendszeren belül, például a pszichiátriai, addiktológiai ellátás területén meghatározott helyeken, megyékben, régiókban speciális szakellátások megszűnnek, érdemben elérhetetlenné válnak és ez az állapot elviselhetetlenül hosszú időn keresztül stabilizálódik.

Az egészséghez való joggal összefüggő visszásságot okozhat az a helyzet, ha az intézményrendszer átalakítása hatására vagy megfelelő fejlesztésének hiányában – pusztán a teherbíró képességre hivatkozva, az anyagi, célszerűségi megfontolások miatt – potenciálisan vagy ténylegesen jelentős számú beteg kerülhet veszélybe.

**6.** 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 szerint az alanyi jogok érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság 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.

**7.** 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 a *kettős szükségletű*, azaz *a különleges és speciális szükségletet egyidejűleg mutató gyermekek ellátásával,* illetve *gyermekpszichiátriai és gyermekaddiktológiai ellátással* összefüggő komplex területen a magyar jogi szabályozásnak és gyakorlatnak meg kell felelnie mind a Gyermekjogi Egyezmény, mind pedig a CRPD által felállított, illetve a Gyermekjogi Bizottság és a CRPD Bizottság által jelzett kötelezettségeknek. Ebbe nemcsak az tartozik bele értelemszerűen, hogy a jogrendszerben nem maradhatnak olyan szabályok, amelyek nem egyeztethetőek össze az Egyezmény, illetve a CRPD rendelkezéseivel, hanem az is, hogy ahol szükséges, ott a jogalkotó érdemi és hatékony lépéseket tegyen a hiányzó szabályozás megalkotása, valamint az Egyezmény, illetve a CRPD rendelkezéseivel ellentétes gyakorlat felszámolása, megváltoztatása érdekében.

**7.1** A Gyermekjogi Egyezmény preambuluma 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 18. cikke értelmében a részes államok kötelezettsége elismerni, hogy a felelősség a gyermek neveléséért és fejlődésének biztosításáért elsősorban a szülőkre hárul. Így *segítséget kell nyújtaniuk a gyermek szüleinek a gyermek nevelésével kapcsolatban reájuk háruló felelősség gyakorlásához, gondoskodniuk kell a gyermekjóléti intézmények, szolgálatok létrehozásáról.*

Az Egyezmény 24. cikke elismeri a gyermeknek a lehető legjobb egészségi állapothoz való jogát. A részes államoknak erőfeszítéseket kell tenniük annak biztosítására, hogy egyetlen gyermek se legyen megfosztva e szolgáltatásoknak az igénybevételére irányuló jogától. Az Egyezmény 9. cikk 1. pontja szerint a részes államok gondoskodnak arról, hogy a gyermeket szüleitől, ezek akarata ellenére, ne válasszák el, kivéve, ha az illetékes hatóságok, bírói felülvizsgálat lehetőségének fenntartásával és az erre vonatkozó törvényeknek és eljárásoknak megfelelően úgy döntenek, hogy ez az elválasztás a gyermek mindenek felett álló érdekében szükséges. Ilyen értelmű döntés szükséges lehet bizonyos különleges esetekben, például akkor, ha a szülők durván kezelik vagy elhanyagolják gyermeküket, illetőleg ha külön élnek és dönteni kell a gyermek elhelyezéséről.

Utalnom kell arra is, hogy a szülői gondoskodást mellőző gyermekek védelme érdekében fogadta el *az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése 1698. (2005) számú ajánlását* az intézetben élő gyermekek jogairól. Az ajánlás feladatként határozza meg az intézetben nyújtott oktatás, ellátás minőségének javítását, a nem megfelelő intézetek bezárását, illetve hogy a gyermeket úgy kell a családnál elhelyezni, hogy az jobb alternatívát jelentsen számára, mint az intézeti nevelés.

A 67. ülésszakán (2014. szeptember 1-19.) elfogadott, Magyarországról szóló harmadik, negyedik és ötödik összevont időszakos jelentésre vonatkozó *záró észrevételei* között a Gyermekjogi Bizottság javasolta, hogy a részes államként Magyarország:

- biztosítson rendszeres képzést a nevelőszülők számára – ideértve a különleges szükségletű gyermekek gondozásához szükséges készségekről szóló oktatást;
- tegyen intézkedéseket tanácsadással, más támogatási formákkal a pszichotróp gyógyszerek gyermekvédelmi gondoskodásban élő gyermekeken való alkalmazásának visszaszorításáért;
- gondoskodjon a gyermekeknek a „problémás" gyermekekre specializálódott otthonokban történő elhelyezésének ellenőrzéséről és felügyeletéről, valamint biztosítsa, hogy ezek az elhelyezések csak végső esetben és a lehető legrövidebb ideig jelentsenek megoldást.
- tegyen intézkedéseket, hogy az egészségügyi létesítmények és szakemberek – köztük a gyermekgyógyászatban és a szakellátásban dolgozók – országszerte elérhetők legyenek.

**7.2** A CRPD preambuluma szerint a részes államok elismerik, hogy bárkinek a fogyatékosság alapján történő hátrányos megkülönböztetése az emberi személy veleszületett méltóságának és értékének megsértése. A részes államok kötelezettséget vállaltak, hogy *meghoznak minden megfelelő jogalkotási, közigazgatási és egyéb intézkedést* az Egyezményben foglalt jogok *végrehajtása* érdekében; megtesznek minden megfelelő intézkedést. Ideértve a jogalkotási lépéseket *a fogyatékossággal élő személyek hátrányos megkülönböztetését tartalmazó törvények, rendelkezések, szokások és gyakorlat módosítása vagy eltörlése érdekében*; kutatásokat és fejlesztéseket valósítanak meg. A CRPD 7. cikk 1. és 2. pontja értelmében a részes államok minden szükséges intézkedést meghoznak, hogy a fogyatékossággal élő gyermekek számára *más gyermekekkel azonos alapon biztosítsák valamennyi emberi jog és alapvető szabadság teljes körű gyakorlását*. Minden, a fogyatékossággal élő gyermekekkel kapcsolatos *intézkedés során elsődlegesen a gyermek legfőbb érdekeit kell figyelembe venni.*

### *III. Az ügy érdemében*

Jelentésemben a beérkezett válaszok, az annak keretében rendelkezésemre bocsátott információk, illetve a munkatársaim által lefolytatott helyszíni vizsgálatok és interjúk alapján – az irányadó jogi szabályozást is áttekintve a kettős szükségletű gyermekek ellátását, valamint a gyermekpszichiátriai, gyermekaddiktológiai ellátás működése, hozzáférhetősége kapcsán a következőket állapítottam meg.

#### *1) A szociális törvény hatálya alá tartozó intézményekben való elhelyezés kapcsán*

A jogi szabályozás tekintetében a kiindulópontot az Szt. 94. § (1) bekezdés d) pontja jelenti, amely szerint a nevelésbe vett gyermek esetében a személyes gondoskodást nyújtó szociális intézményi jogviszony keletkezését a *gyámhatóság határozata* alapozza meg. Az Szt. 71. §-a határozza meg ezt követően a pszichiátriai betegek otthonába felvehetők körét. E szerint pszichiátriai betegek otthonába az a krónikus pszichiátriai beteg vehető fel, aki az ellátás igénybevételének időpontjában nem veszélyeztető állapotú, akut gyógyintézeti kezelést nem igényel, és egészségi állapota, valamint szociális helyzete miatt önmaga ellátására segítséggel sem képes. A 71. § (2) bekezdése szerint azon ellátást igénylő, akinek a kezelőorvos által meghatározott alapbetegsége időskori vagy egyéb szellemi leépülés, súlyos antiszociális, közösségi együttélésre képtelen személyiségzavar, vagy szenvedélybetegség csak abban az esetben vehető fel a pszichiátriai betegek otthonába, ha az intézmény az alapbetegségével összefüggésben is szolgáltatást képes nyújtani számára.

Az Szt. 72. § (1) bekezdése szerint rehabilitációs intézmény a bentlakók önálló életvezetési képességének kialakítását, illetve helyreállítását szolgálja. Rehabilitációs intézmény a pszichiátriai betegek, a szenvedélybetegek, a fogyatékos személyek, a hajléktalan személyek rehabilitációs intézménye. Az Szt. 73. § (1) bekezdése csak a pszichiátriai betegek, illetve szenvedélybetegek rehabilitációs intézményében határoz meg életkori korlátokat. Ezen intézményekbe ugyanis azt a 18. életévét betöltött pszichiátriai beteget, illetve 16. életévét betöltött szenvedélybeteget kell ellátni, aki rendszeres vagy akut gyógyintézeti kezelésre nem szorul és utógondozására nincs más mód.

Az Szt. 85/A. § (1) bekezdése szerint a lakóotthon olyan nyolc-tizenkettő, a külön jogszabályban meghatározott esetben tizennégy pszichiátriai beteget vagy fogyatékos személyt – ideértve az autista személyeket is –, illetőleg szenvedélybeteget befogadó intézmény, amely az ellátást igénybevevő részére életkorának, egészségi állapotának és önellátása mértékének megfelelő ellátást biztosít. Az Szt. 85/A. § (4) bekezdés d) pontja alapján a rehabilitációs célú lakóotthonba az a személy helyezhető el, aki lakóotthonba kerülése időpontjában a tizenhatodik életévét már betöltötte, de a reá irányadó öregségi nyugdíjkorhatárt még nem.

*Megállapítható, hogy a hivatkozott törvényi szabályozás (Szt. 73. § (1) bekezdése és az Szt. 85/A. § (4) bekezdése) nem zárja ki a 18. életévét be nem töltött személyek pszichiátriai betegek otthonába, illetve rehabilitációs célú lakóotthonába való felvételét. Mindezek alapján megállapítom, hogy a jogbiztonság követelményével és az érintett gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz fűződő jogával összefüggésben visszásságot okoz az a jogi helyzet, ha ezen intézmények alapító okirata, illetve működési engedélye nem terjed ki, a 18. életévüket be nem töltöttek befogadására és így őket – az Szt. szabályait figyelmen kívül hagyva – egyszerűen eleve kizárja az ellátotti körből.*

Amint azt már a fentebb hivatkozott, AJB-410/2015. számú jelentésben megfogalmaztam, a gyermek ellátásának engedélyezése az intézményen belül a *felnőtt pszichiátriai osztályon* a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggő visszásságot idéz elő.

*Mindezek alapján megállapítom, hogy a hatályos jogi szabályozásban az Szt. 73. § (1) bekezdésében, valamint az Szt. 85/A. § (4) bekezdés d) pontjában meghatározott, alapjogi és szakmai szempontokkal alá nem támasztott alsó korhatár meghúzása, ezzel a 18. életévüket be nem töltöttek kizárása – különös tekintettel arra, hogy a felnőtt korúakkal való együttes elhelyezésre férőhelyhiány miatt, mintegy kényszerelhelyezésként kerül sor – a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggő visszásságot okoz.*

***2) Az intézmények által kidolgozandó szakmai programok tartalma vonatkozásában***

A jogi szabályozásból kiindulva, az NM rendelet 4/A. § (1) bekezdése rögzíti a gyermekjóléti, gyermekvédelmi szolgáltató, intézmény *szakmai programjának tartalmi elemeit*.

E szerint a szakmai programnak – egyebek mellett – tartalmaznia kell az ellátandó célcsoport és az ellátandó terület jellemzőit, a feladatellátás szakmai tartalmát, módját, a biztosított szolgáltatások formáit, körét, rendszerességét, valamint a szolgáltatási típusnak megfelelően a gondozási, nevelési, fejlesztési feladatok jellegét, tartalmát, módját.

A helyszíni vizsgálatok során a bekért dokumentumok igazolták a Fővárosi TEGYESZ igazgatójának azon tapasztalatát, hogy a kettős szükségletű gyermekeket is gondozó, nevelő intézmények alapító okirata, szakmai programja és az ezeken alapuló működési engedély nem, vagy nem maradéktalanul tartalmazza a kettős szükségletű gyermekek ellátáshoz a megfelelő garanciákat.

*Megállapítható, hogy a helyszíni vizsgálattal érintett, különleges ellátást nyújtó intézmények szakmai programja csak a különleges ellátást igénylő gyermekek, a speciális ellátást nyújtó intézmények – a Kalocsai Gyermekotthon kivételével – pedig a speciális ellátási szükségletnek megfelelői gondozási, nevelési, fejlesztési feladatok jellegét, tartalmát, módját tartalmazza. Figyelemmel arra, hogy a kettős szükségletű gyermeknek egyidejűleg kell a különleges és a speciális igényeihez igazodó ellátást nyújtani, a szakmai programok hiányosságának következményeként nem érvényesülnek az Egyezményben, a CRPD rendelkezéseiben, illetve mindezek nyomán a Gyvt.-ben deklarált – az érintett fogyatékossággal élő, és egyúttal speciális ellátást is igénylő gyermekek – jogai, ami visszásságot okoz a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz fűződő jogával összefüggésben.*

***3) Az intézmények szakmai létszáma és a dolgozók képesítésének tekintetében***

A gyermekjóléti és gyermekvédelmi személyes gondoskodás formáinak szakmai létszám irányszámait és létszámminimum normáit az NM rendelet 1. számú melléklete tartalmazza. E szerint mind a különleges, mind a speciális ellátást nyújtó gyermekotthonban az intézményvezető irányítása alatt *gyermekcsoportonként 5 fő dolgozik*. A *speciális ellátást nyújtó intézményekben* csoportonként 2 nevelő, 1 gyermekvédelmi asszisztens és 2 gyermekfelügyelő, a különleges gyermekotthoni csoportokban 1 nevelő, 1 gyermekvédelmi asszisztens és 3 gyermekfelügyelő a minimumlétszám. A *speciális gyermekotthonokban* 3 csoportonként (egy csoportban maximum 8 gyermek helyezhető) kell egy pszichológust és egy gyógy- vagy fejlesztőpedagógust alkalmazni, orvos alkalmazásáról a fenntartó dönt.

A *különleges gyermekotthonban* gyermekotthononként (40, illetve 48 gyermek) kell 1 fő pszichológust és egy fő gyógy-vagy fejlesztő pedagógust alkalmazni.

A gyermekjóléti és gyermekvédelmi személyes gondoskodás egyes formáiban dolgozók képesítési előírásairól az NM rendelet 2. számú mellékletének 2. része rendelkezik. Képesítési előírások tekintetében a jogszabály nem tesz különbséget az intézménytípusok között. Ebből következően ugyanolyan képzettséggel dolgozhatnak a szakemberek az átlagos és a kettős szükségletű gyermekeket is ellátó különleges és speciális szakellátási intézményekben.

Nevelő lehet pedagógus (ideértve az óvodapedagógust és tanítót is), felsőfokú szociális alapvégzettségű személy, pszichológus, mentálhigiénés szakember, teológus, hittantanár.

A gyermekvédelmi asszisztensi munkakör betöltéséhez a következő OKJ-s végzettség szükséges: gyermekotthoni asszisztens, gyermek-és ifjúsági felügyelő I, gyógypedagógiai asszisztens, mentálhigiénés asszisztens, pedagógiai asszisztens, vagy szociális asszisztens. A gyermekfelügyelő státusz betöltését ugyancsak OKJ-s végzettséghez köti az NM rendelet. E szerint gyermekfelügyelő lehet OKJ-s végzettségű gyermek-és ifjúságfelügyelő I., II., dajka, óvodai dajka, gyógypedagógiai asszisztens, gyermekotthoni asszisztens, vagy kisgyermekgondozó, nevelő.

Az adatszolgáltatók tájékoztatása és a helyszíni vizsgálatok tapasztalatai alapján az NM rendelet szerint biztosított *létszámminimum nem elegendő a kettős szükségletű gyermekeket is gondozó intézményekben*. A tapasztalatok teljesen egybehangzóak abban, hogy a nagyon súlyos, tartós pszichés problémákkal küzdő, agresszív magatartású gyermekeket ön- és közveszélyes magatartásuk miatt gyakorlatilag egy pillanatra sem lehet magukra hagyni. *Álláspontom szerint a 12 év feletti kettős szükségletű gyermekek gondozásához, neveléséhez a jelenleg megengedett dajka, óvodai dajka, illetve a kisgyermekgondozó, óvodapedagógus, tanító végzettség nem megfelelő.*

Figyelemmel arra, hogy az NM rendelet 1. számú melléklete a szakmai létszámminimumra vonatkozó irányszámokat adja csak meg, a létszám növelésére a fenntartónak a gondozott gyermekek legjobb érdekének érvényesülése érdekében lehetősége van. Álláspontom szerint a kettős szükségletű gyermeket is gondozó intézményekben *indokolt annak vizsgálata*, hogy *az NM rendelet szerinti létszámminimummal és szakemberekkel a feladat a gyermeki jogok sérelme nélkül ellátható-e.*

A válaszok és a helyszíni vizsgálatokon kapott információk szerint a kettős szükségletű gyermekeket ellátó intézményekben szükség lenne ápolókra, mentálhigiénés szakemberekre, orvosra és szükséges a szakdolgozók komplex, speciális, egészségügyi pszichológia, gyógypedagógiai képzése, továbbképzése, új módszerek, technikák elsajátítása. A gyermekkel foglalkozók rekreációja, mentális egészségének megőrzése érdekében pedig rendszeres szupervízióra lenne szükség.

*Mindezek alapján megállapítom, hogy a gondozott gyermekek állapotához igazodó szakemberek alkalmazásának hiánya, a szakmai létszám és a gyermekek életkorának megfelelő szakdolgozói képesítés hiánya visszásságot okoz a gyermekotthonban élő minden gondozott gyermek testi és lelki egészséghez, valamint védelemhez és gondoskodáshoz fűződő jogával összefüggésben.*

*Fel kell hívnom továbbá arra is a figyelmet, hogy a szakdolgozók folyamatos képzésének, továbbképzésének, valamint szupervíziójának hiánya és ennek következtében kialakult kiégés és rossz munkakörülmények oda vezetnek, hogy az állam nem tesz megfelelően eleget az intézményekben dolgozó szakdolgozók egészséges, biztonságos munkavégzéshez való jogának biztosításával kapcsolatos feladatainak.*

Az AJB-705/2016. számú jelentésemben az emberi erőforrások miniszterének javasoltam, hogy az NM rendelet módosításával biztosítsa, hogy a speciális gyermekotthonban foglalkoztatható munkatársak végzettsége alkalmazkodjon a speciális ellátási szükségletű ellátottak életkorához.

A szaktárca szociális ügyekért és társadalmi felzárkóztatásért felelős államtitkára válaszában arról tájékoztatott, hogy az NM rendeletben a gyermekfelügyelők képesítési előírását 2016. július 1-jétől módosítani fogják. Az államtitkár javaslatával – miszerint a módosítás ne érintse a korábban jogszerűen felvett gyermekfelügyelőket, így nekik ne kelljen tartani az elbocsátástól, az ő esetükben a garanciát a gyakorlatban eltöltött idő és a rendszeres továbbképzés jelentse – végül egyetértettem. Kértem ugyanakkor, hogy a rendeletmódosítást terjesszék ki a nevelői munkakörre is, 10-12 éven felüli gyermekekkel, fiatalokkal való foglalkozást nem alapozhat meg az óvodapedagógus vagy tanító végzettség. *Minderre figyelemmel a szakképesítés előírása tekintetében újabb ajánlást nem teszek.*

***4) A gyermekotthonok tárgyi feltételei, a gyermekek egészséges étkeztetése kapcsán***

Az elhelyezési feltételeket az NM rendelet 124. § (4)-(7) bekezdései határozzák meg. Eszerint – többek között – a csoport számára hálószobákból, közös nappali szobából, konyha/étkezőből, valamint fürdőszobából és nemenkénti illemhelyekből álló önálló lakóteret kell biztosítani, amit *a mindennapi életvitelhez szükséges bútorokkal, berendezési tárgyakkal, eszközökkel kell felszerelni.* A munkatársaim által lefolytatott helyszíni vizsgálatok feltárták azt, hogy *Bakonyoszlopon* a gyermekotthonnak helyet adó kastélyépületet tágas zöld udvar veszi körül, az udvaron azonban a gyermekek szabadidőtöltését elősegítő udvari, játszótéri játékok anyagi okokból nem találhatóak. *Ikerváron* az egyik lakószoba ajtaján tátongott hatalmas lyuk, illetve az egyik speciális csoportban a fürdőhelyiség, annak leromlott állapota miatt nem volt használható, valamint Bakonyoszlophoz hasonlóan az udvar szabadidős használatra (eltekintve az egyetlen focipályától) nem igazán alkalmas, és a korábbi játszótéri játékok összedőlt maradványai pedig kifejezetten balesetveszélyesek. *Cegléden* pedig külön gondot okoz a Harmat utcai lakásotthon épületének szerkezete, amely négy szinten helyezkedik el, és így az állandó felügyeletet igénylő kettős szükségletű és a többi gyermek nyugodt, zavartalan nevelése egy alkalmazott jelenlétével eleve nem biztosítható. A *kalocsai* intézmény gyermekotthoni csoportjaiban a mindennapi életvitelhez szükséges bútorok, berendezési tárgyak és eszközök ugyan vannak, azok állapota azonban rendkívül elhasznált, leromlott.

*Az előzőekre figyelemmel álláspontom szerint a fentiekben részletezettek szerint a vizsgált négy gyermekotthon tárgyi feltételei nem megfelelőek a gyermekvédelmi gondoskodásban élők megfelelő szintű ellátására, a szabadidő értelmes eltöltésére, ezáltal visszásságot okoznak az érintett gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggésben, egyúttal sértik a Gyermekjogi Egyezményben vállalt kötelezettséget is.*

Szeretném felhívni a figyelmet arra, amelyet már több jelentésemben – így különösen az AJB 797/2011., AJB 688/2012. számú, AJB-2316/2016. számú jelentésekben – hangsúlyoztam, hogy kiemelten fontos a gyermekek életkorának megfelelő egészséges táplálkozás biztosítása a gyermekvédelmi szakellátás rendszerében. A 37/2014. (IV. 30.) EMMI rendelet 7. §-a meghatározza a naponta biztosítandó élelmiszereket, élelmiszercsoportokat, illetve korlátozásokat és tilalmakat.

Mindezek alapján egész napos étkeztetés esetén egy főre biztosítandó legalább négy adag zöldség – ide nem értve a burgonyát – vagy gyümölcs, ezekből legalább egy adag nyers formában, három adag gabona alapú élelmiszer, melyből legalább egy adagnak teljes kiőrlésűnek kell lennie. Tíz élelmezési nap alatt összesen, egész napos étkeztetés esetén egy főre 5 liter tej vagy ennek megfelelő mennyiségű kalciumtartalmú tejterméket ír elő. Az ikervári helyszíni vizsgálat időpontjában az egyik gyermekotthoni csoportban a gyermekek ebédre kifőtt tésztát kaptak, amelyre mákot, diót vagy lekvárt tehettek, és amely mellé sem leves, sem gyümölcs vagy desszert nem volt.

Vizsgálatom nem tért ki a gyermekotthonok étkeztetésének vizsgálatára, nem tekintette át a meghatározott időszak intézményi étlapjait. *Mindezek alapján itt csak a hivatkozott ebéddel összefüggésben szeretném újra felhívni a figyelmet arra, miszerint serdülőkorban lévő gyermekek esetében különösen fontos, hogy az elfogyasztott élelmiszerek minősége és mennyisége megfeleljen az egészséges táplálkozás követelményeinek.*

***5) A gyermekvédelmi szakértői bizottságokra vonatkozó eljárásrend hiánya kapcsán***

Az OGYSZB feladatait az NM rendelet 129/A. §-a határozza meg. Eszerint az OGYSZB a nevelésbe vételi eljárás, illetve a gondozási hely megváltoztatására irányuló eljárás során akkor készít szakmai véleményt, ha megyei, illetve fővárosi gyermekvédelmi szakértői bizottság a gyermeknek a gondozási helyeként, illetve a gondozási hely megváltoztatását javasoló szerv vagy személy a gyermeknek a gondozási helyeként központi speciális gyermekotthont javasol. Az OGYSZB vizsgálja továbbá felül a megyei, illetve fővárosi szakértői bizottság a gyermeknek a gondozási helyének meghatározása tárgyában született szakmai véleményét, ha azt az érdemi határozat elleni fellebbezési eljárásban kérték.

Végül pedig akkor is az OGYSZB szakmai véleményét kell kikérni, ha a gyámhivatal nem ért egyet a gyermek személyiségállapotához, illetve a megállapított ellátási szükségletéhez igazodó gondozási hely vonatkozásában a megyei, illetve fővárosi gyermekvédelmi szakértői bizottság elhelyezési javaslatával és egyéni elhelyezési tervvel sem.

A Gyvt. 82. §-a a fővárosi, megyei és az országos szakértői bizottságok működtetőire, tagjainak összetételére, véleményére, annak felülvizsgálatára, a bizottságok beszámolási kötelezettségére vonatkozó szabályokat tartalmazza. *Sem a Gyvt. sem az NM rendelet nem határozza meg a szakértői vélemények tartalmi elemeit és formáját.* A gyermekvédelmi szakszolgálatok által rendelkezésemre bocsátott szakvélemények teljesen alátámasztották az OGYSZB vezetőjének azon tájékoztatását, miszerint a szakvélemények – a tartalmi és formai elemek vonatkozásában –, a vizsgálati gyakorlatok és módszerek tekintetében jelentős különbségek tapasztalhatók. Ennek okát az OGYSZB vezetője a szabályozatlanságban, valamint az eltérő munkafeltételekben látja.

*Álláspontom szerint a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményével, továbbá az érintett, részben fogyatékossággal is élő gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz fűződő jogával összefüggésben egyaránt visszásságot okoz az a helyzet, hogy a gyermekvédelmi szakértői bizottságok nem egységes eljárási rend és szempontrendszer szerint végzik a gyermekek vizsgálatát és készítik el a szakvéleményt.*

### *6) Az intézményi háttér hiányosságainak kihatása a szakértői vélemények kialakítására*

Az adatszolgáltatás alapján megállapítható, hogy a vizsgált időszakban – Budapest, Hajdú-Bihar, Jász-Nagykun-Szolnok és Tolna megye kivételével – a szakértői bizottságok 10 fő alatti gyermek esetében állapítottak meg kettős szükségletet. Több válaszadó tájékoztatott arról, hogy *a megyében egyáltalán nincs speciális gyermekotthon, illetve gyermekotthonban lévő speciális csoport, speciális lakásotthon, ahol a kettős szükségletű gyermekek – ha a vezető tünetük a speciális ellátási igény – elhelyezhetők lennének. Ugyancsak többen említették a speciális igényű, illetve kettős szükségletű gyermekek ellátására kiképzett nevelőszülők hiányát.*

A Gyvt. 72. §-a a családból való kiemeléskor *a gyermek elhelyezésére vonatkozóan sorrendet állít fel*: a gyermeket elsődlegesen a nevelésére alkalmas, azt vállaló különélő szülőnél, más hozzátartozónál, illetve személynél kell elhelyezni. E lehetőség hiányában a tizenkettedik életévét be nem töltött gyermeket minden esetben a legközelebbi ideiglenes hatállyal elhelyezett gyermekek ellátását is biztosító nevelőszülőnél kell elhelyezni. Ez alól kivétel, ha a gyermek egészségi vagy személyiségállapota, ön- és közveszélyes magatartása ezt nem teszi lehetővé vagy más okból szükséges az intézményes elhelyezés biztosítása. A tizenkettedik életévét betöltött gyermek, vagy ha azt a gyermek egészségi vagy személyiségállapota, ön- és közveszélyes magatartása indokolja, vagy ha más okból szükséges, gyermekotthonban, gyermekotthon speciális csoportjában, speciális lakásotthonban, fogyatékosok vagy pszichiátriai betegek otthonában helyezhető el.

*Megállapítható, hogy a feladatra kiképzett és a kettős szükségletű gyermekek gondozását, nevelését vállaló nevelőszülők, a kettős szükségletű gyermekek igényeihez igazodó szolgáltatások hiányában a kettős szükségletű gyermekek nevelőszülői elhelyezésére akkor sincs lehetőség, ha egészségi- és személyiségállapotuk azt nem zárná ki.*

Figyelemmel arra, hogy az adatszolgáltatók egy része nem, vagy nem egyértelmű választ adott azon kérdésemre, hogy álláspontjuk szerint a kettős szükségletű gyermekek közül hányan nevelkednek szükségletüknek megfelelő, szükségletközeli vagy szükségletüknek nem megfelelő gondozási helyen, így *e tekintetben megállapítás tételére nincs lehetőségem*.

Az adatszolgáltatás adatai szerint a megyei szakértői bizottságok 2015-ben országosan összesen 171 gyermeket nyilvánítottak kettős szükségletűnek, ebből összesen 38 lány, míg 133 fő fiú volt. A *megyei gyermekvédelmi szakszolgálatok közül többen* (Hajdú-Bihar, Heves, Nógrád és Tolna megye) is *külön problémaként hozták fel*, miszerint a lányok számára egyáltalán nincsen kettős szükségletüknek megfelelő intézményi férőhely, a megyében nincsen a lányok számára elhelyezést biztosító speciális gyermekotthon vagy gyermekotthon speciális csoportja. 2015-ben csak fiúról mondta ki a bizottság a kettős szükségletet, míg erre lány esetében egyáltalán nem került sor Hajdú-Bihar (15 fiú), valamint Nógrád megyében (3 fiú). Heves megyéből és Nógrád megyéből pedig arra hívták fel a figyelmet, hogy a lányokat csak a központi speciális gyermekotthonban tudják elhelyezni.

Az adatszolgáltatók közül többen említették, hogy több olyan gyermek van, *aki férőhely hiányában nem tudja elfoglalni a számára kijelölt, szükségletének megfelelő gondozási helyet a megyei ellátórendszerben vagy központi speciális otthonban. Ezek a gyermekek a férőhely felszabadulásáig vagy a szükségletüknek nem megfelelő, jobb esetben a szükségletükhöz közeli gondozási helyen vannak.*

A közölt adatok szerint a várakozási idő alatt, illetve az OGYSZB vizsgálat elkerülése céljából gyakoriak a szökések. A szökésben lévő gyermek pedig oktatásban nem részesül, egészségi és pszichés állapotának megfelelő ellátást nem kap. A gyermek kettős szükségletének megállapítása szakvéleményen alapul, amelynek vizsgálatára, felülbírálatára az Ajbt. alapján nincsen hatásköröm. A rendelkezésemre álló adatok, információk és a helyszíni vizsgálatok tapasztalatai alapján ugyanakkor *nem zárható ki, hogy a szakértői bizottságok a megyei férőhelyek hiányában, illetve a központi speciális gyermekotthonokba való hosszú várakozási idő miatt rendszerszinten akkor sem állapítják meg a kettős szükségletet, ha az szakmailag indokolt. A kettős szükséglet megállapítása esetén pedig a fent vázoltak miatt „kényszerelhelyezés" történik, vagyis a kettős szükségletű gyermekek sok esetben integráltan nevelkednek az átlagos ellátási szükségletű társaikkal. Mindez súlyosan sérti az Egyezmény rendelkezéseit, egyben szembemegy a magyar gyermekvédelmi jog és a hatályos Gyvt. egyik meghatározó, a gyermek legjobb érdekét szolgáló eljárás alapelvével. A kialakult helyzet visszásságot okoz az érintett gyermekek egészséghez, valamint a kiemelt védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggésben. A feltárt tényállás alapján megállapítom továbbá, hogy a kettős szükségletű lányok számára az ország egyes megyéiben nem áll rendelkezésre a szükségletüknek megfelelő intézményi háttér, amely visszásságot okoz az érintett gyermek egészséghez, valamint a kiemelt védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggésben.*

***7) A gyermekotthonokban nevelkedő kettős szükségletű gyermekek oktatása kapcsán***

A nevelésbe vett gyermek jogaként rögzíti a Gyvt. 9. § (1) bekezdés a) pontja, hogy az életkorához, egészségi állapotához, fejlettségéhez, valamint egyéb szükségleteihez igazodóan állandóságot, érzelmi biztonságot nyújtó teljes körű ellátásban, gondozásban, – nemzetiségi, etnikai és vallási hovatartozását figyelembe vevő – *megfelelő nevelésben, oktatásban* és érdekei érvényesítésére megfelelő törvényes képviseletben kell részesíteni. A Gyvt. 53. § (3) bekezdése értelmében továbbá az otthont nyújtó ellátáson belül a speciális és különleges ellátás kiterjed többek között a *gyermek korához, állapotához és szükségleteihez igazodó oktatásra, szakképzésre* is. Mindezekkel összhangban az NM rendelet 84. § (4) bekezdés ad) pontja kimondja, hogy *az ellátást nyújtó gondoskodik arról, hogy a gondozott gyermek hozzájusson a korának és képességeinek megfelelő oktatáshoz, szakképzéshez, továbbá a tanulmányi lemaradásai megszüntetéséhez szükséges segítséghez, illetve azokhoz a feltételekhez, amelyek biztosítják tehetsége, képességei megfelelő kibontakoztatását.* Az NM rendelet 84. § (4) bekezdés b) pontja alapján szintén az ellátást nyújtó tart kapcsolatot a gondozott gyermek oktatását, szakképzését végző nevelési-oktatási intézménnyel. A Gyvt. 53. § (2) bekezdés c) pontja értelmében *kettős szükségletű gyermekről* akkor beszélhetünk, ha egyrészt különleges ellátásra is jogosult, vagyis tartósan beteg, fogyatékos, vagy három év alatti, másrészt, ha egyben speciális ellátásra is jogosult, vagyis súlyos pszichés tüneteket mutat, vagy *súlyos magatartási és beilleszkedési zavarokat* vagy súlyos antiszociális viselkedésformákat tanúsít, vagy alkohol, drog és egyéb pszichoaktív szert használ.

A gyermekotthonban nevelkedő kettős szükségletű gyermekek az oktatási ágazat fogalmai szerint jellemzően a *kiemelt figyelmet igénylő gyermekek* körébe tartoznak, akik sajátos tulajdonságuk, helyzetük, állapotuk miatt az átlagostól eltérő foglalkozást, figyelmet, speciális szakértelmet, eszközöket és felszerelést igényelnek. E csoporton belül továbbá a különleges bánásmódot igénylő sajátos nevelési igényű gyermekek és tanulók körét alkotják, mivel ők a szakértői bizottság szakértői véleménye alapján *mozgásszervi, érzékszervi, értelmi vagy beszédfogyatékos, több fogyatékosság együttes előfordulása esetén halmozottan fogyatékos, autizmus spektrum zavarral vagy egyéb pszichés fejlődési zavarral (súlyos tanulási, figyelem- vagy magatartásszabályozási zavarral) küzdenek.*

A sajátos nevelési igényű gyermeknek, tanulónak jogát az Nkt. 47. § (1) bekezdése külön is meghatározza, miszerint e gyermekek és tanulók különleges bánásmód keretében állapotuknak megfelelő pedagógiai, gyógypedagógiai, konduktív pedagógiai ellátásban részesülnek attól kezdődően, hogy igényjogosultságát megállapították. *A különleges bánásmódnak megfelelő ellátást a szakértői bizottság szakértői véleményében foglaltak szerint kell biztosítani.*

A sajátos nevelési igényű tanulók iskolai oktatását alapvetően *két formában biztosítja* az Nkt. 47. § (3) bekezdése aszerint, hogy e tanulók a többi tanulóval együtt, azaz integráltan, vagy a többi tanulótól külön, az e célra létrehozott intézményben, osztályban veheti igénybe.

A sajátos nevelési igényű gyermek neveléséhez és oktatásához szükséges feltételekről az Nkt. 47. § (4) bekezdése rendelkezik, meghatározva mindkét esetben az alapvető követelményeket, amelyek biztosítani tudják a gyermek szakértői véleményben rögzített sajátos nevelési igényhez kapcsolódó pedagógiai ellátást.

Így a gyermek, tanuló *külön 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, a neveléshez és oktatáshoz szükséges speciális tanterv, tankönyv és egyéb segédlet szükséges. *Az 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), konduktor (óvodapedagógus), a foglalkozásokhoz speciális tanterv, tankönyv, valamint speciális gyógyászati és technikai eszközök kellenek.

A gyermekvédelmi értelemben kettős szükségletű tanulók oktatását a gyermekotthonok vagy *saját intézményegységükben, belső iskolájukban*, vagy *a gyermekotthontól független (azaz külső) iskolákban* biztosítják. A megkeresett szervek válaszai és a helyszíni vizsgálatok tapasztalata szerint mindkét megoldás problémákhoz vezethet. A szakértői vélemény szerint kijelölt *külső iskolákban* nem állnak fenn a tanulók állapotának megfelelő oktatáshoz szükséges személyi és tárgyi feltételek, ezért az iskolák arra törekednek, hogy a tanulók minél rövidebb időn keresztül vegyenek részt az iskola életében. Mind a budapesti Miklós téri Gyermekotthonban, mind a Ceglédi Gyermekotthonban nevelkedő, de külső iskolába járó tanulók esete a felszínre hozta az ezt a problémát: e gyermekek iskolában való tartózkodása alatt magatartásuk ön- és közveszélyes, ezért egyénileg folyamatos pedagógusi figyelmet igényelnének, amire az iskoláknak nincsen létszámuk. Az érintett intézményvezetők továbbá felvetették a vizsgálatok során szempontként a többi tanuló tanuláshoz való joga ellehetetlenítésének kérdését is, sőt sajátos nevelési igényű, és kettős szükségletű gyermekek esetében felmerült a *magántanulói jogviszony létrehozásának esetleges szükségessége* is.

A Fővárosi TEGYESZ igazgatója arra hívta fel a figyelmemet, hogy e gyermekek a kamasz kortárs közösségbe nehezen, vagy egyáltalán nem illeszkednek be, oktatásuk – fogadókész iskola hiányában – ellehetetlenül, *egyéni bánásmódot, fokozott egyéni figyelmet biztosító napközbeni ellátás számukra nincsen*. Az OGYSZB vezetője hangsúlyozta ugyanakkor, hogy a magántanulói státuszokból adódó strukturálatlan napirend, a szegregált élethelyzet – kortárscsoportokból, osztályközösségekből való kizárás – jelentősen ront élethelyzetükön, valamint sodródóvá teszi életüket.

A vizsgálattal érintett gyermekotthonok más részében a kettős szükségletű tanulók a belső iskolában tesznek eleget tankötelezettségüknek. A gyermekotthonok tapasztalata szerint e megoldás jobb a gyermekeknek, hiszen nem érik atrocitások tanuló társaiktól. A vizsgálat során azonban kérdésként merült fel, hogy a belső iskolák rendelkeznek-e a tanulók oktatásához szükséges feltételekkel Ikerváron, ahol valamennyi gyermeket csupán egy lelkes pedagógus tanítja egy tanteremben és ehhez mindössze heti két órában áll rendelkezésre további egy pedagógus.

A szakemberek megfogalmazták, hogy a kettős szükségletű gyermekek jelentős részénél *komoly nehézséget okoz a sajátos nevelési igényükhöz igazodó oktatás*. Alapvető probléma, hogy többségük már kimaradt, vagy nem jár iskolába, vagy ha igen, elvégzett osztályfokozatuk általában nem tükrözi valódi tudásukat, tudásszintjük valójában több évfolyammal alacsonyabb, mint az osztályfokozatuk.

*A feltárt tényállás alapján megállapítom, hogy a gyermekotthonban nevelkedő tanulók esetén a sajátos nevelési igényükhöz nem igazodó oktatási forma meghatározása (integrált vagy nem integrált iskolába járás), az oktatás megszervezése akut problémákkal terhelt, az iskolákban a tanulók személyes és folyamatos felügyeletét és oktatásban való előrehaladásukat biztosító szakemberek, vagy tárgyi eszközök – pl. fejlesztő eszközök – hiányoznak.*

*Mindez a kialakult helyzet pedig a tanulók oktatáshoz való jogával, valamint a fogyatékossággal élő gyermekek jogainak kiemelt védelmével összefüggő állami kötelezettségekkel kapcsolatban visszásságot idéz elő.*

***8) A súlyos pszichés tüneteket mutató, addiktológiai ellátást igénylő gyermekek helyzete***

A megkeresésemre adott válaszok, valamint a helyszíni bejárások tapasztalatai alapján egyértelműen megállapítható, hogy *azon gyermekek gondozásáról, neveléséről tud a gyermekvédelmi szakellátórendszer a legkevésbé gondoskodni, akiknél kettős szükséglet megállapítását a speciális ellátás tekintetében súlyos pszichés tünet indokolja* (súlyos személyiségfejlődési, érzelmi élet- és impulzuskontroll-zavarok, súlyos pszichotikus vagy neurotikus tünetek). A súlyos pszichés tünetek mellett a különleges ellátási igényt többnyire enyhe vagy középsúlyos értelmi fogyatékosság alapozza meg. A pszichés tüneteket mutató, egyúttal értelmileg sérült, fogyatékossággal élő gyermekek oktatása sem megoldott.

Megállapítható, hogy sem a különleges, sem a speciális – ideértve a központi speciális gyermekotthonokat is – ellátást nyújtó intézmények tárgyi és személyi feltételeik tekintetében nincsenek felkészülve azon gyermekek ellátására, akiknek speciális szükségletét súlyos pszichés állapotuk indokolja, illetve kettős szükségletük megállapításánál a vezető tünet súlyos pszichés állapot. A gyermekvédelmi ellátórendszer hasonló problémákkal küzd a pszichoaktív szerhasználó, illetve addiktológiai kezelést igénylő gyermekek tekintetében is.

A gyermek- és ifjúságpszichiátriai, addiktológiai betegellátás helyzetének utóvizsgálata során kapott adatok alapján megállapítható az is, hogy *Magyarországon a fővárosban, valamint négy megyében, összesen 7 fekvőbeteg-ellátó intézmény működik*. Ehhez a hét ellátóhoz van rendelve az ország teljes területe, amely *rendkívül egyenlőtlen hozzáférést* jelent. Az észak-magyarországi és az észak-dunántúli egészségügyi térségben egyszerűen nincs aktív fekvőbeteg-ellátást nyújtó intézmény. A gyermek- és ifjúságpszichiátriai szakellátást az egész országban *5 intézmény* biztosítja, amelyek a fővárosban, Csongrád megyében, Hajdú-Bihar megyében, Győr-Moson-Sopron megyében találhatóak. A hozzáférés tehát ezen ellátási forma tekintetében is rendkívül egyenlőtlen, az osztályok földrajzi elérhetősége nem egyformán biztosított az ország különböző területein élők számára.

A gyermek- és ifjúságpszichiátriai szakellátásában minden megyében elérhető szakrendelés, azonban a gondozás már nem. *Kilenc megyében egyáltalán nincs gondozás*, de Bács-Kiskun megyében, Pest megyében és Zala megyében, valamint a fővárosban is csupán 1-1 gondozó üzemel.

A gyermek és ifjúsági addiktológiai ellátás intézményi rendszere rendkívül hiányos, az ellátás Magyarországon *a teljes vertikum mentén nem megoldott*, nincs egyetlen szolgáltató sem, ahol az addiktológiai ellátás teljes spektruma megvalósulhatna, pedig az addiktológiai betegek száma az ifjúsági korosztályban egyre növekvő tendenciát mutat.

A Heim Pál Gyermekkórház Toxikológiai Osztálya országos ellátást végez, azonban nincs aktív gyermek és ifjúsági addiktológiai osztálya és addiktológiai rehabilitáció sem. Jelenleg emellett a gyermek és ifjúsági addiktológiai járóbeteg-gondozás sincsen megnyugtatóan megoldva.

*Mindebből következően súlyos ellátási hiányt jelent, hogy Magyarországon több megyényi terület maradt gyermekpszichiáter nélkül és gyakorlatilag megoldatlan a gyermekaddiktológiai szakellátás.*[8]

Az Egyezménnyel összhangban a Gyvt. 2. §-a az alapelvek között rögzíti *a gyermek legfőbb érdekét figyelembe vevő eljárási kötelezettséget*. A gyermekek 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 gyermek családban történő nevelkedését segítő ellátást a gyermek és családja helyzetéhez, szükségleteihez igazodóan kell nyújtani. Ha az értelmileg akadályozott és egyúttal pszichiátriai ellátást is igénylő – többnyire kamaszkorú gyermeket – azért kell kiemelni a családból, mert a család számára helyben nem érhetők el a gyermek szükségleteihez igazodó adekvát ellátások (oktatás, pszichiátriai kezelés, addiktológiai ellátás), akkor álláspontom szerint súlyosan sérül a gyermekvédelem egyik legfőbb alapelve, mi szerint a gyermek legjobb érdeke a vér szerinti családjában való nevelkedés.

*Összességében az egészségvédelmi kötelezettség keretében az államnak meg kell szerveznie az egészségügyi ellátást. Következésképpen a fent részletezett, súlyos területi egyenlőtlenségeket eredményező hiányosságok alkalmasak arra, hogy az érintett gyermekek tekintetében az egészséghez való joggal összefüggő visszásságot idézzenek elő.*

[8] Az összefoglaló adatokat a jelentés 1. számú melléklete tartalmazza.

*A vázolt, rendszerszintű hiányosságok a gyermekvédelmi szakellátásban nevelkedő kettős szükségletű – különös tekintettel a súlyos pszichés tüneteket is mutató, valamint addiktológiai kezelésre szoruló – gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz fűződő jogával összefüggésben is visszásságot okoznak.*

***8) A speciális utógondozói ellátás biztosításának jelentősége kapcsán***

Az adatszolgáltatók válaszukban utaltak a speciális, különleges, illetve kettős szükségletű gyermekek *utógondozásának megoldatlanságával kapcsolatos súlyos problémákra*. Tényként rögzíthető, hogy önmagában a 18. életév betöltésével a korábban megállapított szükséglet és az annak megfelelő ellátási igény nem változik meg. Ennek nyomán egyetértek a fővárosi szakszolgálat igazgatójának azon javaslatával, miszerint azon 16. életévüket betöltött gyermekek számára, akiknél nagykorúságuk után pszichiátriai otthonban való elhelyezésük várható, *mielőbb elérhetővé kell tenni a pszichiátriai otthonokat, lakóotthonokat, későbbiekben pedig támogatott lakhatási formákat*. Figyelemmel azonban arra, hogy ezen intézményekbe való bekerülésre általában huzamosabb ideig várni kell, a bekerülésig indokolt számukra a speciális, illetve különleges utógondozói ellátás biztosítása. *Álláspontom szerint a speciális utógondozás lehetősége biztosításának hiányában nem érvényesülhet a kiszolgáltatott helyzetben lévő 18. életévüket betöltött különleges, speciális illetve kettős szükségletű fiatal felnőttek egészséghez fűződő joga.*

***Összegzés***

Vizsgálatom igazolta, hogy a kettős szükségletű gyermekek ellátására, a gyermekvédelmi szakellátást nyújtó intézmények sem tárgyi, sem személyi feltételeikben nincsenek felkészülve. A gyermek és ifjúsági pszichiátriai, valamint addiktológiai ellátás hiányosságai a családban és a gyermekvédelmi szakellátásban élő gyermekeket egyaránt érintik. Megállapítható volt az is, hogy továbbra sincsenek a speciális/kettős szükségletű gyermekek gondozására felkészített nevelőszülők. Bebizonyosodott az is, hogy a gyermekek sokszor férőhely, ellátóhely hiányában a szükségletüknek nem megfelelő gondozási helyen élnek, aminek következtében személyiségállapotuk folyamatosan romlik.

A Gyvt. 2014. július 1-jétől hatályos módosítása meghatározta a kettős szükségletet, egyúttal deklarálta, hogy számukra a különleges és speciális ellátást együttesen kell biztosítani. Az ehhez szükséges ellátórendszer kialakításáról a jogalkotó azonban nem gondoskodott. Jogszabályi rendelkezés alapján a kettős szükségletű gyermekek a meglévő ellátórendszerbe helyezhetők, ezen intézmények férőhelybővítése, a tárgyi és személyi feltételek az új feladatellátáshoz való igazítása elmaradt. Ebből következően a szakértői bizottságok is kényszerpályán mozognak, az elhelyezési javaslat sokszor nem a gyermek szükségleteihez, hanem a rendelkezésre álló férőhelyekhez igazodik.

A válaszadók, valamint a helyszíni vizsgálattal érintett intézmények vezetői közül többen hangsúlyozták az ellátórendszer fejlesztésének szükségességét. Javasolták regionális szinten pszichiátriai beteg, illetve pszichoaktív szerhasználó gyermekek részére olyan intézmény kialakítását, amelyek alkalmasak a kettős szükségletű gyermekek mindkét szükségletének támogatására. Megoldásra vár a kettős szükségletű gyermekek oktatásának problémája, a mindkét szükségletnek megfelelő szolgáltatások elérhetősége, a tárgyi és személyi feltételek javítása is. Elodázhatatlan a speciális/kettős szükségletű gyermekek nevelésére, gondozására alkalmas nevelőszülők képzése.

Álláspontom szerint a kettős szükségletű – különös tekintettel a súlyos pszichés problémákkal küzdő és pszichoaktív szereket használó, esetlegesen már függő, addiktológiai kezelést igénylő – gyermekek ellátása nem csupán a gyermekvédelmi szakellátás feladata. Problémájuk kezelése *csak a gyermekvédelmi, az egészségügyi és az oktatásügyi szakemberek együttműködésével lehetséges*. Mindebből következően a kettős szükségletű gyermekek esetében a gyermek legjobb érdekét képviselő eljárás elve csak szakmaközi együttműködéssel érvényesülhet.

**Intézkedéseim**

A jelentésemben a feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásság megszüntetése és jövőbeli bekövetkezésének megelőzése érdekében

1) az Ajbt. 37. §-a alapján *felkérem* az emberi erőforrások miniszterét, hogy fontolja meg

a) a gyermekvédelmi szakértői bizottságok szakértői véleménye tartalmi és formai elemeinek jogszabályban való rögzítésének lehetőségét;
b) a Gyvt. 53. § (4) bekezdése kiterjesztésének lehetőségét a különleges, a speciális, valamit a kettős szükségletű gyermekek utógondozói ellátásra;

2) az Ajbt. 31. §-a alapján *felkérem* az emberi erőforrások miniszterét, valamint a nemzetgazdasági minisztert, hogy a jelentésemben rögzített szakmai javaslatok figyelembe vételével – széleskörű szakmai konzultációt követően – fontolják meg olyan intézmények létrehozásának, illetve kialakításának lehetőségét, amelyek alkalmasak a pszichiátriai beteg, illetve pszichoaktív szerhasználó gyermekek (ideértve a kettős szükségletű gyermekek mindkét szükségletének támogatását is) gondozására, nevelésére, oktatására;
3) az Ajbt. 31. §-a alapján *felkérem* az emberi erőforrások miniszterét, hogy valamennyi rendelkezésére álló eszközzel segítse elő, hogy a jelentésben hivatkozott földrajzi területeken, és az egyes speciális betegségcsoportok tekintetében tapasztalható jelenlegi ellátatlanság megszűnjön, egyúttal biztosítottá váljék az egészségügyi ellátáshoz való hozzáférés;
4) az Ajbt. 31. §-a alapján *felkérem* az emberi erőforrások miniszterét, hogy
   a) vizsgálja meg, hogy a kettős szükségletű gyermekeket is gondozó intézményben a hatályos NM rendeletben meghatározott szakembereken kívül milyen szakemberek alkalmazása (ápoló, mentálhigiénés szakember, orvos stb.) lenne indokolt;
   b) az intézkedéseim 2. pontjában megfogalmazottak teljesülését követően fontolja meg az Szt. olyan irányú módosítását, annak érdekében, hogy a törvény hatálya alá tartozó intézményekbe, (pszichiátriai betegek otthonába, illetve rehabilitációs célú lakóotthonába) 18. életévét be nem töltött gyermeket ne lehessen elhelyezni;
   c) valamint a kettős szükségletű gyermekeket ellátó intézményben dolgozók rendszeres szupervíziójának előírását és a komplex – az ellátotti kör igényeinek megfelelő – továbbképzését;
5) az Ajbt. 31. §-a alapján *felkérem* a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság, valamint a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ főigazgatóit, hogy
   a) a fenntartásukban lévő minden, kettős szükségletű gyermeket is gondozó intézmény esetében vizsgálják felül, hogy az NM rendeletben meghatározott szakmai létszámminimum a feladat ellátáshoz elegendő-e;
   b) gondoskodjanak arról, hogy a kettős szükségletű gyermekeket ellátó intézmények szakmai programja tartalmazza a gondozott gyermekek speciális és a különleges igényének egyaránt megfelelő gondozási, nevelési, fejlesztési feladatok jellegét, tartalmát, módját;
   c) biztosítsák a gyermekotthonokban, illetve a belső iskolákban (Kalocsa, Cegléd, Ikervár) a gyermekek neveléséhez, oktatásához szükséges elhasználódott tárgyi eszközök (a jelentésemben foglaltak szerint ágyak, társalgó berendezése, vizesblokkok, fejlesztő játékok) felújítását vagy cseréjét, valamint a gyermekek egészséges étkezését;
   d) oktatási szakértők bevonásával vizsgálják meg, hogy az ikervári gyermekotthon belső iskolájában a fenn állnak-e azok a feltételek, melyek biztosítják a sajátos nevelési igényű tanulók számára a szükséglet szerinti tanulás lehetőségét, és a vizsgálat eredményének megfelelően tegyék meg a szükséges intézkedéseket;
6) az Ajbt. 31. §-a alapján *felkérem* a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ főigazgatóját, hogy hívja fel a szakértői bizottságok figyelmét, miszerint a bizottságok kiemelt figyelmet fordítsanak a gyermekotthonban nevelkedő sajátos nevelési igényű gyermekek tanulási képességével összefüggő vizsgálatok lefolytatása során a tanuló sajátos nevelési igényére és az annak megfelelő iskola kijelölésére.

Budapest, 2016. szeptember

Székely László sk.

**Melléklet:**

A GYIP járóbeteg-szakellátásra, fekvőbeteg-ellátásra, rehabilitációs szakellátásra, valamint GYIA (Gyermek- és Ifjúság addiktológia) rehabilitációs nappali ellátásra, aktív osztályra, rehabilitációs szakellátásra, gondozásra vonatkozó megyei bontású adatok:

| Megyék | GYIP Gondozás | GYIP - Nem orvosi szakfeladatot ellátó szakellátás | GYIP – Szakrendelések | GYIP – fekvőbeteg ellátás | GYIP – rehabilitációs szakellátás | GYIA rehab. nappali | GYIA fekvőbeteg ellátás | GYIA gondozás | Összesen |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Bács-Kiskun** | 1 | 0 | 3 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 4 |
| **Baranya** | 0 | 5 | 7 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 13 |
| **Békés** | 0 | 0 | 2 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 3 |
| **Borsod-Abaúj-Zemplén** | 0 | 0 | 3 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 3 |
| **Budapest** | 1 | 0 | 24 | 3 | 2 | 1 | 0 | 0 | 31 |
| **Csongrád** | 3 | 1 | 4 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 10 |
| **Fejér** | 3 | 0 | 3 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 6 |
| **Győr-Moson-Sopron** | 0 | 0 | 3 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 4 |
| **Hajdú-Bihar** | 0 | 0 | 6 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 8 |
| **Heves** | 2 | 0 | 3 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 5 |
| **Jász-Nagykun-Szolnok** | 0 | 0 | 4 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 4 |
| **Komárom-Esztergom** | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 |
| **Nógrád** | 2 | 0 | 3 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 5 |
| **Pest** | 1 | 0 | 4 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 5 |
| **Somogy** | 0 | 0 | 3 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 3 |
| **Szabolcs-Szatmár-Bereg** | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 |
| **Tolna** | 2 | 0 | 3 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 5 |

**Az alapvető jogok biztosának**
**Jelentése**
**az AJB-240/2016. számú ügyben**

Előadó: dr. Csikós Tímea
dr. Kiss Bernadett

## 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. Sorrendben ötödik alkalommal végeztünk e tárgyban ombudsmani vizsgálatot, amelyet ezúttal is valamennyi érintett számára hasznos tapasztalat-szerzéssel, valamint 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. A 2015. évi vizsgálat pontosításra szoruló kérdéseket, adminisztratív hiányosságokat tárt fel a KENYSZI (Központi Elektronikus Nyilvántartás a Szolgáltatást Igénybevevőkről) nyilvántartási rendszerének alkalmazása kapcsán, valamint a *lábadozó* funkciót is betöltő átmeneti szállók, nappali melegedők egészségügyi ellátó funkciója tisztább érvényesülésének, illetve az intézményi profiltisztítás és az egyes intézménytípusokban nyújtandó ellátások köre meghatározásának szükségességét hangsúlyozta.[1]

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 társadalmi csoportok, ezen belül a hajléktalan személyek jogainak védelmére.

Mindezekre, valamint a problémakör állandó, idény-jelleggel még fokozottabb aktualitására tekintettel, az Ajbt. 18. § (4) bekezdése alapján, fent említett korábbi vizsgálatok hagyománnyá vált és eredményesnek bizonyult módszertanát részben megtartva, részben innovatív elemekkel kiegészítve, hivatalból átfogó vizsgálatot indítottam *a 2016. évi téli krízisidőszakban a hajléktalanok ellátásával és helyzetével kapcsolatban.*

Ennek keretében – fokozott figyelemmel a hideg időjárásra és a Hivatalunk által kiadott, proaktív szemléletet tükröző közleményre is –, munkatársaim aluljárókat, pályaudvarokat és a legjelentősebb – működési gyakorlatukat tekintve aggályosnak tűnő, és/vagy krízis-ellátást is nyújtó – hajléktalanszállásokat kerestek fel, ahol vizsgálták a tavalyi jelentés óta eltelt időszak változásait, a jelenlegi helyzet problémáit.

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 többletszolgáltatást nyújtó jelentősebb intézmények, illetve ellátó-helyek (így a Menhely Alapítvány, Magyar Máltai Szeretetszolgálat) vezetőitől, illetve munkatársaitól.

[1] Lásd az AJB-367/2011., 1834/2012., 646/2013., 518/2014. és az AJB-285/2015. számú jelentéseket.

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.

Az elmúlt években kialakított krízisidőszaki vizsgálati módszertan elemeket követve 2016-ban is gyakorlatias megközelítésű, „tereptapasztalatokra" is alapozott vizsgálatot folytattak le munkatársaim, amely a következő négy kulcselemre fókuszált:

1. az utcai szociális szolgáltatást nyújtó ellátók gyakorlati tapasztalataira (éjszakai műszakok, esettanulmányok, erősségek és problémák megfogalmazása);
2. az 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;
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 változatlansága, 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 rászorulók 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 vizsgálatai 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:

- Történt-e változás az ellátási kötelezettség teljesítésére kialakított kerületi modell szerkezetében? (Így különösen az önkormányzat és az ellátók, ill. civil szervezetek közötti ellátási szerződések tekintetében, illetve a finanszírozást érintően.)
- Növekedtek-e az önkormányzat feladatai az előző évhez képest az ellátás területén, s ha igen, ezeket miként oldotta meg?
- Érkezett-e jelzés (lakossági panasz, ellátó intézmények, civil szervezet részéről) az ételosztásra irányuló közterület-használati engedélyek, illetve ezek hiánya miatt, vagy a frekventált közlekedési csomópontok, közterületek, parkok, aluljárók területén életvitelszerűen tartózkodó emberek jelenlétével kapcsolatosan?
- A főváros hajléktalan-ellátásra szakosodott intézmény- és szervezetrendszere (az érintett hatóságok, valamint az ellátást nyújtó önkormányzati illetve civil, egyházi szervezetek, és ezek együttműködése) milyen megoldási alternatívákat nyújt(hat) az egyes állandó, de a téli krízisidőszakban fokozottabban felmerülő problémákra?

- Például kihűlés-veszély, személyi okmányok hiánya, lakcímnélküliség problémaköre, munkavállalás, munkavégzés nehézségei (különösen a klasszikus idénymunkák tekintetében), valamint a mélyszegénységben élő rászoruló, (még) nem fedél nélküli emberek egyre növekvő számú megjelenése a hajléktalan-ellátó intézményekben.
- Hogyan alakult a közösségi együttélési szabályok megsértésével, valamint a közterületen életvitelszerű tartózkodással, s ezzel összefüggő egyéb magatartásokkal (így különösen az életvitelszerű közterületi tartózkodás céljára használt ingóságok közterületen tárolásával, illetve a guberálással) kapcsolatos szabályszegéseket szankcionáló rendelkezések, előírások alkalmazásának gyakorlata? Mi a Fővárosi Önkormányzat tapasztalata a rendeltetésszerű közterület-használat felügyeletére igénybe vehető hatósági eszközök alkalmazásával kapcsolatosan?
- Léteznek-e az egyes ellátástípusokat nyújtó különböző szolgáltatók (szociális, egészségügyi ellátók, mentőszolgálat(ok), utcai szociális szolgálatok, egészségügyi centrumok), illetve az érintett hatóságok (rendőrség, közterület-felügyelet) tevékenységének összehangolását, szükséges együttműködésük gördülékenyebbé tételét elősegítő egységes eljárási, intézkedési iránymutatások, protokollok, megállapodások? Ha igen, milyen tartalommal és mik az alkalmazásukkal kapcsolatos gyakorlati tapasztalatok?
- A 2015-2016-os krízisidőszakban mekkora keretösszegből, milyen forrásokból gazdálkodik a fővárosi hajléktalan-ellátás intézményrendszere, illetve ezen belül külön az utcai szociális szolgálata(i)?
- A bevezetését indokolttá tévő szándék szerint milyen irányú, mértékű és mikor realizálódó változásokat eredményez(het) a KENYSZI az ellátórendszer finanszírozási hátterében, és módosult-e mindez a rendszer működtetésének jogszabály-változtatás általi finomítása révén? Igazolják-e a már meglévő tapasztalatok ezeket a várakozásokat?

## 1. A helyszíni vizsgálatok, terepszemlék, gyakorlati tevékenységek tapasztalatai

### *1.1. Szakmai egyeztetés a Magyar Máltai Szeretetszolgálat Közép-Magyarországi Régióközpontjában*

Az ombudsman munkatársai 2016. január 20-án egyeztetést folytattak a Magyar Máltai Szeretetszolgálat Közép-Magyarországi Régióközpontjának vezetőivel a hajléktalan-ellátás aktuális kihívásairól, valamint a még le nem zárult krízisidőszak legfrissebb tapasztalatairól. Az egyeztetésen résztvevő szakemberek egybehangzóan arról számoltak be, hogy a 2010-2012 közötti időszak jogalkotási és jogalkalmazási változásai után a hajléktalan-ellátással érintett hatóságok és szervezetek között jó együttműködés alakult ki, így a téli krízisidőszakban gyakorlatilag minden olyan Budapesten élő hajléktalan személynek tudnak szálláslehetőséget biztosítani, aki igénybe szeretné venni valamely intézmény szolgáltatásait.

A MMSz számos intézménytípussal – nappali melegedők, éjjeli menedékhelyek, férfi és női éjjeli krízisférőhelyek, alacsony küszöbű éjszakai szálláslehetőségek, vagyis ún. „fapad" és lábadozóként funkcionáló átmeneti szállások – segíti a fővárosi fedél nélkül élőket.

Tapasztalataik szerint a speciális, komplex ellátási igényekre tekintettel az intézmény- és ellátás-típusok túlzott fragmentációja sok esetben nem szerencsés. Ennek szellemében, a hatékonyabb szociális munka elősegítése érdekében a 2015/16-os krízisidőszakban a Miklós utcai telephelyükön ún. szociális alapszolgáltatásokat nyújtó integrált intézménnyel is várják a rászorulókat. A centrumban lehetőség van arra is, hogy hajléktalan nők is szállást igényeljenek, amely ezen társadalmi csoport speciális szükségleteire tekintettel nemcsak a téli krízisidőszakban, hanem év közben is nagy segítséget jelent a rászoruló nők számára.

A korábbi krízisidőszakhoz hasonlóan, ezen a télen is általánosan jellemző sajátosságként említették ugyanakkor, hogy a szervezet által üzemeltetett nappali melegedőket nemcsak az azok vonzáskörzetében élő hajléktalanok, hanem az alacsony jövedelmű, rossz szociális körülmények között élő, elsősorban egyedülálló idős személyek is felkeresik.

Míg a hajléktalanok számára a melegedő az ügyintézés lehetősége miatt „kedvelt" célpont, a másik csoport elsősorban a napközbeni fűtött helyen tartózkodás, valamint a mosási, tisztálkodási lehetőségek miatt fordul a melegedőkben dolgozó szociális munkásokhoz. Ezt a kettősséget felismerve, a MMSz új szerepvállalásként a III. kerületi intézményében álláskereső irodát és szociális ingatlanirodát létesített, amelynek célja, hogy a kínálkozó munkalehetőségeket és az alacsony bérleti díj ellenében kiadó lakásokat felkutassa, ezáltal az iroda egyfajta közvetítő szerepet lát el a MMSz jellemzően halmozottan hátrányos helyzetű ügyfelei és a piaci szervezetek között. A kezdeti eredmények alapján sikeresen működő szolgáltatást az idei krízisidőszakban kiegészíti az a szociális munka, amelyet a MMSz szakemberei a III. kerületi Kungiunda utcában található munkásszállón végeznek, ahova számos, korábban hajléktalanellátó intézményben élő ügyfelüket sikerült továbbgondozni, elősegítve ezzel az önálló lakhatás lehetőségét. Az alapvetően téli krízis-férőhelyek nyári folyamatos biztosításával, valamint intézményenként legalább egy-egy hétvégi nyitvatartási nap bevezetésével maximalizálják a nyitvatartási időt, ezzel is igazodva a megnövekedett igényekhez. A MMSz központi telephelyein visszatérő jelleggel (évente legalább 4-5 alkalommal) tartanak ételosztást is, azonban a segélyszervezet ezt nem tekinti elsődleges szolgáltatási feladatának, így közterületi ételosztásra nem kértek engedélyt a krízisidőszakra vonatkozóan.

A MMSz szakemberei jelentős vívmányként számoltak be az ombudsman munkatársainak arról *az ún. életútkövető programról*, amely kiterjedt előkészítő munkát követően a közeljövőben kerül bevezetésre a szervezet intézményeiben, így a hajléktalanellátó intézményekben is. Az előreláthatólag a KENYSZI adatbázisával is kompatibilis program segítségével lehetőség nyílik arra, hogy naprakészen és minden szakember számára elérhetően – de az adatvédelmi irányelvek messzemenő figyelembe vételével – rögzítsék a szervezet által gondozott ügyfelek adatait és a gondozásukkal összefüggő hivatalos dokumentációt. Az utcai gondozó szolgálatok munkáját nagymértékben megkönnyítő program segítségével többek között az eddigi – döntően papír alapú munkavégzéssel járó – szociális munkát szeretnék átláthatóbbá és követhetőbbé tenni annak érdekében, hogy az ügyfeleket a legrövidebb időn belül, a szükségleteiknek leginkább megfelelő ellátáshoz juttathassák. A MMSz az egész évben nyitva tartó éjjeli menedékhelyein túl az idei krízisidőszakban is biztosít ún. alacsony küszöbű éjszakai szálláslehetőséget azok számára, akik például érvényes tüdőszűrő igazolás nélkül, esetleg intoxikált állapotban vannak, vagy rendelkeznek ugyan – tipikusan erdőben, vagy elhagyott külterületi ingatlanon található szálláshellyel – és csupán egy-egy alkalommal, a fenyegető időjárási körülmények miatt szeretnék védett helyen tölteni az éjszakát. Ilyen, ún. fapados szálláslehetőségként funkcionál a Rimaszombati úti, használaton kívüli középiskolai kollégium aulájából kialakított ellátóhely, ahol egész éjszaka folyamatos beengedési lehetőséggel várják a szállást keresőket, és amelynek nyitvatartási idejében az utcai gondozó szolgálatok vagy az ügyeletes krízisautó is gyakorlatilag előfeltétel nélkül szállíthatja az ügyfeleket. A naponta átlagosan 60-80 főt befogadó krízisférőhely december közepétől a krízisidőszak végéig várja a hajléktalanokat.

Azokat a férfi hajléktalanokat, akik nem rendelkeznek az éjjeli menedékhelyek igénybe vételéhez szükséges szűrővizsgálatokkal, de rossz egészségi állapotuk miatt segítségre szorulnak, a Batthyány téri ún. Első Befogadóban helyezik el a szociális munkások, ahol öt éjszakát tölthetnek.

A Batthyány téri intézményben lehetőségük van arra is, hogy a 24 órában működő orvosi centrumban szakszerű ellátást kérjenek, továbbá szükség esetén a gyógyszereik kiváltásában és a megfelelő egészségügyi intézménybe eljutásban is segítenek a szakemberek. A centrumot vezető doktornő hangsúlyozta, hogy a „hajléktalanok háziorvosi rendelését" – a nappali melegedőkhöz hasonlóan – nemcsak a valóban fedél nélkül élők, hanem az I. és II. kerületben élő elesett emberek is felkeresik. Ezzel összefüggésben a főorvos asszony kifejezte a lábadozóként működő ellátó intézmények növekvő fontosságát, amely abban is megnyilvánul, hogy tapasztalataik szerint az egészségügyi intézmények arra törekednek, hogy a fekvőbeteg-ellátó osztályaikról nemcsak a hajléktalanokat, hanem a lakhatással rendelkező állampolgárokat is a lehető legrövidebb terápiás

időszak után bocsássák az otthonukba, így az ápolási, utókezelési szükségletek kielégítő megszervezése egyre több személy számára jelent megoldhatatlan terhet.

A MMSz vezetősége egyetértett abban, hogy a fentiek érdekében szükség lenne a lábadozóként funkcionáló hajléktalan-ellátó intézmények szerepének, valamint ezen intézmények finanszírozási és jogszabályi helyzetének átgondolására, és a növekvő szükségletekkel való összehangolására.

Ugyancsak megoldásra váró problémaként merült fel a megbeszélésen a Budapest IX. kerület *Albert Flórián úti fertőtlenítő fürdető (a „Gyáli úti fertőtlenítő fürdető"-ként ismert intézmény)* állomás krízisidőszak utáni működtetésének kérdése. A MMSz által üzemeltetett – de nem az MMSz tulajdonában levő ingatlanban található – intézmény helyzete ugyanis 2016. március 31-ét követően a jelen vizsgálat időpontjában még nem volt ismert, mivel előreláthatólag a fenti dátumot követően az ingatlan már nem áll a MMSz rendelkezésére. A naponta százas nagyságrendű ügyfélkört kiszolgáló intézmény, ahol orvosi rendelés is működik, jelenleg hiánypótló szerepet tölt be a fővárosi hajléktalan-ellátásban, mivel várakozási idő nélkül fogadja a fertőtlenítő kezelésre jelentkező rászorulókat, akik kizárólag az élősködő-mentességről szóló érvényes igazolás birtokában igényelhetnek állandó férőhelyet a hajléktalanellátó intézményekben. Az intézmény működésének esetleges szüneteltetése esetén a szakemberek szerint jelentős járványügyi kockázatokkal lehet számolni a budapesti hajléktalan-populáció vonatkozásában, ezért a szakemberek szorgalmazták, hogy – akár az érintett kormányhivatalok és központi hivatalok egyeztetése során – mielőbbi megnyugtató megoldást találjanak a fertőtlenítő intézmény jövőbeni működtetésére.

Ugyancsak szakmai egyeztetést tartottak szükségesnek a MMSz képviselői a *pszichiátriai gondozást igénylő hajléktalanok kielégítő egészségügyi ellátási feltételeinek megteremtése* érdekében, mivel a fedél nélkül – sok esetben közterületen, vagy erdőben – élők között rendkívül nagy számban találhatóak pszichiátriai kórképekkel együtt élő, segítségre szoruló személyek, akik számára a speciális szociális helyzetük miatt hosszú távon nélkülözhetetlen az egyedi pszichiátriai és mentálhigiénés segítségnyújtás. Ugyancsak problémát jelent az addikciókban szenvedő hajléktalanok ellátása, mivel a számukra elérhető terápiás eljárások társadalombiztosítási finanszírozási háttérszabályai nem minden esetben teszik lehetővé, hogy egyidejűleg részesüljenek a hajléktalan-ellátó intézmények és az egészségügyi terápiás intézmények szolgáltatásaiban.

*Pozitívumként számoltak be ugyanakkor a MMSz vezetői arról, hogy az idei krízisidőszak során is rendkívül jó az együttműködés a hajléktalan-ellátással foglalkozó, terepen dolgozó szakemberek, és a rendőrség, valamint a közterület-felügyelet munkatársai között.* Ennek példájaként említették azt a Fővárosi Önkormányzat Rendészeti Igazgatósága koordinálásában működő munkacsoportot, amelynek keretén belül az idei krízisidőszakban is havonta egyeztetnek a hajléktalan-ellátó szervezetek, a rendészeti hatóságok és az egészségügyi ellátó szervezetek képviselői, így segítve elő az ügyfelek zökkenőmentes ellátásának biztosítását.

Sok esetben az utcai szociális gondozást végző szociális munkások látnak ugyan megoldást egy-egy közterületen lévő ügyfél helyzetének orvoslására, ám annak eredményes kivitelezése mégis gyakran falakba ütközik (ügyfél ellenállása, hatósági illetve speciális segítségnyújtásra alkalmas eszközök hiánya például pszichiátriai beteggel szemben).

Megjegyezték, hogy kerületi szinten kifejezetten hatékony és eredményes az egyes érintett szervezetek együttműködése, de fővárosi szinten jól működő, egységes gyakorlatról nem beszélhetünk. Ehhez kapcsolódva kiemelték, hogy tudomásuk szerint a Budapest Főváros Kormányhivatala XI. kerületi Hivatalához tartozó, közpénzből működtetett ún. „Előállító-helyiségben" az elmúlt egy hónapban egyetlen egy darab előállításra, vagy bármilyen intézkedésre nem került sor.

A *KENYSZI módosításának hatásaira vonatkozó kérdésünkre válaszolva elmondták*, hogy érzékelhetően javult a rendszer azáltal, hogy az ütközések jelentős részét kivették (a nappali melegedőben történő szolgáltatás igénybe vételek egymással, illetve a szenvedélybetegséggel összefüggésben igénybe vett szolgáltatások egyéb ellátásokkal nem ütköznek már).

Így ugyan most napi 6-7 ütközés fordul elő a tavalyi 60-as átlaghoz képest, viszont a lényegi célját, a felesleges igénybevételek duplikációját nem képes szűrni a rendszer.

Továbbra is az a gyakorlat, hogy ütközés esetén az NRSZH felülvizsgálja az esetet és a jogosult javára írja jóvá a szolgáltatás-nyújtáshoz kapcsolódó normatíva-összeget. Álláspontjuk szerint a KENYSZI összességében az ellátói oldalon, az eredeti céljához képest csalódást jelent, inkább többlet-teher, mint hasznos, főként, mert ami az adatbázisból valóban hasznos információ lehet, ahhoz csak az NRSZH fér hozzá. Az pedig, hogy a szociális és egészségügyi ellátások ütközését továbbra sem szűri a rendszer, a feladatfinanszírozás bevezetésének indokoltságát támasztja alá, az elérhető egyes ellátás- és szolgáltatás-típusok területi eloszlásának racionalizálásával együtt.

További jó példaként említették a MMSz és a XII. kerületi önkormányzat együttműködési szerződése alapján indult rehabilitációs programot, amely a tavalyi évhez hasonlóan 2016-ban is több, XII. kerületi hajléktalan személy számára jelenthet kiutat a rossz szociális helyzetből. A program során 16 fő – egyedülálló férfiak és nők, valamint párok – számára biztosítanak személyes gondozást végző szociális munkás mentort, aki mind a szálláslehetőségek felkutatásában, mind a munkahelyek keresésében és a mindennapi életvitelhez szükséges ügyintézési teendőkben aktív segítséget nyújt az ügyfeleknek. A program célja, hogy az egy éves egyéni gondozási folyamat végeztével – amely idő alatt személyre szabott mentálhigiénés támogatást is kapnak az ügyfelek – a korábban hajléktalanként élő személyek alkalmassá váljanak arra, hogy az egészségi állapotukhoz mérten munkát vállaljanak és lehetőség szerint a lakhatásuk is hosszú távon rendeződjön.

### 1.2. Személyes konzultáció a Menhely Alapítvány vezető munkatársaival

Az ombudsman munkatársai 2016. január 21-én folytattak egyeztetést a Menhely Alapítvány igazgatójával és a diszpécserszolgálatának vezetőjével.

Felvezetésként az Alapítvány vezetői elmondták, hogy a fűtetlen otthonok, vagy egyéb szociális problémák miatti lakossági kihűléses esetek megelőzése érdekében felmerült a diszpécserszolgálat telefonvonalának és a katasztrófavédelem illetékes egységeinek összekapcsolása, erről érdemi egyeztetést szorgalmaznak az érintett szervezetek vezetői között.

Ugyancsak elmondták, hogy a Fővárosi Önkormányzat Rendészeti Igazgatósága koordinálásában működő munkacsoport idén is aktív, a hajléktalan-ellátó szervezetek, a rendészeti hatóságok és az egészségügyi ellátó szervezetek képviselői, munkatársai havonta egyeztetnek, és közös „járőrözési" gyakorlatot folytatnak. E tevékenység valódi eredményességét ugyanakkor erősen megkérdőjelezi a budaörsi „előállító helyiség" eseménytelen működése, igénybevételének teljes hiánya, illetve az egyes aluljárókban tapasztalható kisebb-nagyobb, vegyes összetételű csoportok zavartalan életvitelszerű tartózkodása.

Az „aluljárós bandázás" kifejezetten veszélyes, napjainkban legsúlyosabbnak tűnő példájaként a Blaha Lujza téri aluljárót említették, ahol a fedél nélkül elő emberekhez nem hajléktalan, ám rosszhiszemű, bűnelkövető karakterű személyek csatlakoztak, azért, hogy utcai jövedelemszerző tevékenységüket kihasználva, őket terrorizálva „belőlük éljenek". A helyzet kezelésére az aluljáró célzott kiürítése, kitisztítása, majd néhány napos állandó felügyelete jelenthetne megoldást, szükség esetén a helyi térfigyelő kamerák felvételeinek jogszerű felhasználásával együtt, ám ehhez a hatósági eszközökkel is rendelkező érintett szervek érdemi közreműködésére is szükséges.

A KENYSZI működésével összefüggésben kifejtették, hogy érezhető ugyan némi javulás a módosítás nyomán, ám az alapellátások bármelyikének igénybevétele még mindig ütközik bármely szakellátás igénybevételével, a rendszer önmagában az ellátás-szervezést egyáltalán nem segíti, pusztán adminisztratív többletterhet jelent az ellátók számára. A KENYSZI adatbázisa a működési engedélyek alapján bevitt alapadatokat tartalmaz, ezért gyakori, hogy (pl. a krízis-férőhelyek magasabb száma, a 150, illetve 120%-os igénybevételek miatt) téves, torz adatokat szolgáltat.

Problémaként említették a bármely szempontból speciális igényű (pl. mozgáskorlátozott, beteg) emberek elhelyezésének (szinte) megoldhatatlan nehézségeit, a lábadozó, mint deklarált intézmény-típus hiányát. Utóbbival összefüggésben kitértek az első befogadó intézmények (pl. a közalapítványi támogatásból működtetett, szerhasználók számára nyitott Előd utcai intézmény) jelentőségére, valamint az egészségügyi és szociális ellátási attitűdök „harcából" eredő konfliktusok, vagy bizonyos esetekben a módszertan, a szakmai felügyelet és számonkérés hiányának problémakörére is.

Álláspontjuk szerint aggályos, hogy miután az NRSZH felel egyrészt az ellátó-helyek működési engedélyeinek kiadásáért, módosításáért, másrészt a forráselosztást döntően befolyásoló nyilvántartási rendszert egyedüli teljes körű hozzáférésre jogosult adatkezelőként éremi kontroll nélkül működteti, összemosódnak az ellátás-szervezés elkülönítendő fázisai. Tulajdonképpen egy szervben összpontosul az engedélyezés, az irányítás és a felügyelet, valódi garanciális kontroll nélkül. Pozitívumként említették meg a Budapest XIV. Kerület Zugló Önkormányzatával megkezdett kiemelkedően eredményes együttműködésüket, illetve az ezt megalapozó kerületi hajléktalanügyi koncepciót. (Ennek észlelt hátránya, hogy az önkormányzat honlapján nem vagy csak nagyon nehezen elérhető, de ígéretük szerint a küldendő írásbeli válaszhoz ezt a szöveget is csatolni fogják.)

### *1.3. A vizsgálathoz kapcsolódó további „tereptapasztalatok"*

A hajléktalanellátó képviselői segítségével folytatott személyes tájékozódást a tavalyi krízisidőszakhoz hasonlóan idén is tereptapasztalatok gyűjtésével egészítették ki a biztos munkatársai. 2016. január 5-én a MMSz budai kerületekben szolgálatot teljesítő krízisautójának munkáját kísérték figyelemmel, amikor a hétköznapra érvényes munkarend szerint a krízisautó a délután négy órától másnap hajnali két óráig tartó ügyeleti időben kereste fel azokat a budai helyszíneket, ahonnan szabadban tartózkodó, feltételezhetően segítségre szoruló hajléktalanokról tettek bejelentést a fővárosiak. Az éjszaka során az I., a II., a III. és a XII. kerületből érkezett a legtöbb riasztás, és a folyamatosan úton levő autóval kilenc alkalommal indultak el a szociális munkások egy-egy hajléktalan feltételezett tartózkodási helyére.

Sajnos nem minden esetben találták az állampolgári bejelentésekben megjelölt területen a segítségre szorulókat, és a megkeresettek közül is csak ketten fogadták el a felajánlott éjszakai szálláslehetőséget, ami valószínűleg a viszonylag enyhe hőmérsékletnek volt köszönhető.

Több alkalommal riasztották a szakembereket olyan hajléktalanhoz, aki egy-egy társasház kapualjában – de a kapun kívül – próbált magának szállást találni, közülük senki nem kért egészségügyi vagy szociális segítséget, és élelemre, vagy a krízisautó állandó felszereléséhez tartozó forró teára és takaróra sem tartottak igényt. A megkeresett hajléktalan személyek – akik között egy nő volt – elsősorban azért nem fogadták el a szociális munkások által felkínált szálláslehetőségeket, mert olyan lakókörnyezetben találtak maguknak búvóhelyet, amelyet évek óta jól ismernek, és amelynek lakossága ismerősként tekint rájuk, tehát számíthatnak az általuk nyújtott élelmiszer- vagy pénzbeli segítségre.

Két esetben a XII. kerületi rendőrkapitányság szolgálatot teljesítő járőrei kérték a diszpécser-szolgálat segítségét, életveszélyes körülmények között élő hajléktalanok ellátásában. Az egyik, középkorú férfi úgy próbálta megoldani a lakhatását, hogy egy társasház zárható kukatárolójában alakított ki alvóhelyet, azonban a hideg, nyirkos és sötét helyiségben a kihűlés fenyegette. A rendőrök, akik megvárták a krízisautó megérkezését, pokróccal próbálták védeni a férfit a kihűléstől, és az elmondása szerint az enyhébb teleken a budai erdőkben élő hajléktalan elfogadta a felajánlott éjszakai szálláslehetőséget, ezért a krízisautó a Magyar Máltai Szeretetszolgálat Rimaszombati úti alacsony küszöbű krízisszállójára szállította az ügyfelet. A második esetben a rendőrök az Ördög-árok egyik hídja alól kimentett, enyhén zavart, hiányos öltözékű, elesett idős férfihoz kértek segítséget, akit a rossz általános egészségi állapota miatt a Batthyány téren működő ún. Első Befogadóba szállítottak, ahol 24 órás orvosi ellátásra is lehetőség nyílik.

A rendőrök egyik esetben sem kívántak rendészeti eszközökkel fellépni a hajléktalanokkal szemben és szabálysértési eljárás megindítására sem került sor. Két esetben riasztották a krízisautót olyan hajléktalanokhoz, akik súlyos mentális betegségekkel küzdenek. Az Erzsébet híd, és a Petőfi híd lábánál megbúvó férfiakkal azonban a pszichés betegségük miatt nem tudtak eredményes kommunikációt folytatni a szociális munkások, ezért – meggyőződve arról, hogy az érintetteket nem fenyegeti életveszély – további segítség nyújtása nélkül kellett távozniuk. Esetükben a szociális munkások problémaként fogalmazták meg, hogy az OPNI bezárása óta nincs olyan egészségügyi intézmény, amely a pszichiátriai kórképekkel együtt élő hajléktalan férfiak bentlakásos rendszerű ápolását, gondozását, esetleges rehabilitációját szolgálná, ugyanakkor a szociális szakma kompetenciarendszere nem terjed ki a velük való foglalkozásra, így gondozásuk megoldatlan.

Ezen az éjszakán a krízisautó által is felkeresett Rimaszombati úti ún. fapados krízisszálláson mintegy hatvanan tartózkodtak. A tavalyi évhez hasonlóan idén is jellemző volt a szálló jó kihasználtsága, nemcsak a fedél nélkül élők többségét kitevő középkorú vagy idősebb férfiak, hanem huszon- és harmincévesek, illetve párok is felkeresik az intézményt, amely egy használaton kívüli középiskolai kollégium fűtött aulájában lefektetett matracokon kínál éjszakai szálláslehetőséget azok számára, akik nem rendelkeznek érvényes tüdőszűrő lelettel, vagy nem kívánják igénybe venni az absztinens szállókat.

A biztos munkatársai a korábbi évekhez hasonlóan a krízisidőszakban fokozott figyelemmel kísérték a főváros aluljárókban tapasztalható „hajléktalan-helyzetet" több alkalommal és *különböző időpontokban végeztek „terepszemlét" a kiemelt aluljárókban.*

A terepszemlék tapasztalatait alátámasztja a HKA által rendelkezésünkre bocsátott, önbevallás útján készített nyilvántartás, amely aluljárónkénti bontásban tartalmaz részletes, hajléktalan emberek helyzetére, ellátására vonatkozó adatokat.

*Egybehangzó tapasztalataik alapján megállapítható, hogy* a nagy forgalmú csomópontokban található aluljárók, így az Astoria, a Blaha Lujza tér, a Ferenciek tere vagy a Nyugati tér aluljárója továbbra is kedvelt tartózkodási helyét jelentik a fedél nélkül élőknek, ám az ott tartózkodó hajléktalanok nem számoltak be arról, hogy bármely hatóság intézkedést kezdeményezett velük szemben az ott tartózkodásuk miatt, ott tartózkodásuk gyakorlatilag zavartalan. A HKA szociális munkásai által készített regiszter az egyes aluljárók állapotának felmérésén túl ajánlásokat is megfogalmaz. A felmérés összesen 107 fő nyilvántartásba vételével készült, amely jó kiindulási alapot képezhet a rendszer gyakorlati működésének pontos megismeréséhez és továbbfejlesztéséhez. A válaszadók között van, aki 19 éve de van, aki 3 hónapja hajléktalan. A tartózkodás helyének megválasztását befolyásoló tényező, ha az adott aluljárót a többinél melegebbnek érzik (pl: Deák tér), kötődik a helyhez, ott vannak az ismerősök, de volt, aki azt válaszolta, hogy nincsenek ilyen szempontok, véletlen, hogy éppen hol van. Többségük, a felmérés készítésekor csupán néhány hónapja tartózkodott az adott aluljáróban. Együttműködésüket a szociális munkásokkal „együttműködő", „közepes", valamint „nem együttműködő" kategóriák szerint csoportosították. Ez alapján döntő többségük együttműködést tanúsított, agresszivitás nem volt jellemző.

A *HKA 2016. január 28.-ai kuratóriumi ülésére* megfigyelőként meghívást kaptak munkatársaim is, jelenlétük újabb kiegészítő információkkal szolgált e jelentés elkészítéséhez. Egyebek mellett tájékoztatást kaptunk a Rászoruló Személyeket Támogató Operatív Program (RSZTOP-2)[2] aktualitásairól, de a KENYSZI nyilvántartási rendszer anomáliáinak megoldására való folyamatos törekvésről is. Ezek közül elsőként a működési engedélyek adataira alapuló torzításokat szeretnék kijavítani. Egyértelmű a szaktárcai szándék, hogy 2017. január 1-jétől az utcai szociális munkások normatív támogatásban részesüljenek, valamint munkájukat online, egy mobiltelefonos alkalmazással végezzék. Kiemelt kérdés a Gyáli úti fürdető helyzetének sürgős megoldása.

[2] A program egyik kiemelt célja, hogy a szállásrendszeren kívül kapjon támogatást, aki képes önálló lakhatásra.

Az utóbbi időben, a befogadó helyek számára növekvő problémát jelent a rovarirtás. Ebben szerepet játszik az ÁNTSZ kivonulása, az utcáról történő behozatal növekvő aránya, továbbá az EU által tiltott mérgek bővülő listája. A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény 7. §-a kiegészült a „veszélyeztetettség" fogalmával, amely szerint minden települési önkormányzat, tekintet nélkül hatáskörére és illetékességére, köteles az arra rászorulónak rendkívüli települési támogatást, étkezést, illetve szállást biztosítani, ha ennek hiánya a rászorulónak az életét, testi épségét veszélyezteti. A kapacitások szabályozásánál el kell különíteni a kötelező és nem kötelező önkormányzati feladatokat. Folyamatban van az átmeneti ellátás átalakítása is. A végrehajtási rendelet már szerződéses jogviszonyként kezeli az ellátást, ami a térítési díjakat is érinteni fogja. További célkitűzés a kiköltözés motiválása.

## 2. A megkeresett intézmények, szervek válaszai

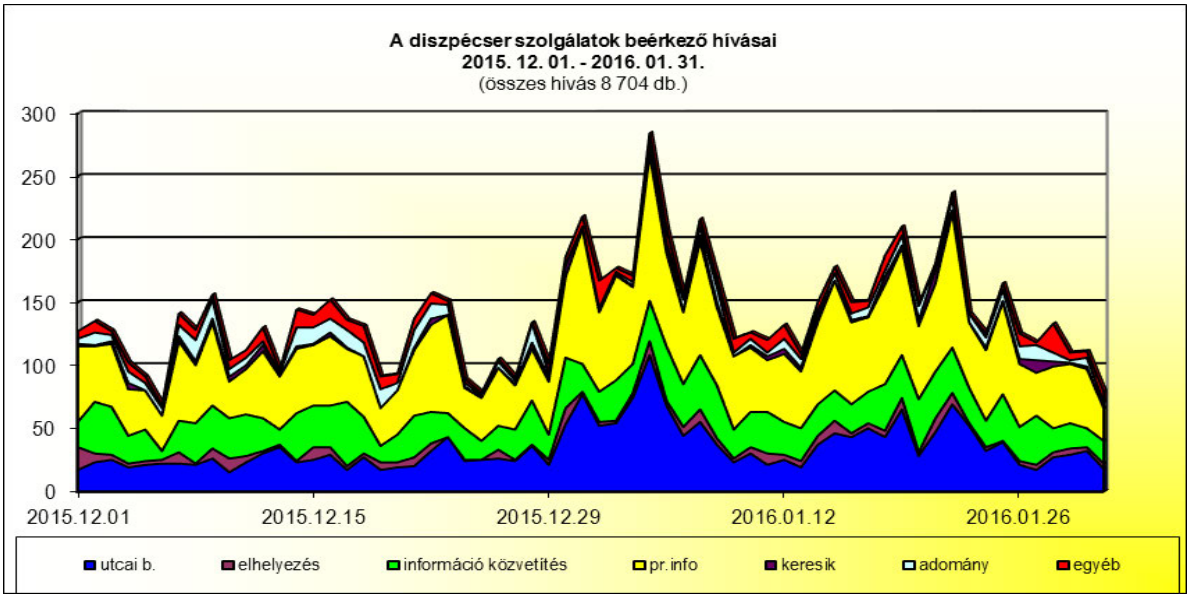
Az átfogó helyzetkép kialakítása érdekében a munkatársaim által folytatott helyszíni vizsgálatokkal és a személyes konzultációkkal párhuzamosan az érintett hatóságoktól és szervezetektől írásban is kértem tájékoztatást a krízisidőszakban megnövelt férőhelyszámmal, illetve meghosszabbított nyitva tartással, vagy ideiglenesen üzemelő menedékhelyek, éjszakai szállások üzemeléséről, illetve az intézményi struktúrában, valamint a finanszírozási háttérben jelentkező hiátusok nyomán felmerülő problémákról, a tárgykör idei aktualitásairól is.

### *2.1. 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.

2015. december 1. és 2016. január 31. között összesen 8704 hívás futott be a Regionális Diszpécserszolgálatokhoz. A Menhely Alapítvány Diszpécser Szolgálata és a Magyar Máltai Szeretetszolgálat Budai Alközpontja december, január hónapokban összesen 4931 hívást kapott. Ebben a két hónapban az előző évhez képest nagyjából azonosak a hívásszámok, tavaly összesen 8 611, a Közép-magyarországi régióban 4 960 hívás érkezett.

A közterületen kritikus helyzetbe kerülő embereket bejelentő hívások száma emelkedett,

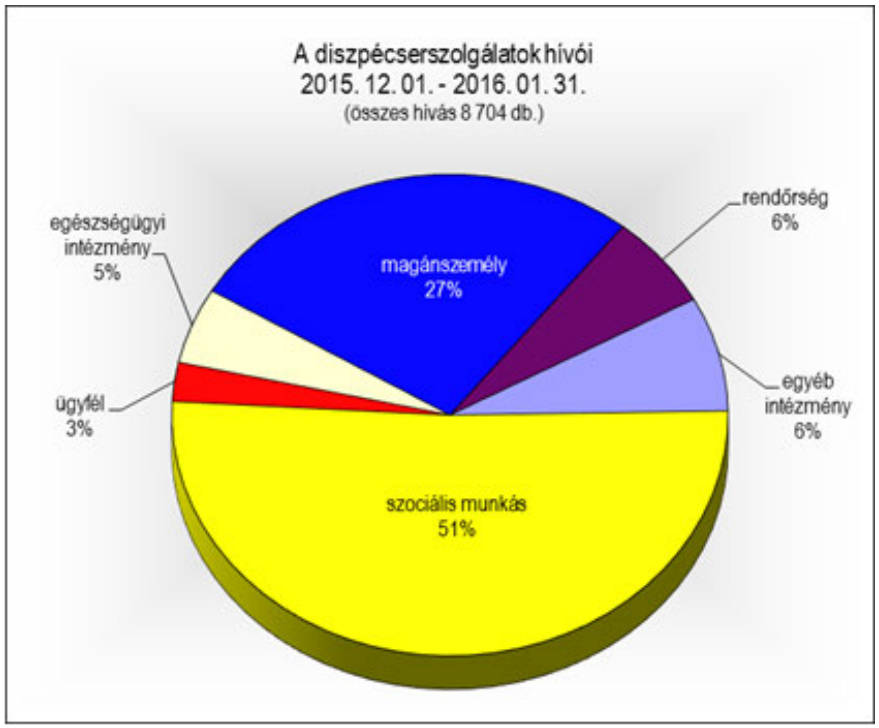


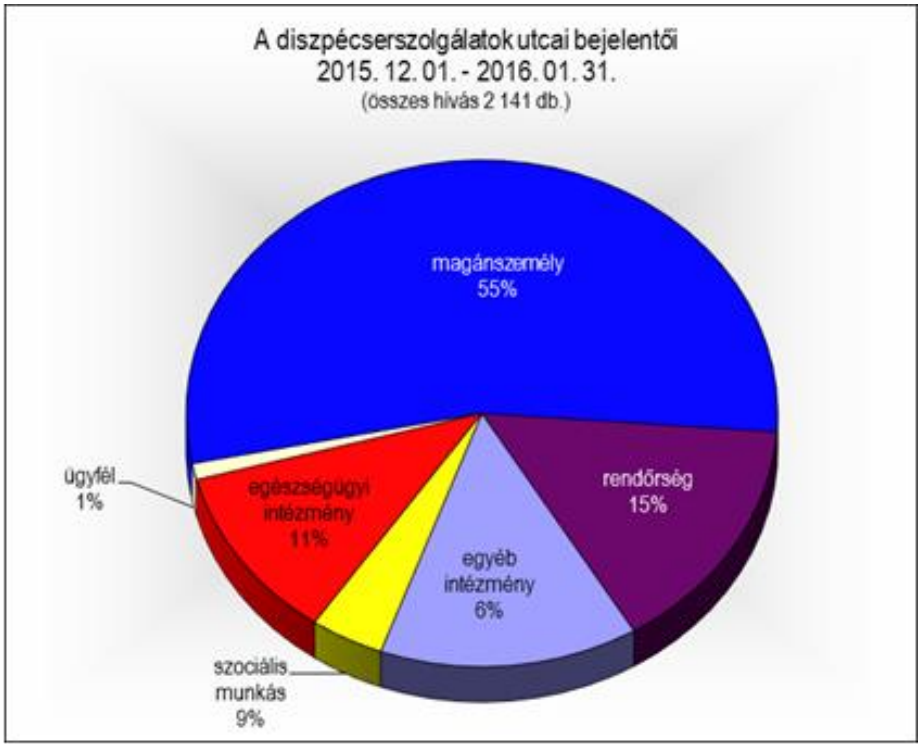

ilyen ügyben december-január hónapokban 2142 alkalommal kerestek meg a Diszpécser Szolgálatot (tavaly 1854), ebből 1621 hívás érkezett a Budapesten működő szolgálatokhoz (tavaly 1203).




A hívók összetétele is változott az előző évekhez képest, a hívások többsége a Menhely Alapítvány koordinációs tevékenységhez kapcsolódva jelenleg is szociális munkásoktól érkezik (51%), a magánszemélyektől érkező hívások száma – valószínűleg a december végi, január eleji hideg időnek köszönhetően – minimálisan nőtt, 26%-ról 27%-ra.

Ez a növekedés – üdvözlendő tendenciát mutatva –, sokkal jelentősebb az utcai bejelentések esetében, míg tavaly a közterületen krízishelyzetbe került emberekről tudósító hívások 48 %-a érkezett magánszemélyektől, idén már 55%-a. Ezt elsősorban valószínűleg az időjárási körülmények okozták, idén december végétől január második feléig hosszabban volt hideg, mint tavaly, és ilyenkor a lakosság szolidárisabb az otthontalan emberekkel.

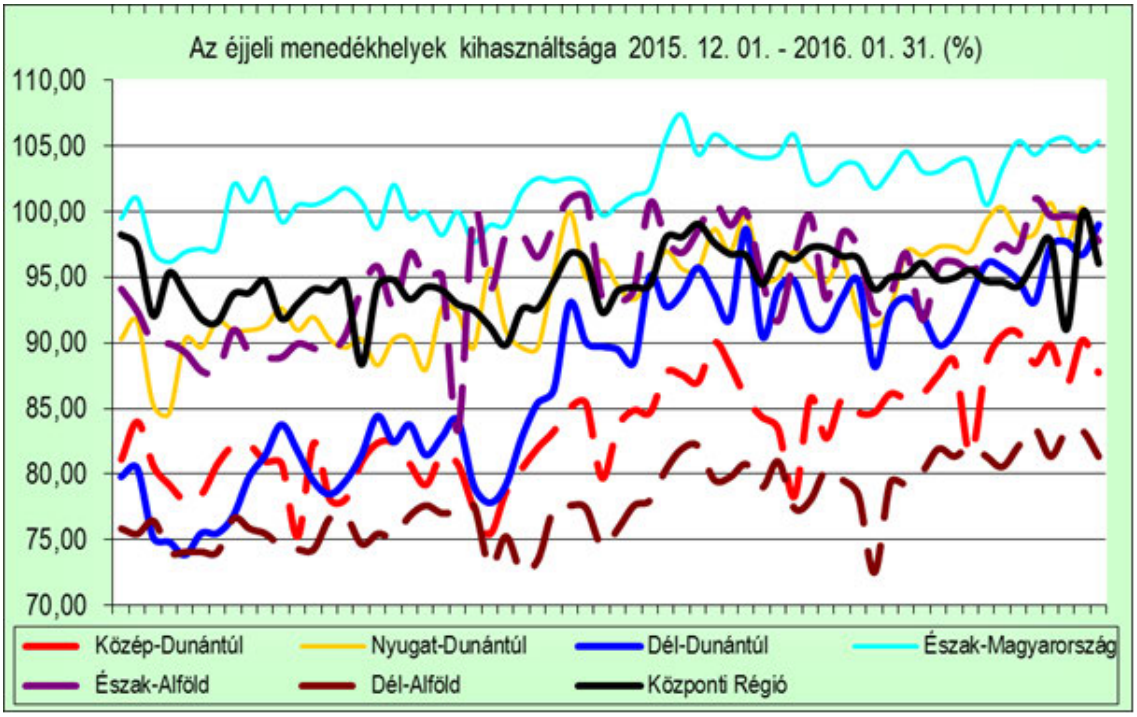





Az éjjeli menedékhelyek kihasználtsága a hidegebb idő ellenére sem nőtt, a tavalyi átlagos 90,6 %-os kihasználtság 90,54 %-ra csökkent. Nőnek viszont a területi különbségek, míg a központi régióban és a dunántúli területeken csökkent a szállások kihasználtsága, a keleti országrészekben nőtt, ezen belül az Észak-magyarországi régióban kritikussá kezd válni a helyzet.

**Az éjjeli menedékhelyek átlagos kihasználtsága (%) december-január hónapokban**

| **régió** | **2014/2015** | **2015/2016** |
|---|---|---|
| **Dél-Alföld** | 77,80 | 83,45 |
| **Dél-Dunántúl** | 87,43 | 85,27 |
| **Észak-Alföld** | 94,95 | 95,54 |
| **Észak-Magyarország** | 101,92 | 106,60 |
| **Közép-Dunántúl** | 83,47 | 84,85 |
| **Központi Régió** | 94,77 | 87,69 |
| **Nyugat-Dunántúl** | 93,86 | 90,40 |
| **átlag** | 90,60 | 90,54 |




A Közép-magyarországi régióban 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, ilyen például a Fővárosi Hajléktalanügyi Konzorcium által támogatott külső férőhelyek, illetve a „bónos rendszer".

Tehermentesíti az intézményrendszer működését az időszakos férőhelyek létrehozása is, ebben az évben a téli időszakra több vidéki településen is megnyíltak a téli időszakra korábban nem működő intézmények, intézményrészek is. Budapesten ilyen évek óta működő, kifejezetten a téli időszakra létrehozott alacsonyküszöbű „intézmény" a Józsefvárosi Önkormányzat által a Dankó utcában üzemeltetett sátor, vagy a Máltai Szeretetszolgálat télre megnyitott alacsonyküszöbű intézménye.

A Fővárosi Hajléktalanügyi Konzorcium támogatásával a Menhely Alapítvány közvetlenül működteti a „bónos rendszert", melynek keretében 2015/2106 telén 35 pár, valamint 20 egyedülálló férfi és 10 egyedülálló nő, tehát összesen 100 fő számára biztosítunk munkásszállókon férőhelyet. Ennek a programnak a tervezett éves költsége 21 millió Ft.

A közterületen élők elhelyezése érdekében 2015-2016. évben is folytatódik a „Közterület Helyett Emberibb Körülmények" program, mely a személyre szabott, egyedi elhelyezések költségeit és a kapcsolódó szociális segítő tevékenységeket finanszírozza. Eddig 26 pályázat érkezett be a konzorciumhoz, 38 ember elhelyezésére (24 ffi, 14 nő), melyek támogatási igénye összesen 5,6 millió Ft.

Az ellátórendszer működését segítő eljárásmódokat, protokollokat alapvetően két nagy csoportra bonthatjuk, a belső, az ellátórendszer szereplői közötti megállapodásokra, és a külső, nem szakmai szervezetekkel kialakított együttműködésekre. A Menhely Alapítvány beszámolója szerint az első csoporttal egy-két ellátástípustól eltekintve különösebben nagy probléma nincs, az elmúlt évtizedekben viszonylag jól kialakultak azok a formák, amik a szolgáltatások zavartalan működtetéséhez szükségesek. Példaként említik a diszpécser szolgálat és az utcai gondozó szolgálatok együttműködési megállapodását, vagy a fővárosi ellátó szervezetek minden évben megkötött a téli programok összehangolását célzó együttműködési szándéknyilatkozatát.

Megjegyzik ugyanakkor, hogy sajnos kivételt képez az Egészségügyi Centrumokkal való együttműködés, mivel az ő alapfeladatuk, az utcai munkával való kapcsolódási pontjaik nincsenek egyértelműen tisztázva, velük nem sikerült hasonló együttműködést kialakítani.

Kiemelik, hogy jelenleg nagyon nehéz az ápolásra, gondozásra szoruló emberek elhelyezése a fővárosban, sajnos jellemzővé vált, hogy lábadozó intézmény helyett az ellátásukra nem alkalmas éjjeli menedékhelyre, majd onnan vissza az utcára kerülnek. 2016. február 29-ei adataink szerint az 4 fővárosi egészségügyi centrum mellett működő lábadozó intézményben elhelyezettek összetétele a következőképpen alakult:

| EÜ centrum | elhelyezettek száma (fő) | ebből utcai gondozó szolgálat által beszállítva (fő) |
|---|---|---|
| **Fő utca** | 33 | 5 |
| **Könyves K. krt.** | 34 | 1 |
| **Szabolcs utca** | 25 | 3 |
| **Szobi utca** | 56 | 14 |
| **összesen:** | **148** | **23** |

Mindezeket sajnos jelentősen felülírják a rendeltetésszerű közterület-használat ellenőrzésével kapcsolatos hatósági intézkedések. A Menhely Alapítvány álláspontja szerint bár a hivatalos indoklás szerint ezek célja a közterületi halálesetek megelőzése, sajnos teljesen általános, hogy 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.

A folyamat viszonylag jól követhető a krízisautó különböző kerületekben való tevékenységének változásában, *jelentősen megnőtt az érintett VI., VII., VIII. kerületek aránya:*

| 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** |
| **2014/2015** | 5 | 2 | 1 | 51 | 248 | **153** | **210** | **136** | 97 | 212 | 29 | 3 | 149 | 246 | 24 | 41 | 12 | 36 | 30 | 38 | 7 | 2 | 11 | **1 743** |

Tájékoztató levelükben a Menhely Alapítvány munkatársai egy súlyosan problémás esetet is kifejtenek. Az esetleírás szerint 2016. január 12-én nem sikerült átadni egy utcai bejelentést a gödöllői utcai gondozó szolgálatnak. Körülbelül az 5. hívásra sikerült kideríteni, hogy ez az utcai gondozó szolgálat január 1.-je óta nem működik, állításuk szerint azt, hogy a területet nem kívánják ellátni, jelezték is a finanszírozó Nemzeti Szociális és Rehabilitációs Hivatalnak. A Diszpécser Szolgálattal kötött kétoldalú megállapodásban szerepel ugyan, hogy amennyiben meg kívánják szüntetni a szolgáltatást, azt jelezniük kell, illetve mindaddig, míg a terület ellátásáról nem sikerül más módon gondoskodni, addig biztosítani kötelesek az ellátást, jelen esetben ez nem történt meg. Bár az NRSZH-nak volt információja a szolgálat megszűnéséről, ezt nem jelezte az Alapítvány Diszpécser Szolgálata felé. Ehhez kapcsolódva a Diszpécserszolgálat vezetője megjegyezte, hogy jelenleg az sem világos, hogy a fenti esetben az ellátás megszervezésére, biztosítására mely személyi/intézményi kör a kötelezett, miután a Szoctv.-ből kikerült a helyi önkormányzatok ellátási kötelezettsége.

A jelzett esetben a Diszpécserszolgálat vezetője jelezte a Pest megyei Vöröskeresztnek, hogy nem teljesítették a megállapodásukban vállaltakat, erre 2016. január 14-én kelt levélben az a tájékoztatás érkezett, hogy 2015 októberétől nem látják el a Gödöllő, Pécel, Isaszeg ellátási területet. A Diszpécserszolgálat adatai szerint ez idő alatt 24 helyszínen 50 ember maradt ellátatlanul, a kieső szolgáltatás pótlására finanszírozás és ellátó szervezet hiányában tél közepén esély sem volt.

A Diszpécserszolgálat adatai mellett a megkeresésben feltett konkrét kérdésekre is részletes választ adott tájékoztató levelében a Menhely Alapítvány igazgatója.

Kifejtette, hogy léteznek kifejezetten a téli krízisidőszakban működtetett szolgáltatások, melyeknek célja a hideg idő következtében megnövekedett veszélyeztetettség csökkentése. Álláspontjuk szerint nem szerencsés ezeket „fagyhalált megelőző" intézkedéseknek nevezni, mert ugyan kétségtelenül szerepet játszanak abban, hogy minél kevesebb ember hűljön ki a hideg időszakban, ám a médiában felkapott „fagyhalál" kifejezés teljesen félrevezető, míg a jóval pontosabb „kihűléses halálesetek"-ről kevés szó esik.

A téli krízis ellátások biztosítása jellemzően három forrásból történhet, melyek a szolgáltatások különböző típusaihoz nyújtanak támogatást.

a) Az időszakos férőhelyek finanszírozása a központi rendszerből történik, mely normatív jellegű és a mindenkori költségvetési törvény határozza meg mértékét. A szolgáltatás nyújtása működési engedélyhez kötött, jellemzően éjjeli menedékhelyek, és nappali melegedők plusz férőhelyeinek megnyitását jelentik.
b) A különböző étkeztetési programokhoz, valamint a lábadozó férőhelyek működtetéséhez, és az utcai gondozó szolgálatok téli kiegészítő finanszírozásához, a krízisautók működéséhez a Hajléktalanokért Közalapítvány biztosít pályázat útján forrást. Ez alól kivételt képez a főváros, ahol a krízisautó és annak munkáját segítő, kiegészítő speciális utcai szolgálatok működtetése a Menhely Alapítványon és a Máltai Szeretetszolgálaton „keresztül" biztosított.
c) Önkormányzati támogatások: a különböző önkormányzatok egyes szolgáltatásokhoz kiegészítő finanszírozást nyújthatnak, melyeket saját szociálpolitikájuk és forrásaik függvényében nyújtanak a szervezeteknek. Általában nappali melegedők, utcai gondozó szolgálatok tevékenységeihez nyújtanak segítséget. Budapesten a Fővárosi Önkormányzat jelentős szerepet vállal a hajléktalan-ellátás területén. A saját intézményhálózatának működtetésén túl, évi 270 millió Ft támogatást nyújt a hajléktalanellátó szervezeteknek a Menhely Alapítvány és a Magyar Máltai Szeretetszolgálat Egyesület közreműködésével.

A Menhely Alapítvány intézményrendszerének, illetve az utcai szociális szolgálatainak idei krízisidőszaki forrásaira vonatkozó kérdésre válaszolva az igazgató megírta, hogy a Menhely Alapítvány (és jellemzően a fővárosi ellátó intézmények is) téli krízisidőszakban működtetett kiegészítő programjait háromféle forrásból fedezi:

Önkormányzati támogatások segítségével, a központi rendszer által finanszírozott szolgáltatásokkal, valamint a Hajléktalanokért Közalapítvány által lebonyolított (a szakminisztérium finanszírozásával működő) téli krízispályázatokból.

| ***Fővárosi támogatással működő krízisautók, speciális utcai gondozó szolgálatok 2015.-2016.*** | | | | |
|---|---|---|---|---|
| Szervezet | *Szolgáltatás típusa* | *2015. XI.-XII.* | *2016. I.-III.* | *Szerződött összeg* |
| Menhely Alapítvány | *Krízisautó* | *4 104 000* | *6 084 000* | 10 188 000 |
| Baptista Szeretetszolgálat Egyházi Jogi Személy | *Krízisautó* | *1 980 000* | *2 925 000* | 4 905 000 |
| Menhely Alapítvány | *Speciális utcai szolgálat* | *1 053 000* | *1 579 500* | 2 632 500 |
| Budapesti Módszertani Szociális Központ és Intézményei | *Speciális utcai szolgálat* | *787 500* | *1 228 500* | 2 016 000 |
| Magyar Vöröskereszt | *Speciális utcai szolgálat* | *648 000* | *936 000* | 1 584 000 |
| Keresztény Advent Közösség | *Speciális utcai szolgálat* | *486 000* | *702 000* | 1 188 000 |
| **MA-szerződött összesen** | | **9 058 500** | **13 455 000** | **22 513 500** |

Az ételosztási célú közterület-használati engedélyek hiányával kapcsolatban a Menhely Alapítványhoz nem érkezett jelzés. Ehhez kapcsolódva az igazgató megjegyezte, hogy a fővárosi ellátórendszer működésében egyértelműen érzékelhető, hogy mérhetetlen az igény ingyenes élelmiszerre, szinte bármi, és bármilyen mennyiségben kioszthatóó.

A nem rendeltetésszerű közterület-használat felügyeletére kialakított hatósági eszközök alkalmazásával összefüggő tapasztalatairól is részletesen beszámolt levelében az igazgató. Budapesten a Fővárosi Önkormányzat Rendészeti Igazgatósága (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 2015 decemberében a Főváros frekventált aluljáróinak rendezése céljából a FÖRI, a BRFK, a BMSZKI, és a Menhely alapítvány együttműködésében folytatódott a tavaly már kipróbált programot, melynek során szociális munkások a hatóság támogatását maguk mögött tudva közösen próbálták az aluljárókban életvitelszerűen tartózkodó hajléktalan embereket elhelyezni különböző szálláshelyeken. Az együttműködés azonban látványos eredményeket nem hozott, a résztvevők közös tapasztalata, hogy a különböző csoportok, „bandák" jelenlétének az aluljárókban, elsősorban nem a hajléktalanság az oka, hanem az az életforma, életmód, mely abban a közegben megélhetést biztosít számukra. Tapasztalataik szerint a valóban hajléktalan embereket sikerül(t) elhelyezni ezekről a területekről is. *A Menhely Alapítvány információi szerint 2015 novemberétől 2016január végéig életvitelszerű közterület használatért szabálysértési eljárás lefolytatására nem került sor a szabálysértési irodában.*

Az EGT/Norvég Civil Támogatási Alaptól nyert támogatás segítségségével 2013. október 1-én a Menhely Alapítvány külön programot indított „A Hajléktalan emberek esélyegyenlőségéért" címmel, melynek keretében az ellátórendszer különböző szereplőit, a szociális munkásokat és magukat a fedél nélkül élő embereket is igyekeznek felkészíteni a hajléktalan embereket érintő jogszabályváltozások okozta helyzetekre. Ez a program folyamatosan zajlik, a 2015-2016. téli időszakában is. A Diszpécserszolgálat külön protokollt dolgozott ki a rendőrségtől érkező hívások kezelésére, a krízisautók személyzetét és az utcai szociális munkásokat pedig folyamatosan tájékoztatják a különböző megállapodásokról, változásokról, várható eseményekről. A jogszabályok okozta hatósági feladatok ellátásához 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. A Menhely Alapítvány információi szerint a Budaörsi úton e célból kialakított Kormányhivatalnál a közterület életvitelszerű használata miatt előállított hajléktalan személyek száma nulla. A legnagyobb problémát az okozza, hogy az utcai gondozó szolgálatok által megtalált, gondozott emberek egy részének elhelyezését nem tudja az ellátórendszer biztosítani. Őket hiába szállítják be valamelyik intézménybe, néhány 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. Arra, hogy ezt az ellátási hiányt kezelni tudják, az alapítvány vezetői jelen intézményi környezetben nem látnak esélyt. A civil szervezetek a kapacitásszabályozás miatt új intézményeket nem tudnak létrehozni, és ezek fenntartása, finanszírozása a jelenlegi rendszerben nem megvalósítható. 2016-ban modell-kísérlet jelleggel a Menhely Alapítvány és a Hajléktalanokért Közalapítvány együttműködésében – a Fővárosi Hajléktalanügyi Konzorcium keretében, és annak forrását felhasználva – egy speciális szálló működtetését kezdték meg, mely kifejezetten olyan hajléktalan emberek elhelyezését célozza, akik sem egészségügyi, sem szociális intézményben nem helyezhetők el. A szálló működéséről, az eredményekről várhatóan 2017-re lesznek tapasztalataink.

A Menhely Alapítvány és a Máltai Szeretetszolgálat közös levélben fordult az szociális ügyekért felelős államtitkárhoz, annak érdekében, hogy megindulhasson egy ágazatközi egyeztetés (a szociális és az egészségügy irányításának bevonásával), az olyan pszichiátriai beteg, tartós fogyatékossággal élő hajléktalan személyek jelenleg teljesen, égetően hiányzó elhelyezési lehetőségeiről. *A hajléktalan-ellátás jelenlegi intézményi rendszere nem képes (tartósan) befogadni sem pszichiátriai beteg, sem fogyatékossággal élő hajléktalan embereket, hiszen mind tárgyi (akadálymentes infrastruktúra), mind személyi (megfelelően képzett, megfelelő létszámú szakember), mind finanszírozási kérdésekben komoly hiányosságokkal bír e tekintetben.*

### *2.2. Nemzeti Szociális és Rehabilitációs Hivatal (NRSZH)*

Az NRSZH főigazgatója arról tájékoztatott, hogy a hajléktalan emberek ellátását az éves működésen túl kiegészítő források is támogatják, melyek „zömmel pályázati úton" jutnak el a szolgáltatókhoz. Ezen források egyik célja, hogy az ellátók felkészüljenek a téli kihívásokra, ugyanis a kormányzat legfőbb törekvése, hogy „senki ne kerüljön életveszélybe."
Az NRSZH adatai szerint 2015-ben 372,9 millió Ft értékben írtak ki pályázatokat a fenti célra. A Hajléktalanokért Közalapítvány (HKA) által kiírt és lebonyolított pályázatok kiemelt cél volt, hogy a szervezetek részére már a téli időszak kezdetén rendelkezésre álljanak a szükséges források és ne utólag kerüljenek kifizetésre. A júniusban nyilvánosságra hozott pályázati kiírások alapján külön lehetett támogatást igényelni a közép-magyarországi régióban, a konvergencia régiókban és a diszpécserszolgálatok működtetésére is.

A Közép-magyarországi régióban összesen 210 pályázat érkezett, amelyek közül 120-at támogatott a HKA, összesen 186.450.000 Ft értékben. Étkeztetésre (éjjeli menedékhelyeken a téli időszakban).

A 2015/2016-ös krízisidőszakban összesen 48.078.000 Ft összegű támogatást ítéltek oda, amelyből 1043 főnek jutott gyógyszer, kötszer, vitamin, átlagosan 9,5 hónapon keresztül, továbbá ápolási eszközök, gyógyászati segédeszközök stb. beszerzése közel 4 millió Ft összegben, oltások 2,8 millió Ft értékben, 587 db kórházi csomag és 200 db szemüveg elkészíttetése vált lehetővé. A konvergencia régiókból összesen 221 db pályázatot javasolt támogatásra az Értékelő Bizottság, összesen 141.450.000 Ft értékben, a Regionális Diszpécserszolgálatok működését pedig 45.000.000 Ft értékben támogatták.

Egyes kérdések tekintetében az NRSZH az EMMI Szociális Ügyekért és Társadalmi Felzárkózásért felelős Államtitkárságától származó információkra hivatkozott. Így például az utcai szociális munkával kapcsolatban a főigazgató kiemelte, hogy a támogató szolgáltatás és a közösségi ellátások finanszírozásának rendjéről szóló 191/2008. (VII30.) Korm. rendelet alapján, fővárosi ellátási területtel 2016 januárjában 36 befogadott szolgáltató működött, amelyek a 2016. évre összesen 234.000.000 Ft támogatással kerültek befogadásra; szolgáltatásonként egységesen 6.500.000 Ft/év összegben.

A Főigazgató tájékoztatása szerint, a napi igénybe vételi adatok vonatkozásában 49 esetben került sor egyedi igénybevevői megkeresésre, amelyek minden esetben 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. Az Államtitkárság tájékoztatása alapján a KENYSZI-vel kapcsolatos panasz a minisztériumhoz nem érkezett.

Arra a kérdésre, mely szerint a bevezetést indokolttá tevő KENYSZI milyen változásokat eredményez(het) az ellátórendszerben, illetve igazolják-e a már meglévő tapasztalatok ezeket a várakozásokat, az NRSZH főigazgatója ismét idézi az Államtitkárságot:

„Az országos szintű, egységes elektronikus rendszer lehetőséget teremtett arra is, hogy nyomon követhető legyen az egyes szolgáltatások igénybevétele és finanszírozása, ennél fogva támogatni tudja a hatékony, valós szükségletekre épülő terezést és döntéshozatalt, másfelől alkalmas a szolgáltatások párhuzamos finanszírozásának kiszűrésére.

Ezzel kapcsolatban megjegyzi, hogy a szállást nyújtó intézmények folyamatosan telt házzal működnek. A KENYSZI rendszerben lévő adatok azt jelzik, hogy a hajléktalan-ellátás szolgáltatásait valóban azok használják, akik a jogszabály értelmében ténylegesen az adott szolgáltatás célcsoportjának tekintendők. Nem állapítható meg olyan diszfunkció, amely a jelenlegi rendszer, vagy annak egyes elemeinek működése helyességét megkérdőjelezné."

Végezetül az NRSZH főigazgatója arra is felhívta a figyelmemet, hogy az egyes ellátástípusokat nyújtó szolgáltatók tevékenységének összehangolására központi kormányzati szinten nem került sor.

### *2.3. Hajléktalanokért Közalapítvány (HKA)*

Kifejezetten a krízisidőszak idejére a HKA Budapesten összesen 6 intézményben 128 befogadó férőhelyet támogat a közterületen élő és sok problémával küzdő, éjjeli menedékhelyeket nem elérő vagy használni nem tudó, nem akaró hajléktalan emberek részére (pl: kutyával utcán élő, kerekesszékkel közlekedők, pszichiátriai betegek, drogbetegek stb.).

A 6 intézményből 4 kezdte meg a program működtetését 2015 novemberében, így jelenleg összesen 88 befogadó férőhely működik, melyet jelen időszakban naponta átlagosan 70-75 fő vesz igénybe. Ezek a szálláshelyek alacsony belépési küszöbbel működnek, elsősorban azoknak a hajléktalan személyeknek nyújtanak szolgáltatást, akik más intézményi ellátásba nehezen vonhatók be. A 2015-2016-os krízisidőszak finanszírozási formáival kapcsolatban a HKA válasza rögzíti, hogy a téli időszakban megnövekvő ellátotti igényekre 2015-16-ban is 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. és 2014-15. évi forrás nagyságával. A pályázati döntések nyomán ebből a forrásból 55.154.000 Ft támogatás jut a 2015-16. évi téli ellátásokra Budapesten (tavaly 40.102.000 Ft volt ez az összeg). A hideg időszak miatti problémákra az alábbi programokat hirdette meg a HKA: étkeztetés támogatása éjjeli menedékhelyen a téli időszak során, befogadó szálláshelyek működtetése, valamint utcai gondozó szolgálatok kiegészítő támogatása a téli időszakban. Ételosztásra irányuló közterület-használati engedélyek, illetve ezek hiánya miatt, vagy életvitelszerűen tartózkodó emberek jelenlétével kapcsolatos jelzés a Közalapítványhoz nem érkezett.

Az egyes ellátástípusokat nyújtó szolgáltatók, illetve az érintett hatóságok tevékenységének összehangolásával, gyakorlati együttműködésekkel összefüggésben létező protokollra, megállapodásokra vonatkozó kérdésre a HKA arról tájékoztatott, hogy a Fővárossal a Menhely Alapítvány és a Magyar Máltai Szeretetszolgálat Egyesület konzorciumi formában, támogatási szerződéseket kötve valósítják meg a „Közterület helyett emberibb körülmények" elnevezésű programot, ezzel kapcsolatos részletesebb információik a két hivatkozott szervezetnél állnak rendelkezésre.

### *2.4. Budapest Főváros Főpolgármestere*

Az ombudsmani megkeresésében foglalt kérdések megválaszolásához a Főpolgármesteri Hivatal a Budapesti Módszertani Szociális Központ és Intézményei (a továbbiakban: BMSZKI) szakmai igazgató-helyettesének véleményét is kikérte, az általa írtakat mellékletként csatolta válaszleveléhez a főpolgármester. A nyilvántartási rendszerrel kapcsolatban kifejtette, hogy az ellátórendszer működésében továbbra is komoly anomáliákat okoz a KENYSZI TEVADMIN rendszer üzemeltetése. A nyilvántartási rendszer alapján az ütközések csökkentik a napi elszámolható igénybevételek számát. A „TEVADMIN-rendszerben" ütközés miatt törölt szolgáltatások biztosítását a szolgáltató – a szolgáltatást kérőtől – jogszabályi indokkal megtagadni nem tudja. Meglátásuk szerint továbbra sem tisztázott, hogy egy ellátott ugyanazon a napon több azonos ellátást nyújtó intézménynél figyelembe vehető-e.

A szolgáltató ugyanis eleget tesz a napi jelentési kötelezettségének, azonban a TEVADMIN rendszere törli a párhuzamosan igénybe vett szolgáltatások egyikét. Továbbá azok a szolgáltatók, amelyek nem közvetlenül a TEVADMIN rendszerébe rögzítenek, hanem interfészen keresztül szolgáltatnak adatokat az igénybevételt követő napon, hátrányban vannak a 2016. évi központi költségvetésről szóló 2015. évi C. törvény III. Kiegészítő szabályainak 8. pontja alapján.

Az átmeneti elhelyezések esetén a rendszer szintén észleli és törli az ütközéseket. A szolgáltatónak nincs lehetősége a törlés jogosságának ellenőrzésére. Az ellátottak így, ún. „nyitott jogviszonnyal" kerülnek be, amelyben bármikor rögzíthető igénybevétel, továbbá a szolgáltató ütközés esetén hivatkozhat arra, hogy az ügyfél „papíron még máshol lakik". Hajléktalan személyek esetén, átmeneti szállás szolgáltatás igénybevétele esetén az ügyfél például nem veheti igénybe a szenvedélybetegek és a pszichiátriai betegek nappali ellátását sem. Ilyen esetben az ügyfél ellátását törli a rendszer az ütközés napján az átmeneti elhelyezésből. Ez a jelenség a szakmai igazgató-helyettes tájékoztatása szerint, a 66 férőhelyes átmeneti szállón az ügyfelek 10%-át érintette a 2015-ös évben, 1644 gondozási napot törölve. Szintén ütközésként észleli és törli az igénybevételt a rendszer, amikor az átmeneti szállásról kettős finanszírozású (OEP és normatív) egészségügyi intézménybe kerül a beteg.

A rendszerben tárolt adatok szabadon módosíthatók, leszámítva az ellenőrzött adatokat. A szakmai igazgató-helyettes kifogásolja, hogy az önellenőrzéssel kontrolált adatok javítására többé már nincs mód, valamint abban az esetben, ha mégsem egyeznek a nyilvántartott és a személyi azonosító okmányon szerepelő adatok, akkor a szolgáltatót terheli a helyes adatok szolgáltatásának kötelezettsége.

Az ütközések során felmerülő további probléma, hogy amennyiben olyan intézményből/ellátásból jött az ügyfél, amely ellátás nem vehető igénybe párhuzamosan, a fogadó intézmény rendszere ütközést fog jelezni, amíg a távoztató intézmény nem veszi ki és zárja le az ottani jogosultságát.

Kapcsolódó problémaként jelzik, hogy a rendszer nem képes kezelni a lakcím nélküliek rögzítését, a BMSZKI-s igénybevételi adatoknál ugyanis kötelező lakóhely vagy tartózkodási hely megadása. Ilyen esetben általában 1000-es irányítószám kerül rögzítésre.

A Főpolgármester levelében arról is tájékoztatott, hogy a Fővárosi Önkormányzat ellátási kötelezettségének teljesítésére kialakított Budapesti Hajléktalanügyi Konzorcium (Menhely Alapítvány, Magyar Máltai Szeretetszolgálat Egyesület, egyéb szervezetek) szerkezetében, működtetésében, anyagi támogatásában az előző évhez képest változás nem történt; az ellátási szerződéseket újra kötötték. A Főpolgármester kiemelte a szerződések rugalmasságát és hatékonyságát, amely együttműködés eredményeképpen „érzékelhetően csökkent a közterületen élő hajléktalan személyek száma."

Az előző évekhez képest az ellátás területén az önkormányzat ágazatot érintő feladatai nem változtak, ugyanakkor a BMSZKI jelentős segítséget nyújtott, többletfeladatot vállalt a 2015 nyarán Budapestre érkező, átmenetileg itt tartózkodó menekültek részére.

Válaszlevelében a főpolgármester hangsúlyozta, 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. Ehhez kapcsolódva megjegyzi, hogy az állami finanszírozás vonatkozásában változás nem történt, a minőségileg jobb ellátás érdekében egyéb (pályázati) források bevonására is szükség van.

Közterület-használati engedélyek kiadásával kapcsolatos panasz nem érkezett. A VIII. kerület Blaha Lujza téren szervezett karácsonyi ételosztásra kért engedély tekintetében a korábbi 50 $m^2$ helyett, 500 $m^2$ került elfogadásra. Az életvitelszerű közterületi tartózkodással kapcsolatban a FÖRI-hoz 2015-ben 92 írásbeli panasz érkezett, melyekben a szükséges intézkedés megtörtént. A 2015/2016. téli krízisidőszakban egy esetben kezdeményezett intézkedést az Utcai Szociális Munka gondozószolgálatot ellátó szervezet és a FÖRI, amely konfliktus helyzet a visszajelzések alapján feloldásra került.

A hajléktalan ellátásban résztvevő szervezetek együttműködésével összefüggésben a főpolgármester megírta, hogy minden esztendőben a téli krízisidőszak kezdetéig a Budapest területén szolgáltatást nyújtó szervezetek megvalósítják szükséges fejlesztéseiket, megteremtik a működéshez szükséges személyi, tárgyi feltételeket, területi elven és szolgáltatásonként összehangolják az ellátási formákat. Tevékenységük koordinálására, közös, szakmai javaslatok kidolgozására továbbra is működik a városvezetés döntése alapján 2011 óta rendszeresen ülésező Fővárosi Hajléktalanellátási Koordinációs Munkacsoport.

A fővárosban hajléktalan ellátással foglalkozó 29 szervezet Együttműködési Szándéknyilatkozatot írt alá 2015/2016. évi téli ellátást célzó programjaik összehangolására, közterületen élő fedél nélküli emberek felkutatására, egyéni szükségleteik hatékony ellátására. Ehhez kapcsolódva részletes felsorolásban ismertette a biztosított szolgáltatásokat különösen utcai szociális munka, étkeztetés, elhelyezés, egészségügyi és egyéb programok (pl: támogatott lakhatás, 24 órás diszpécser szolgálat stb.) keretében.

A szervezetek elsődleges feladatként az utcán élő hajléktalanok szállást nyújtó intézményi szolgáltatások felé történő irányítását tűzték ki célul.

A főpolgármester tájékoztatása szerint folyamatosan törekednek a hajléktalan személyeket foglalkoztató munkahelyek feltárására, képzési, munkahely teremtési, lakhatási támogatáshoz való juttatások bővítésére. Az intézmények nem utasítják el a személyi okmányok hiánya miatt az ellátást igénylőket, további segítséget nyújtanak az iratok pótlásához. A főpolgármester megjegyzi, hogy a mélyszegénységben élő, hajléktalanság küszöbén álló személyek egyre gyakrabban láthatók az utcai ételosztásokon és egyre többen veszik igénybe a Nappali Melegedők (mosás, tisztálkodás) szolgáltatásait.

## 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 *közszolgáltatást végző szervek* fogalomkörébe tartozónak tekinti a hajléktalanellátó intézményeket, amelyekre az ombudsman vizsgálati jogosultsága – az Ajbt. hatásköri szabályai értelmében – egyértelműen kiterjed. Az Ajbt. már említett 18. § (1) bekezdés b) pontja alapján pedig a helyi önkormányzat hatóságnak minősül, így a biztos vizsgálati jogköre az önkormányzati tevékenység esetén is fennáll.

Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése rögzíti, hogy az alapvető jogok biztosa a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében *hivatalból* eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat. Jelen esetben a *hivatalbóli vizsgálat elrendelésének feltételei fennálltak*, tekintettel arra, hogy a fővárosi hajléktalan-ellátás helyzete, annak esetleges működési problémái vagy hiányosságai – különösen a téli krízisidőszakban – egy előre meg nem határozható, nagyobb csoport alapvető jogainak, kiemelten az élethez és emberi méltósághoz való jogainak a sérelmét idézheti elő.

**II. Az alkotmányos alapjogok és alapelvek tekintetében**

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer 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 teszteket. 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 éllel 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.”*

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 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 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 rászorulók esetében a szociális intézmények és intézkedések rendszerével valósítja meg. Az Alkotmány szociális jogokkal kapcsolatos rendelkezései az Alkotmánybíróságon belül is vita tárgyát képezték. E vita lényege az volt, hogy jogok-e, vagy csupán államcélként nyertek megfogalmazást. Az alkotmánybírósági gyakorlatban végül az utóbbi álláspont vált uralkodóvá, azaz, hogy az Alkotmány szociális jogokról szóló szabályai az állam részére csupán iránymutatást tartalmaztak, az Alkotmányból annak ellenére nem fakad jogosultság, hogy ilyenként tételezte a 70/E. §, és legfeljebb csak a másodlagos, a törvényhozás által megteremtett alanyi jogokkal hozhatók kapcsolatba. Az Alaptörvény így e tekintetben nem tett mást, minthogy a korábbi alkotmánybírósági gyakorlathoz igazította a szabályokat.

Lényeges felhívni a figyelmet a fentiekkel összefüggésben, hogy az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdése arról rendelkezik, hogy Magyarország törekszik arra, hogy *az emberhez méltó lakhatás feltételeit* és a közszolgáltatásokhoz való hozzáférést mindenki számára biztosítsa. Ezen túlmenően pedig az Alaptörvény XX. cikk (2) bekezdése azt is előírja, hogy az emberhez méltó lakhatás feltételeinek a megteremtését az állam és a helyi önkormányzatok azzal is segítik, hogy törekszenek *valamennyi hajlék nélkül élő személy számára szállást biztosítani*. Az új tételesen előírt, alkotmányi szintű állami kötelezettségvállalásból pedig – összhangban a korábbi alkotmánybírósági gyakorlattal – egy *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 *végső helyzetben* köteles azokról gondoskodni, akik az emberi lét alapfeltételeit önerejükből 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 kényszerít 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 között 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, 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 rászorulók esetében a szociális intézmények és intézkedések rendszerével valósítja meg.

A szociális biztonsághoz való joggal összefüggésben az Alkotmánybíróság 1995-ben kimondta, hogy annak elbírálásánál, hogy a ténylegesen élvezett szolgáltatásokból mit és hogyan lehet alkotmányosan megvonni, a szociális jogok annyiban játszanak szerepet, hogy az elvonások folytán a szociális ellátás mértéke egészében nem csökkenhet a 70/E. § szerint megkövetelhető minimális szint alá.1998-ban az Alkotmánybíróság a 32/1998. (VI. 25.) AB határozatban követelményként azt állapította meg, hogy a szociális biztonsághoz való jog a szociális ellátások összessége által nyújtandó olyan *megélhetési minimum állami biztosítását tartalmazza*, amely elengedhetetlen az *emberi méltósághoz való jog megvalósulásához*. 2000-ben pedig az Alkotmánybíróság elvi éllel mondta ki, hogy a szociális biztonsághoz való jog *a szociális ellátások összessége által nyújtott megélhetési minimumnak az állam általi biztosítását állapítja meg*.

A megélhetési minimumot biztosító szociális ellátások rendszerének kialakításakor alapvető követelmény az emberi méltóság védelme: az állam köteles az emberi lét alapvető feltételeiről gondoskodni. A megélhetési minimum garantálásából azonban konkrét részjogok, mint alkotmányos alapjogok nem vezethetők le. A határozat indokolásában kiemelte az AB, hogy a szociális biztonság alapjogánál az alkotmányossági mérce az ellátás minimális mértékének meghatározásával konkréttá vált: *„a szociális intézményrendszer keretében nyújtandó ellátásnak olyan minimumot kell nyújtania, hogy az biztosítsa az emberi méltósághoz való jog megvalósulását. Az ezt a minimumot el nem érő mértékű szolgáltatás esetében a szociális biztonsághoz való jog érvényesüléséről nem lehet beszélni”*.[3] 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.

Másrészről 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 összegszerűen 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*.

[3] 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.

**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. Az ombudsman a 2008-as, a hajléktalan emberek jogaival foglalkozó alapjogi projekt keretében, valamint számos korábbi jelentésben kiemelte, hogy az érintettek emberi méltósághoz való jogával összefüggő visszásság veszélyét hordozza minden olyan adminisztratív megoldás, vagy arra irányuló javaslat, amely a szükséges intézkedéseket a hajléktalanok közterületi jelenlététnek „városképi kérdésre" adott válaszként próbálja megfogalmazni.

Az állam számára – legyen az jogalkotó vagy jogalkalmazó szerv – nem fakultatív feladat a szélsőségesen rászoruló polgárairól 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 élőktől.* 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 szorulók 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 érdemében

**1.** A 2015-2016-os téli időszak fővárosi hajléktalan-ellátását érintő *vizsgálat tapasztalata volt*, hogy a fedél nélkül élő, közterületeken életvitelszerűen tartózkodni kényszerülő emberek helyzete Budapesten negatívan stagnál, vagyis alapvető változatlansága a korábban felvázolt problémák fennállásával együtt állapítható meg.

Szükség esetén, az időjárási viszonyok alakulására is figyelemmel az intézmény-rendszer alternatív krízisellátási megoldások alkalmazására, működtetésére képes és kész, ugyanakkor a jogszabályi, finanszírozási és adminisztratív háttér előforduló hiányosságai, esetleges bizonytalanságai az ellátás-szervezés kiszámíthatóságát veszélyeztethetik, olykor el is lehetetlenítik.

*Továbbra is fontos kiemelni, hogy* attól, hogy az utcai hajléktalanság kevésbé látható, az idei tél pedig nem volt szélsőségesen hideg, a hajléktalanság léthelyzetébe kényszerülők száma, rászorultságuk és kiszolgáltatottságuk magas foka, az egyéni helyzetük, sorsuk komplexitása alapján a mindezekből eredő hátrányaik csökkentésére való törekvés, az ebből adódó kötelezettségvállalás mértéke nem csökkenthet.

*Vizsgálatom örömteli tapasztalata, hogy* a hajléktalan-ellátás intézményrendszerének működtetésében résztvevő, közreműködő szervezetek közötti együttműködés – egy-egy kivételes helyzettől eltekintve –, alapvetően gördülékeny és hatékony; a legnagyobb szervezetek a működési feltétel- és keretrendszer által lehetővé tett legteljesebb mértékig rugalmasan, a felmerülő igényekhez igazodva látják el feladataikat. *Ilyen példaértékű jó gyakorlatként emelhető ki a fapados szálláshelyek, alacsony küszöbű ellátások időszakosan megnövelt férőhelyszámú szolgáltatása; a MMSz integrált intézménye, vagy az ún. életútkövető programja; ahogy ide sorolható a Menhely Alapítvány kiemelt programja és a FÖRI által koordinált munkacsoport is.*

**2.** A vizsgálatom során beszerzett információk alapján a KENYSZI módosításával, működésével kapcsolatban megállapítható, hogy érzékelhetően javult ugyan a rendszer azáltal, hogy az ütközések jelentős részét megszüntették (a nappali melegedőben történő szolgáltatás igénybe vételek egymással, illetve a szenvedélybetegséggel összefüggésben igénybe vett szolgáltatások egyéb ellátásokkal nem ütköznek már); ám az alapellátások bármelyikének igénybevétele még mindig ütközik bármely szakellátás igénybevételével.

Összességében a KENYSZI rendszer az ellátói oldalon, az eredeti céljához képest csalódást jelent, az ellátás-szervezést nem segíti, pusztán adminisztratív többletterhet jelent az ellátók számára.

A KENYSZI rendszerével összefüggésben megemlítendő az az ellátói álláspont, amely szerint nem kedvező az ellátó-rendszer átlátható működtetése szempontjából az, hogy a kormányhivatalok felelnek az ellátó-helyek működési engedélyeinek kiadásáért, módosításáért, miközben a forráselosztást döntően befolyásoló nyilvántartási rendszert az NRSZH egyedüli teljes körű hozzáférésre jogosult adatkezelőként érdemi kontroll nélkül működteti.

**3.** A vizsgálat során megkeresett szervek egybehangzó megítélése szerint a megoldásra váró két legjelentősebb probléma egyrészt a Budapest IX. kerület Albert Flórián úti fertőtlenítő fürdető *(a „Gyáli úti fertőtlenítő fürdető"-ként ismert intézmény)* állomás krízisidőszak utáni működtetésének kérdése, a másik probléma a hajléktalan ellátásban csekély mértékben megjelenő pszichiátriai, addiktológiai gondozás, tartósan egészségügyi kezelésre szoruló hajléktalanok kielégítő (egészségügyi) ellátási feltételeinek megteremtése.

Mindezek alapján 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, financiális eszközök révén válhatnának *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. Változatlanul hangsúlyozandó a működés *kiszámíthatóságának igénye* is, amely a hajléktalan-ellátás valamennyi érintettje számára kulcskérdés.

Az előreláthatóság az ellátás megszervezésének és biztosítottságának szempontjából, a dolgozók bérezésének, az ellátottak által igénybe vett szolgáltatások stabilitásának szempontjából egyaránt rendkívül fontos. Ennek keretében megkövetelhető a kalkulálhatósága a szervezetek, intézmények finanszírozási hátterének, 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 melegedők ellátási palettájának előírt, következetesen alkalmazott, betartatott minimum standard is ehhez szükséges elemnek tűnik.

*Mindezek alapján megállapítom, hogy a jelentésemben feltárt helyzet, a nyilvántartási rendszer világos, következetes és hiteles működtetéséhez szükséges garanciális elemek hiánya a hajléktalan-ellátásban a szolgáltatás-finanszírozás biztosítottságát veszélyezteti. Mindez pedig együttesen, hatásában az állam élet- és méltóságvédelmi kötelezettségének teljesítése és a jogbiztonság követelménye szempontjából visszás, 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. *Szükségesnek mutatkozik továbbá* az adatkezelésre, adatszűrésre és adatfelhasználásra vonatkozó részletszabályok, illetve az NRSZH mindebben betöltött szerepkörének, felelősségi garanciáinak pontosítása. A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (Szoctv.) 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 átmenetei 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 részletezőbb 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. *Mindezekből következően 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 visszásságok jövőbeni megelőzése érdekében

- az Ajbt. 32. §-a alapján *felkérem az emberi erőforrások miniszterét*, hogy – a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium illetékes háttérintézményével, a Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt.-vel együttműködve –,*tegyen sürgős intézkedéseket annak érdekében, hogy* a főváros egyetlen fertőtlenítő fürdetési lehetőséget (is) nyújtó ingatlanának tulajdonviszonyai a szolgáltatás folytonosságának biztosítottságával rendeződjenek, megelőzve ezáltal a fertőtlenítő fürdetés lehetőségének hiányában fellépő közegészségügyi kockázatok miatti veszélyhelyzetet;

- az Ajbt. 37. §-a alapján *javaslom* az *emberi erőforrások miniszterének, hogy*
  - *a) az eddigi eredmények fenntartása mellett kezdeményezze* a KENYSZI TEVADMIN rendszerének és jogszabályi környezetének *további fejlesztését*, különösen az e jelentésben feltárt részletkérdések tekintetében történő pontosítását;
  - *b)* széles körű tájékoztatással *orvosolja* a nyilvántartási rendszer jellegéből, valamint a nyilvántartási kötelezettség eltérő teljesítéséből fakadó problémákat; továbbá ennek keretében
  - *c) tekintse át* a speciális egészségügyi és szociális ellátási szükségletű hajléktalan személyek által párhuzamosan igénybe vehető intézményi ellátásokat érintő finanszírozási lehetőségeket, a finanszírozást megalapozó adatszolgáltatásokat;
  - *d) 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, 2016. április

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának**
**Jelentése**
**Az AJB-474/2016. számú ügyben**
(Előzmény: AJB-2095/2015.)

Előadók: dr. Várady Eszter
dr. Sipos Beáta

**Az eljárás megindulása**

A megyei vizsgálatsorozatok 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 Szolnokon a Víz-és Koncessziós Zrt. Belvárosi Ügyfélközpontját, valamint Központi Ügyfélszolgálati Irodáját, ahol helyszíni vizsgálat keretében kértek tájékoztatást az ügyfélszolgálat működésének körülményeiről és annak rendjéről. A vizsgálat további kiemelkedő célja a szolgáltatóra vonatkozó jogi szabályozással kapcsolatban – a gyakorlati tapasztalatok alapján – esetlegesen felmerült anomáliák feltárása, illetve az ombudsmani gyakorlatban felmerült panaszok alapján az előrefizetős vízmérőóra-telepítés lehetőségének tisztázása.

**Alkalmazott jogszabályok**

- Magyarország Alaptörvénye
- Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.)
- A vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény
- A vízgazdálkodási hatósági jogkör gyakorlásáról szóló 72/1996. (V. 22.) Korm. rendelet
- Az ivóvíz minőségi követelményeiről és az ellenőrzés rendjéről szóló 201/2001. (X. 25.) Korm. rendelet
- A víziközművek üzemeltetéséről szóló 21/2002.(IV.25). KöViM rendelet
- 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: Vhr.)
- A fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény (a továbbiakban: Fogyasztóvédelmi Törvény)
- A fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok tilalmáról szóló 2008. évi XLVII. törvény
- A fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény (a továbbiakban: Fot.)

**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, fogyatékosság, 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 fogyatékossággal 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 l) pontja, és a (2) bekezdése alapján a közszolgáltatást végző szerv – függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik – tevékenységének vizsgálata egyértelműen ombudsmani hatáskörbe tartozik.

**II. Az érintett alapvető jogok és elvek tekintetében**

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az 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 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, 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. *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.** 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.*[1] *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.

**4.** Az Alaptörvény XV. cikkének (2) bekezdése tartalmazza *a diszkrimináció tilalmát, mely szerint Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékosság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.* A XV. cikk (4) előírja, hogy *Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti,* a XV. cikk (5) 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.

[1] 23/1998. (VI. 9.) AB határozat, 49/1998. (XI. 27.) AB határozat, 19/1999. (VI. 25.) AB határozat.

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 ítélhető 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 *fogyatékossággal élőket.* Az Alaptörvény tehát az időseket és a fogyatékossággal 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, fogyatékosság) 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 államcélt: e körben mérlegelni lehet az eszközök megválasztásában az állam teherbíró képességét.

### III. A helyszíni vizsgálat tapasztalatai tekintetében

Az alapjogi biztosok az ombudsman-intézmény megalakulásától kezdődően minden rendelkezésre álló eszközzel – helyszíni ellenőrzések, hivatalból elindított vizsgálatok, jogalkotási kezdeményezések révén – igyekeztek fellépni az ügyfelek tisztességes eljáráshoz való alapvető jogának védelme érdekében. Az előzetes bejelentés nélküli helyszíni vizsgálat egyrészt az érintett közszolgáltatást végző szerv ügyfélfogadási tevékenységének, a panaszkezelés-ügyféltájékoztatás alternatíváinak, a munka- és ügyfélfogadási körülmények, valamint az épület akadálymentesítésének ellenőrzésére terjedt ki. Másrészt kiemelendő célja volt a vízszolgáltatásra vonatkozó jogszabályok alkalmazásával a gyakorlatban felmerült ellentmondások, anomáliák tisztázása, e tárgykörben a szolgáltatóval történő párbeszéd kezdeményezése. A vizsgálat harmadik célja, egy, az ombudsmani praxisban beadványok alapján felmerült lehetőség – az előre fizetős, vagy kártyás vízóra – hiányának tisztázása.

A helyszíni vizsgálat tárgyát képezte a mozgáskorlátozott személyek számára az ügyfélszolgálat szolgáltatásainak elérhetősége, tekintettel arra, hogy a Fot. 5. §-a értelmében a fogyatékos személynek joga van a számára akadálymentes, továbbá érzékelhető és biztonságos épített környezetre. A Fot. 7/A. § (1) bekezdése kimondja azt is, hogy a fogyatékos személy számára – figyelembe véve a különböző fogyatékossági csoportok eltérő speciális szükségleteit – biztosítani kell a közszolgáltatásokhoz való egyenlő esélyű hozzáférést. Az ügyfélszolgálati rendszerben működtetett szolgáltató tevékenység közszolgáltatásnak minősül. 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.

A Belvárosi Ügyfélszolgálat akadálymentesen megközelíthető a mozgáskorlátozott ügyfelek számára. Az akadálymentesítés területén munkatársaim hiányosságokat nem tapasztaltak, az ügyfélszolgálat hozzáférhető a fogyatékossággal élő személyek számára.

A helység tiszta, a munkapultok kellően szeparáltak. Az ügyfélfogadás rendje illeszkedik az igényekhez, hétfő, kedd, csütörtökön reggel 8 órától 16 óráig van nyitva a kirendeltség, pénteken 8 órától 13 óráig, míg a szerdai napon meghosszabbított nyitva tartással 8 órától este 8 óráig állnak az ügyfelek rendelkezésére. Az ügyfélszolgálat munkatársának tájékoztatása alapján a leggyakoribb ügyintézési témakörök a hátralékkezelés, részletfizetési kérelem, csőtörés, hibabejelentés, óraállás bejelentése, számlabefizetés, átlagmódosítás. Elhelyezkedésének köszönhetően – közel van az önkormányzat szociális osztálya – a belvárosi ügyfélszolgálat további kiemelkedő ügyintézési területe a védendő fogyasztói státusz intézése. Az ügyfelek a mérőóra állást telefonon is bejelenthetik, illetve lehetőség van online ügyintézésre is. Panaszügyintézésnél a 15 napos határidőt tartják. A képernyő előtti munkavégzés minimális egészségügyi és biztonsági követelményeiről szóló 50/1999. (XI. 3.) EüM rendelet rendelkezéseire figyelemmel az alkalmazottaknak biztosítják, hogy minden órában 10 percre megszakíthassák a folyamatos képernyő előtti munkájukat.

Munkatársaim látogatást tettek a szolgáltató központi ügyfélszolgálati irodáján is, ahol az ügyfélszolgálati osztályvezetőtől kértek felvilágosítást. A tájékozódás fókusza ezúttal a szolgáltatót 2014 év folyamán érintő Fogyasztóvédelmi Hatóság által kezdeményezett ügyekre, a kártyás vízmérők alkalmazásának lehetőségeire, valamint a víziközmű-szolgáltatás jogértelmezési problémáira, illetve a szabályozás hiányosságaira irányult.

Az ügyfélszolgálaton tiszta, kényelmes, megfelelő számú ülőhellyel ellátott előtér áll az ügyfelek rendelkezésére, ahol elektronikus ügyfélhívó rendszert alkalmaznak. A rendszer lezárása manuális, így rugalmasan kezelhető, ez kizárja annak a lehetőségét, hogy az ügyintézési határidőn belül sorszámot húzott ügyfél kiszolgálás nélkül maradjon. Az egyes munkapultok egymástól kellően szeparáltak, mellyel biztosítják az ügyintézés diszkrécióját.

Az Ügyfélszolgálat nyitvatartási ideje ügyfélbarát, mely a fogyasztói igényeket teljes mértékben lefedi. Szerdai napon 8-20 óráig állnak az ügyfelek rendelkezésére. Naponta 80-110 ügyfél fordul meg az ügyfélszolgálaton. A panaszkezelési eljárás általában az ügyintéző által felvett panaszfelvételi jegyzőkönyvvel indul. A panaszt 15 napon belül kivizsgálják.

A központi iroda ügyfélszolgálati osztályvezetője arról tájékoztatott, hogy 2014 évben a Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Kormányhivatal Fogyasztóvédelmi Felügyelősége lakossági megkeresés alapján három alkalommal indított vizsgálatot a szolgáltatónál. Két esetben megállapította, hogy a fogyasztóvédelmi rendelkezések nem sérültek. A harmadik esetben a részvénytársaságot elmarasztalta.

Az osztályvezető kártyás vízmérő telepítésének korlátait a következőkben jelölte meg:

Tudomása szerint egyetlen gyártó állít elő ilyen vízmérőket. E monopolhelyzetből adódóan az előrefizetős órák a hasonló átmérőjű, nem előre fizetős órákhoz képest jóval többe kerülnek. Elterjedésüket gátolja továbbá az a tény is, hogy méretük eltérő a jelenleg használatban lévő típusokétól. Csak jelentős műszaki átalakítás után lehet őket a meglévő mérő helyére beépíteni, esetenként műszakilag megoldhatatlan a beépítésük. Telepítésüknél problémát jelent az a tény is, hogy más energiaszolgáltatók esetén a föld fölött, szabadon elhelyezhetők az előre fizetős órák, mert az időjárás (fagy) nem befolyásolja a mért közeget, addig a vízmérők kültéren nem helyezhetők el. A kártyás mérőket fagytól védve, vagy fűtött helységben lehet beépíteni. A feltöltése körülményes, tekintettel arra, hogy a megvásárolt mennyiséggel történő feltöltésre mindig az aknában kerülhet sor. A mérő feltöltése a feltöltő kártya mérőhöz történő érintésével és egy, a mérőn található gomb lenyomásával tölthető fel.

A szolgáltatási területen jelentős kiterjedésű körzetben a vízmérők az év nagy részében a magas talajvíz miatt víz alatt vannak, mely megnehezíti, vagy lehetetlenné teszi a mérő

feltöltését. A feltöltőkártyás vízmérők, a mellékmérőkhöz hasonlóan a fogyasztók tulajdonába kerülnének, ezért elterjedésében további akadályként merül fel az óra finanszírozása.

A helyszíni vizsgálat egyik legnagyobb eredménye a víziközmű ágazatot érintő jogi szabályozás hiányosságainak, pontatlanságainak tisztázására irányuló párbeszéd volt, melyet munkatársaim folytattak a hivatal tapasztalatait közvetítve, összevetve a szolgáltató ügyfélszolgálati osztályvezetőjének észrevételeivel. A víziközmű szolgáltatói tevékenységet nehezítik azok a pontatlanságok, és nem definiált fogalmak, melyek a vízi közmű törvényben, a hozzá kapcsolódó végrehajtási rendeletben, valamint a fogyasztóvédelmi rendeletben találhatók. Az említett anomáliákat az alábbiakban foglalom össze:

1. A Vhr. 62. § (4) bekezdése így rendelkezik: *„a víziközmű-szolgáltató a házikerti öntözéséhez vagy haszonállat tartáshoz szükséges locsolási vízhasználatot elkülönített mérés nélkül, a 63. § (6) bekezdés d) pontja szerint, mennyiségi korrekció útján is biztosítja, ha azt a felhasználó – az ellenőrzés lehetőségének előzetes értesítés mellőzésével történő felajánlásával – kéri."* Ez a kedvezmény május 1-jétől szeptember 30-ig vehető igénybe.

2015 tavaszától minden év május 1-jétől szeptember 30-ig terjedő időszakban a szennyvízkibocsátással nem járó ivóvízhasználat, azaz házi locsoláshoz használt vízhasználat után kedvezmény jár az azt kérelmező felhasználónak. Az osztályvezető véleménye szerint a kedvezmény megadása nem veszi figyelembe, hogy nagyon sok vidéki portán saját kútból történik a kert locsolása, nem hálózati vízből, ennek ellenére igénylés esetén a 10 százalékos kedvezmény jár.

Az előbb említett jogszabályban nincs definiálva a kiskert fogalma, valamint a kert nagysága. Így kérdés, hogy a társasház nyolcadik emeletén kialakított balkonládás „kiskert" esetén igénybe vehető-e a kedvezmény, vagy egy 1,5 $m^2$-es előkert esetében, esetleg ténylegesen megművelt és nem elhanyagolt házikertet kell alapul vennünk?

Ugyanígy aggályosnak találta, hogy a haszonállatok esetében nincs meghatározva a tartott állatok száma, ezért 1db tyúk esetében is kérhető a kedvezmény.

2. Kifejtette, hogy problémát jelent a szolgáltatóknak, hogy nincs definiálva a panasz, a reklamáció és a beadvány fogalma.

3. Az osztályvezető vázolta, hogy víziközmű szektorban — a több hálózatos iparághoz hasonlóan — kiemelkedően magas az értékesített, illetve számlázott mennyiségtől független fix költségek aránya (egy ez évben készült tanulmány alapján a víziközmű ágazat fix-változó költségeinek megoszlása: 88%-12%). A víz- és szennyvízelvezetés díját a hatóság állapítja meg, így a bevételeiket nem tudják növelni, míg az energia és egyéb költségeik jelentősen nőttek. A szolgáltatók gazdasági helyzetét tovább rontja a kintlévőségek növekedése. Észrevétele szerint a fizetési morál nagymértékben romlott. A hátralékok behajtására nincs megfelelő és hatékony, a felhasználókra nézve is kedvező megoldás. A jelenlegi jogi eljárás — fizetési meghagyásos eljárás, végrehajtási eljárás — a víziközmű-szolgáltató részéről aránytalanul nagy, megelőlegezendő költség, illetve a felhasználónak szintén járulékos költségeket keletkeztet. Számos esetben a járulékos költségek nagyságrendje meghaladja a tőkekövetelés összegét, és időben is hosszadalmas az eljárás. Ezért a víziközmű-szolgáltatók már régen javasolják, hogy legyen lehetséges a díjhátralékok adóként történő behajtása.

4. A Fogyasztóvédelmi Törvény a fogyasztói jogok érvényesítése című fejezet 17/B. § (3) bekezdésében foglaltak szerint:

„*Telefonos eléréssel működtetett ügyfélszolgálat, illetve az ügyintézés időpontjának előzetes lefoglalására biztosított telefonos elérés esetében biztosítani kell az ésszerű várakozási időn belüli hívásfogadást és ügyintézést. A vállalkozás az ügyfélszolgálati ügyintézőnek az ügyfélszolgálat felé indított hívás sikeres felépülésének időpontjától számított öt percen belüli élőhangos bejelentkezése érdekében úgy köteles eljárni, ahogy az az adott helyzetben általában elvárható".* Az osztályvezető szerint pontosítani kellene az „ésszerű várakozási idő", illetve „az adott helyzetben elvárható" meghatározást.

5. A Vksztv. 52. § (2a) bekezdése értemében: *„Az (1) és (2) bekezdéstől eltérően a víziközmű-szolgáltatási díj elszámolásának alapja a mellékvízmérőkön mért fogyasztás, ha a) a bekötési vízmérő mellett az elkülönített vízhasználók elkülönített vízhasználati helye és más vízvételi helyek kizárólag hiteles, plombával vagy záró bélyeggel ellátott mellékvízmérőkkel és hatályos mellékszolgáltatási szerződéssel rendelkeznek, és b) a mellékvízmérőkön és a bekötési vízmérőn mért fogyasztási adatok, valamint a helyszíni ellenőrzés alapján a csatlakozó hálózati szakaszon a karbantartás elmaradására visszavezethető vízveszteség vagy az elszámolatlan vízvétel lehetősége kizárható."* A Vhr. 62. § további pontosítást tesz és rendelkezik arról, hogy a (12) bekezdésben szereplő esetekben mi a teendő: *„ha valamely mellékszolgáltatási szerződéssel rendelkező, és a Vksztv. 52. § (2a) bekezdése szerinti elszámolási módot választó elkülönített vízhasználó: a) a mérésügyről szóló törvény végrehajtására kiadott kormányrendeletben előírt határidőn belül a mellékvízmérő hitelesítéséről nem gondoskodott,b) három egymást követő alkalommal nem teszi lehetővé a (6) bekezdés c) pontja szerinti időpontban a mellékvízmérő leolvasását, vagy c) 60 napot meghaladó fizetési késedelembe esett az egyéb jogkövetkezmények viselése mellett tűrni köteles, hogy a víziközmű-szolgáltató az adott felhasználási hely ivóvízfogyasztását a 72. § szerint korlátozza vagy előrefizetős ivóvízmérőt helyezzen el a mérési helyen."*

A fentiekkel összefüggésben az osztályvezető az alábbi problémákat körvonalazta:

- Jogosult-e a szolgáltató a magántulajdonban lévő csatlakozó hálózaton a korlátozásokhoz szükséges munkálatokat végezni?
- Amennyiben jogosult, milyen lehetőségei vannak a szolgáltatónak, ha a felhasználó nem engedi be a szolgáltató munkatársait a korlátozás elvégzésére?
- Kinek a felelőssége a munkavégzés során esetlegesen bekövetkezett kár megtérítése?

6. A lejárt hitelességű vízmérők elszámolásával kapcsolatosan az osztályvezető észrevételezte, hogy a 292/2014. (XI. 26.) Korm. rendelet módosításával a Vhr. 64. § (3) bekezdéséből az alábbi rendelkezés kiemelésre került: *„ha a mérésügyről szóló törvény végrehajtására kiadott kormányrendeletben előírt határidőn belül a mérőeszköz hitelesítéséről az elkülönített vízhasználó nem gondoskodott, a víziközmű-szolgáltató a mellékszolgáltatási szerződést 30 napos határidővel felmondhatja."*

Jelezte, hogy az addig fennálló leolvasáson alapuló bekötési-, és mellékmérős elszámolási rendszer megszűnt. A módosítást követően az elszámolás nem a tényleges fogyasztásokon alapul, mely elszámolási vitát eredményezhet. Ezzel a szabályozással ugyanis a bekötési vízmérő szerinti felhasználó köteles megfizetni az esetlegesen keletkező többletfogyasztást, mert az nem hárítható át a mulasztást elkövető felhasználónak.

7. A Fogyasztóvédelmi törvény 17/B. § (5) szerint a szolgáltatónak minden írásban érkező panaszra írásban válaszolni kell, míg a Vhr. 89/C. § (7) szerint nem.

Az osztályvezető véleménye szerint az egységes jogértelmezés érdekében törvényt ki kellene egészíteni a Vhr. 89/C. § (7) bekezdésével, mely szerint: *„a korábbi, érdemben megválaszolt panasz tartalmával azonos tartalmú, ugyanazon felhasználó által tett, ismételt, új információt nem tartalmazó panasz, valamint a névtelen felhasználói panasz kivizsgálását a víziközmű-szolgáltató mellőzheti."*

A szabályozás hiányosságai, pontatlanságai a fogyasztók jogbiztonságát is sérthetik, ezáltal az állampolgárok alapvető jogainak érvényesülését veszélyeztethetik.

E tényt szem előtt tartva az osztályvezető észrevételeivel kapcsolatban kialakított álláspontom a következő:

1. Áttekintve a vonatkozó jogszabályt megállapítottam, hogy a 2015 év december 10-étől módosult ez a rendelkezés, mely nélkülözi a haszonállatra vonatkozó kedvezményt, továbbá pontosan meghatározza a házikert méretét, amely alapján a kedvezmény adható.

2. Alapjogvédelmi szempontból egyetértek azzal, hogy a pontos, jól körülhatárolt definíciók elengedhetetlenek a jogbiztonság szempontjából.
3. A kintlévőségek behajtásával kapcsolatban felvetett probléma gyakorlati, és egyben jogi probléma, mely a szolgáltatói oldalon merül fel. A szolgáltatói észrevételt megfontolásra javasolom.
4. Az „ésszerű várakozási idő", továbbá „az adott helyzetben elvárható" fogalmak pontosítása véleményem szerint nem szükséges, azok a mögöttes jogszabályok (Ptk.) alapján értelmezhetőek, illetve a munkafolyamat jellegéből adódóan egzaktan nem körülírhatóak.
5. A jogállamiságból levezethető tisztességes eljáráshoz való alapjog érvényesülése, valamint az egységes jogértelmezés elősegítése érdekében szükségesnek tartom az azonos tartalmú, új tényt, adatot nem tartalmazó panasz fogalmának bevezetését a Fogyasztóvédelmi Törvényben is.

Aggályosnak tartom továbbá, hogy a vonatkozó jogszabályok áttekintése során a Vhr. 62. § (12) bekezdésének c) pontjában olyan szolgáltatói szankció (előrefizetős ivóvízmérő elhelyezése) került megállapításra a jogalkotó által, amely – tudomásom szerint – a gyakorlatban nem létezik.

**IV. Intézkedésem**

A fentiekből következően megállapítom, hogy a Víz- és Csatornaművek Koncessziós Zrt. szolnoki Ügyfélszolgálati kirendeltségei a jogszabályi és szakmai előírásoknak megfelelően működnek, a tevékenységükkel kapcsolatban a helyszíni vizsgálat során alapvető joggal összefüggő visszásságot nem észleltem, ebből következően ombudsmani intézkedés kezdeményezése nem indokolt.

A vizsgálati jelentésben feltárt alapvető jogok érvényesülését veszélyeztető szabályozással összefüggésben az Ajbt. 37. §-a alapján *felkérem a belügyminisztert*, hogy tekintse át az észrevételeimmel érintett ágazati szabályozást. A jogszabályi előírások nem egyértelmű megfogalmazása a jogállamiságból fakadó jogbiztonsághoz fűződő joggal összefüggésben visszásságot idézhet elő. A visszásságok jövőbeni megelőzése érdekében szükségesnek tartom a víziközmű szolgáltatásra vonatkozó, a fentiekben tárgyalt szabályok pontosítását.

Budapest, 2016. január

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának**
**Jelentése**
**az AJB-130/2016. számú ügyben**

Előadó: dr. Győrffy Zsuzsanna

**A vizsgálat megindítása**

Az Emberi Erőforrások Minisztériuma Kalocsai Gyermekotthon Általános Iskola és Szakiskola (a továbbiakban: gyermekotthon) egyik volt – próbaideje alatt elbocsátott – nevelője az intézményben gondozott gyermekek védelme érdekében kérte eljárásomat. A panaszos állítása szerint a gyermekotthonban gondozott gyermekeket a nevelők, illetve a gyermekfelügyelők rendszeresen bántalmazzák (felpofozzák, kulcscsomóval, ököllel ütlegelik, rugdossák őket), emellett előfordult az is, hogy a szökések megelőzése érdekében a gyermek több napon keresztül csak alsóneműben lehetett.

Tekintettel arra, hogy a panaszbeadványban jelzett problémák alapján felmerült a gyermekotthonban élő 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 az Ajbt. 21. § (1) bekezdés b) pontja és (2) bekezdése alapján az intézményt fenntartó Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság (a továbbiakban: SZGYF), valamint az Országos Betegjogi, Ellátottjogi és Gyermekjogi Dokumentációs Központ (a továbbiakban: OBDK) főigazgatóját felkértem a gyermekotthon működésének teljes körű vizsgálatára, különös tekintettel a beadványban jelzett bántalmazásokra. Kértem azt is, hogy válaszukhoz csatolják az ügyben keletkezett dokumentumok másolatát.

**Az érintett alapvető jogok**

- 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 emberi méltósághoz való jog: *„Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.”* (Alaptörvény II. cikk)

**Az alkalmazott jogszabályok**

- 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 személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti és a gyermekvédelmi intézmények, valamint személyek szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 15/1998. (IV. 30.) NM rendelet (a továbbiakban: NM rendelet).

**A megállapított tényállás**

Az SZGYF és az OBDK által lefolytatott vizsgálat és a rendelkezésemre álló információk alapján a *következő tényállás* rögzíthető. A panaszos a gyermekotthon működésével kapcsolatos jelzését korábban már több ellenőrző szervnek, így az SZGYF-nek és az OBDK-nak is megküldte. A beérkezett jelzés alapján az *SZGYF munkatársai 2015. augusztus 12-én a gyermekotthonban helyszíni vizsgálatot folytattak*. Az SZFGY vizsgálatot végző munkatársai személyesen meghallgatták az intézmény igazgatóját, igazgatóhelyettesét, pszichológusát, továbbá azt a gyermekfelügyelőt, aki a panaszos szerint bántalmazta a gyermekeket.

A vizsgálat során két olyan gyermeket hallgattak meg, akiket a bejelentés szerint bántalmazás ért. A bejelentésben nevesített gyermekek mindegyikét azért nem tudták meghallgatni, mert a vizsgálat idején volt olyan közülük, aki szökésben volt, vagy a nyári szünidőt töltötte otthon, illetve már más gondozási helyen nevelkedett.

A vizsgálat elsődleges célja a gyermekotthonban esetlegesen elkövetett bántalmazások, azok hátterének feltárása volt. A meghallgatások során a bántalmazással vádolt gyermekfelügyelő tagadta a bejelentésben részletezett abúzusok elkövetését. Az egyik meghallgatott gyermek a bejelentésben leírt módon elkövetett bántalmazást ugyan tagadta, de megemlítette, *hogy egy szökésből való visszaérkezését követően öt-hat pofont kapott. Elmondása szerint ezeket figyelmeztető szándékú nevelési eszköznek tekintette,* a bejelentésben részletezett kulcscsomóval tenyerére mért ütésekről azonban nem számolt be.

A vizsgálat során meghallgatott másik gyermek a bejelentésben leírtakra vonatkozó kérdésekre elmondta, hogy egyik társa egy éjjel – véleménye szerint – szexuális célzattal közeledett hozzá, amelytől azonban végül elállt. Az esettel kapcsolatban az intézmény vezetése vizsgálatot rendelt el. Az ügyben meghallgatott szakdolgozók és a gondozott gyermekek nem támasztották alá a fiú által elmondottakat.

A gyermekjogi képviselővel folytatott párhuzamos vizsgálat során az SZGYF munkatársai felvették a gyermekvédelmi gyámokkal a kapcsolatot. Az egyik gyerekvédelmi gyám feljegyzése szerint *„Kérdésemre, hogy bántalmazták-e azt mondta nem, egy alkalommal fordult elő, hogy a nevelő a kulcscsomójával a tenyerébe csapott (a pénzlopás után), de ezt ő nem nevezi bántásnak."* A fenntartó vizsgálata megállapította, hogy *a gyermekotthonban elhelyezett növendékek körében a bántalmazás – akár elkövetői, akár áldozati oldalon – enyhébb megítélés alá esik, mint az átlagos gondozási szükségletű gyermekeknél,* amely mindenképpen aggályos jelenség. *A gyermekotthon vezetőinek és pszichológusának meghallgatása során elhangzottak alapján problémát jelent az is, hogy az indulatvezérelt gyermekek lecsendesítése során a dolgozók megfelelő kompetenciák hiányában esetenként nem képesek adekvát pedagógiai válaszokat adni.*

A szakmai létszámok betöltésével kapcsolatban a vezetők elmondták, hogy a megüresedő álláshelyek feltöltése a jelentkezők csekély száma, vagy a nem megfelelő végzettséggel jelentkezők miatt nagyon nehézkes. A 2015-ben kiírt nevelői állásra például a panaszos egyedüli pályázóként adta be jelentkezését, és mivel végzettsége (ének-néptánc szakos pedagógus) szerint megfelelt, jogviszonyt létesítettek vele.

A vizsgálat megállapította, hogy *a gyermekotthon szakmai folyamataiban megjelenik a gyermekek és felnőttek közötti éles szembenállás (adok-kapok) jelensége.* Az egyik gyermek meghallgatása során jutott a vizsgálatot végzők tudomására a gyermekotthon *súlyosan aggályos jutalmazási-büntetési gyakorlata*. A gyermek elmondása szerint a gyermekotthon szökés intervenciójának egyik eszköze a szökött gyermekek csoportszintű jutalmazása, illetve büntetése, amely szálanként osztott cigaretta adásával vagy elvonásával történik.

A vizsgálat feltárta, hogy a nyári szünetben a gyámhatóságok a gyermekek „szabadság engedélyét", az időszakos nyári kapcsolattartását több, rövidebb időszakra adják meg. Ezzel próbálják megelőzni, hogy a gyermekotthonban megkezdett terápiás munka eredménye a hosszú szabadság ideje alatt elvesszen. A gyermekotthonban emiatt nem tudják a csoportok nyári rend szerinti működését biztosítani, ugyanis a pedagógus munkatársak szabadságát vagy nem tudják kiadni, vagy pedig olyan csoportösszevonásokra kényszerülnek, ahol a gyermekek egyéni gondozási szükségletei háttérbe szorulnak.

A vizsgálatot végzők által javasolt intézkedések a következők voltak:

– a gyermekotthon igazgatója az intézmény szakmai állományának betöltéséhez dolgozzon ki olyan eljárásrendet, vagy protokollt, mely a jogszabályok megtartása mellett biztosítja az új belépő munkatársak gyermekotthoni kompetenciákkal való felvértezését,

- a gyermekotthon igazgatója dolgozza ki az intézményben folytatott gondozási, nevelési fejlesztési tevékenységhez kapcsolódó jutalmazás és büntetés szabályait,
- a gyermekotthon igazgatója rendelje el a csoportszintű jutalmazás és büntetések rendszerének azonnali felszámolását, az egyéni gondozási, nevelési tervnek megfelelő egyéni felelősségi rendszer kidolgozását.
- a gyermekotthonban a cigaretta, mint pedagógiai eszköz alkalmazásának azonnali megszüntetése,
- a gyermekotthonban a tapasztalt, jogszabállyal ellentétes csoportlétszámok azonnali megszüntetése, a továbbiakban e gyakorlat elkerülése.
- a gyermekotthon igazgatója dolgozza ki az elkövetett bántalmazások esetén lefolytatott eljárások rendjét, és intézkedjen az ilyen esetek azonnali kivizsgálásáról és a szükséges intézkedések megtételéről.

Az SZGYF főigazgatója tájékoztatott arról is, hogy a gyermekotthon működésével kapcsolatban a Bács-Kiskun Megyei Főügyészség 2015. október 6-án és 8-án törvényességi ellenőrzést folytatott. Az ellenőrzés 2015. január 1-től az ellenőrzésig tartó időszakra terjedt ki, melynek megállapítása szerint a gyermekotthon működése során alapvetően betartotta a Gyvt. és az NM rendelet rendelkezéseit, több esetben azonban *nem küszöbölte ki a 2014. évi ügyészségi törvényességi ellenőrzés során feltárt jogszabálysértéseket*. Az ügyészség a jogszabálysértések kiküszöbölése érdekében jelzéssel élt.

Az *OBDK főigazgatójának tájékoztatása* szerint 2015. július 9-én a panaszos a gyermekotthon működésére vonatkozó bejelentését a gyermekjogi képviselő megkapta. A gyermekjogi képviselő felvette a kapcsolatot a bejelentővel, majd felkereste a gyermekotthont és tájékozódott a jelzésben foglaltak tekintetében. A gyermekjogi képviselő a 2015. július 15-én és 24-én is látogatást tett az intézményben és a jelzésben megnevezett gyermekek közül beszélt azokkal, akik a éppen ott tartózkodtak. A meghallgatott gyermekek sem ekkor, sem a gyermekjogi képviselő korábbi, rendszeres havi látogatásai során nem számoltak be a nevelők általi bántalmazásról, a gondozottak egymás közötti verekedéseiről azonban igen.

A gyermekjogi képviselő tájékoztatást kért továbbá a gyermekotthon szakmai vezetőjétől, valamint a gyermekotthon pszichológusától. A pszichológus arról tájékoztatta, hogy több esetben jelezte az intézmény igazgatójának a gyermekek közötti bántalmazásokat, az ezekről készített feljegyzések másolatát a gyermekjogi képviselőnek átadta. *A gyermekjogi képviselő az érintett gyermekek ügyében az illetékes gyámhatóságok és gyermekvédelmi gyámok felé jelzéssel élt, azonban visszajelzést nem kapott.*

A gyermekjogi képviselő a korábbi intézménylátogatások és a beszélgetések során több problémát is észlelt. Kiemelte azt, hogy a gyermekotthonban jelentős a deviáns magatartású, agresszív, valamint szerhasználó fiatalok aránya. *A szakdolgozók, főleg a gyermekfelügyelők között nagy a fluktuáció. Előfordulnak kellő pedagógiai tapasztalat nélkül dolgozók, akik nem jártasak az agresszió kezelésében, illetve nem rendelkeznek megfelelő pedagógiai eszközökkel a gyermekek magatartási, viselkedési, beilleszkedési zavarainak hatékony kezelésére, megoldására.* Az intézményvezető szóban arról tájékoztatta a gyermekjogi képviselőt, hogy mindezt folyamatosan jelzi a fenntartónak.

Gondot jelent továbbá gyermekvédelmi gyámoktól való nagy távolság. *Több gyermek beszámolt róla, hogy ritkán találkozik a gyámjával, sokakat rendszertelenül látogatnak, kapcsolattartásuk a gyámokkal kiszámíthatatlan.* A gyermekjogi képviselő ez ügyben jelzést tett az érintett gyermekvédelmi szakszolgálatok vezetőinek.

A főigazgató a szakellátásban történő gyermekbántalmazások kapcsán fontosnak tartotta kiemelni, hogy *továbbra sincs egységes gyakorlat arra vonatkozóan, hogy ki az, aki a gyermekekkel beszélgetést folytat abban az esetben, ha a bántalmazásokról az intézmény vezetőjének már korábban is tudomása volt*.

A módszertani útmutató értelmében *„a gyermekvédelmi szakellátásban élő gyermeket ért bántalmazás esetén a nevelőszülői hálózat, gyermekotthon (a továbbiakban együtt: gondozási hely) vezetőjének kötelezettsége a bántalmazás körülményeinek tisztázása, a bántalmazási helyzet megszüntetése és szükség esetén a jogi lépések megtétele, valamint a gyermek segítése a bántalmazás feldolgozásában”*.[1] A fenti szabályozás alapján az intézmény vezetőjének kiemelt szerepe van a bántalmazások feltárásában.

Az OBDK főigazgatója jelezte, hogy – összhangban a hivatkozott, a gyermekek és az ifjúság védelméért felelős miniszter által jóváhagyott módszertani útmutatóval – *protokollt készít a bántalmazások kapcsán lefolytatandó gyermekjogi képviselői eljárás tekintetében*, különös tekintettel a szakellátásban történt bántalmazások körére. Az OBDK vállalja továbbá, hogy a gyermekjogi képviselők közreműködésével a 2016. év első félévében a módszertani útmutatóban foglaltakat ismerteti a speciális gyermekotthonban dolgozókkal és a gyermekek részére is tájékoztatást nyújt a bántalmazással kapcsolatos védelem lehetőségeiről.

**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 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”*.

[1] A Gyermekvédelmi észlelő-és jelzőrendszer működtetése kapcsán a gyermek bántalmazásának felismerésére és megszüntetésére irányuló szektorsemleges egységes elvek és módszertan 24. o
http://www.csgyk02.hu/dok/Gybant%20egyseges%20elvek%20es%20modszertan.pdf

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 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.”*

Ha összevetjük az Alaptörvény II. cikkében, illetve az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésében foglaltakat a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 54. § (1) bekezdésének és a 67. § (1) bekezdésének szövegével, akkor az állapítható meg, hogy a vizsgálat tárgyát képező emberi méltósághoz való jog, 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 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. Emberi méltósága és élete mindenkinek érinthetetlen, aki ember, függetlenül fizikai és szellemi fejlettségétől, illetve állapotától, és attól is, hogy emberi lehetőségéből mennyit valósított meg, és miért annyit. Az Alkotmánybíróság az ember életét és méltóságát egységben szemlélte: nem választhatók külön az ember társadalmi és biológiai dimenziójához fűzhető jogok. Az emberi méltósághoz fűződő jog az alkotmánybírósági gyakorlatában nem a személy szubjektumától függő méltóságérzethez kapcsolódott, hanem azt jelentette, hogy a jog az életet az emberi minőséggel együtt ismeri el, és kapcsol ahhoz elidegeníthetetlen jogokat. Az Alkotmánybíróság szerint az emberi méltósághoz való jog a természetes személyek autonómiáját jelenti, vagyis az önrendelkezésüknek egy olyan, mindenki más rendelkezése alól kivont magja van, amelynél fogva az ember alany marad, s nem válhat eszközzé vagy tárggyá. A méltósághoz való jognak e felfogása különbözteti meg az embert a jogi személyektől, amelyek teljesen szabályozás alá vonhatók, nincs érinthetetlen lényegük

**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 preambulumában is, amely rögzíti, hogy a gyermeknek, figyelemmel fizikai és szellemi érettségének hiányára, különös védelemre és gondozásra van szüksége, nevezetesen megfelelő jogi védelemre, születése előtt és születése után egyaránt. Az 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 19. cikk 1. pontja a részes államokat a gyermeket az erőszak bármely formájával szembeni védelemre kötelezi.*

Az Egyezmény 20. cikk 1. pontja a családi környezetétől ideiglenesen vagy véglegesen megfosztott gyermek védelmére és segítségére vonatkozó állami kötelezettséget rögzíti. 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. Az Egyezmény 29. cikke a részes államok kiemelt feladatává teszi a gyermekek jogtudatosságának növelését, és a gyermek oktatásának egyik céljaként, hogy a tudatukba véső djenek az emberi jogok és alapvető szabadságok.

***III. Az ügy érdemében***

**1.** Kiindulópontként rögzítenem kell, hogy az Egyezménnyel összhangban a gyermekvédelmi törvény is alapvető gyermeki jogként deklarálja a gyermek erőszakkal szembeni védelemhez való jogát. A Gyvt. 6. § (5) bekezdése szerint a gyermeknek joga van emberi méltósága tiszteletben tartásához, a bántalmazással – fizikai, szexuális vagy lelki erőszakkal – az elhanyagolással és az információs ártalommal szembeni védelemhez. *A gyermek nem vethető alá* kínzásnak, *testi fenyítésnek* és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetésnek, illetve bánásmódnak. A Gyvt. 2015. január 1-jétől hatályos hivatkozott szabályozása a testi fenyítés – ideérve a nevelési célzatú testi fenyítést is – teljes tilalmáról rendelkezik. A méltóság az embert megilleti bármely tulajdonságától függetlenül, pusztán azon az alapon, hogy él, és hogy ember. Ez az alapvető jog – oszthatatlan egységben az élethez való joggal – az alapjogi hierarchia legmagasabb fokán áll. A gyermek emberi méltósághoz való jogának az állam köteles valamennyi jogviszony tekintetében érvényt kell szerezni. Ezért – összhangban az Egyezmény idézett cikkeivel – alkotmányosan elfogadhatatlan, hogy nevelési, fenyítési, fegyelmezési eszközként a bántalmazás (akár szóval, tettleg) felmerüljön bármely gyermekeket ellátó bentlakásos intézmény pedagógiai eszköztárában. Az ENSZ Gyermek Jogainak Bizottsága (a továbbiakban: Bizottság) hatvanhetedik ülésszakán (2014. szeptember 1–19.) elfogadott, Magyarországról szóló harmadik, negyedik és ötödik összevont időszakos jelentésre vonatkozó záró észrevételeiben üdvözölte Magyarország figyelemfelkeltésre irányuló programjait, és 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.

A feltárt tényállás szerint a gyermekotthonban nevelkedő, speciális szükségletükre tekintettel fokozott védelmet igénylő gyermekek az elcsattanó pofonokat, a kulcscsomóval való tenyérbe ütést *nem tartják bántalmazásnak, hanem nevelési eszköznek tekintik. Mindez egyértelműen a gyermekek jogismeretének, jogtudatosságának alapvető hiányosságára utal.*

Az AJB-2601/2014. számon hivatalból átfogó vizsgálatot folytattam a gyermekek, ezen belül pedig a fogyatékossággal élő és a nemzetiségekhez tartozó gyermekek *általános és speciális jogainak megismertetését biztosító jogtudatosító tevékenység helyzetének monitorozására*. A 2014 elején kiadott jelentésemben megállapítottam, hogy a gyermekeket megillető általános és speciális jogaikkal kapcsolatos kérdésekben való jogtudatosításának, valamint az információkhoz és a jogérvényesítési eszközökhöz való hozzáférhetőségének 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. E jelentésben feltárt visszásság jövőbeni megelőzése érdekében arra kértem az emberi erőforrásokért felelős minisztert, hogy fontolja meg olyan intézkedésekből álló, egységes jogtudatosságot növelő stratégia kialakítását, amely révén a gyermekek legkisebb kortól történő, napi oktatásában ténylegesen megjelenhet a gyermekjogok megismertetése és ez alapján kialakuljon a tanulókban a jogtudatos magatartás.

Az Emberi Erőforrások Minisztériumának közigazgatási államtitkára 2015. június 5-én kelt válaszában tájékoztatott, hogy a felsőoktatási képzések képzési és kimeneti követelményeinek folyamatban lévő átdolgozása során figyelemmel lesznek a jelentésben foglaltakra, valamint megvizsgálják az érintetti tárgykör beépítésének lehetőségét. A közigazgatási államtitkár továbbá ígéretet tett arra, hogy megvizsgálják annak feltételeit is, hogy az érintett államtitkárságokkal együttműködésben munkacsoport alakuljon, hogy a javasolt stratégia jövőbeli megalkotásával orvosolja a megállapított visszásságot.

*A jelenlegi, konkrét ügyben folytatott vizsgálat is igazolja, hogy a gyermeki jogok mind teljesebb körű érvényesülése érdekében nélkülözhetetlen a jogtudatosságot növelő stratégia kialakítása. A jogismeret, a jogérvényesítési utak ismerete ugyanis gyermekvédelmi szakellátásban nevelkedők, különös tekintettel a fokozott védelmet igénylő, speciális szükségletű gyermekek esetében is előfeltétele annak, hogy a gyermek bizalommal fordulhasson a jogai védelmére hivatott és köteles szervezetekhez, illetve személyekhez.*

**2.** Több korábbi ombudsmani vizsgálat (AJB-2604/2010., AJB-545/2013., AJB-2648/2015.) is feltárta, hogy *a speciális ellátási igényű gyermekeket gondozó intézményekben kiemelkedően nagyarányú a munkatársak fluktuációja*. Az említett vizsgálatok megállapították azt is, hogy a betöltetlen munkakörök miatti hiányosságok, a képesítések, a speciális ellátási igényű gyermekkel való foglakozásra való felkészítés hiánya a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz fűződő jogával összefüggésben okoz visszásságot. Legutóbb az AJB-2648/2015. számú jelentésemben – megismételt ajánlás keretében – az emberi erőforrások miniszterét arra kértem, hogy 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. A javaslattal az Emberi Erőforrások Minisztériuma szociális ügyekért és társadalmi felzárkózásért felelős államtitkára elméletben egyetértett, a gyakorlatban azonban – a fluktuáció, valamint a szakemberhiány miatt – a munkatársak munkába állásuk előtt felkészítő tanfolyamon való részvételének előírását kivitelezhetetlennek tartotta.

Álláspontja szerint azonban az e területen dolgozó munkatársak felkészítő képzésének meghatározott időn belüli elvégzésének jogszabályban való előírása megvalósítható. Az államtitkár tájékoztatása szerint a meghatározott idő mértékének rögzítéséhez az NM rendelet módosításának előkészítését a szaktárca megkezdte, ennek nyomán pedig a módosításra 2016 első felében kerülhet sor, legkorábban 2017. január 1-jei hatálybalépéssel.

*Jelen vizsgálat tapasztalatai továbbra is megerősítik azt a megállapításomat, hogy a fent kifejtett, rendszerszintű problémáknak tekinthető hiányosságokból következően a speciális szükségletű, fokozott védelmet igénylő gyermekek részére továbbra sem biztosított az állandóságot, érzelmi biztonságot nyújtó teljes körű ellátás, amely visszásságot okoz a gondozott gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz fűződő jogával összefüggésben. Figyelemmel a szaktárca intézkedésre újabb ombudsmani intézkedést nem teszek.*

**3.** Az Egyezményben foglaltakkal összhangban a Gyvt. 6. § (4) bekezdése tételesen kimondja, hogy a gyermeknek joga van az egészségére káros szerek elleni védelemhez, e körbe pedig a dohányzás egyértelműen besorolható. *Megállapítom, hogy a gyermeki jogokat súlyosan sérti a gyermekotthon azon gyakorlata mi szerint a cigaretta adása a jutalmazás egyik eszköze.* A korábbi ombudsmani vizsgálati tapasztalatai, így az AJB-6732/2012. számú és AJB-746/2015. számú jelentés szerint a gyermekvédelmi intézményekben a dohányzás komoly probléma, ugyanis a 10 év feletti gyermekek közül sokan függőként érkeznek az intézménybe. A *gyermekvédelmi szakellátásban élő gyermekek esetében a védelemhez és gondoskodáshoz fűződő joguk érvényesítése állami feladat*, erre figyelemmel a velük foglakozó szakemberek felelőssége és kötelessége – egyebek mellett – a dohányzás káros következményeire való figyelemfelhívás, a prevenció, a függőség kialakulásakor a leszokáshoz való segítségnyújtás (különös tekintettel az esetleges kortárs, illetve az otthoni környezetre).

**4.** *Támogatom és üdvözlöm az OBDK főigazgatójának azon jelzését*, amely szerint *protokollt* készít a bántalmazások kapcsán lefolytatandó gyermekjogi képviselői eljárás tekintetében, különös tekintettel a szakellátásban történt bántalmazások körére, valamint a módszertani útmutatóban foglaltakat ismerteti a speciális gyermekotthonban dolgozókkal és a gyermekek részére is tájékoztatást nyújt a bántalmazással kapcsolatos védelem lehetőségeiről. A gyermekotthon működésével összefüggésben *a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság vezetője által kezdeményezett valamennyi intézkedéssel egyetértek.*

**5.** AZ OBDK főigazgatójának tájékoztatása szerint több gyermek beszámolt róla, hogy ritkán találkozik a gyámjával, sokakat rendszertelenül látogatnak, kapcsolattartásuk a gyámokkal kiszámíthatatlan. A gyermekvédelmi gyám feladatait a Gyvt. 86-88. §-ai szabályozzák. A Gyvt. 86. § (1) bekezdése rendelkezik a gyermekvédelmi gyám a gyermek gondozásával, nevelésével összefüggő feladatairól, ezen belül meghatározza a gyermekekkel való személyes találkozás gyakoriságát, illetve telefoni elérhetőség biztosítását. E szerint a gyermekvédelmi gyámnak a kirendelését követően legfeljebb tizenöt napon belül személyesen kell találkoznia a gyermekkel.

Ezt követően *legalább havonta egy alkalommal, a hatodik életévét be nem töltött gyermek esetén legalább kéthetente fel kell keresnie a gyermekeket*. A gyám kötelessége, hogy a gyermek számára telefonon elérhető legyen, illetve – a gyermek kérésére – a gondozási helyén vagy semleges helyen való találkozás lehetővé tétele. *Megállapítom, hogy a gondozott gyermekek legfőbb érdekét képviselő eljárás elve nem érvényesülhet maradéktalanul, ha a gyermekvédelmi gyám bármely okból (például a gyámolt gyermekek gondozási helye és a gyermekvédelmi gyám székhelye közötti távolság vagy a túlterheltség miatt) nem tud eleget tenni a Gyvt.-ben előírt gyakorisággal a gyermekekkel való személyes találkozásra vonatkozó kötelezettségének. A mulasztás ugyanis a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz fűződő jogával összefüggő visszásság veszélyét állandósítja.*

**Intézkedéseim**

A jelentésemben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszás helyzet megelőzése érdekében

1) az Ajbt. 31. §-a alapján *az emberi erőforrások miniszterét* kérem, hogy

a) adjon tájékoztatást a felsőoktatási képzések képzési és kimeneti követelményeinek átdolgozásának eredményéről, valamint az egységes jogtudatosságot növelő stratégia kialakításával kapcsolatos valamennyi megtett, illetve megtenni kívánt intézkedéséről;

b) országos szinten – megyei bontásban – mérje fel, hogy a gyermekvédelmi gyámok eleget tudnak-e tenni a Gyvt. 86. § (1) bekezdésében foglalt gyámolt gyermekükkel való személyes találkozási kötelezettségüknek és a felmérés tapasztalatai alapján tegye meg a szükséges intézkedéseket a helyzet megoldása érdekében.

2) az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján javaslom *az Emberi Erőforrások Minisztériuma Kalocsai Gyermekotthon Általános Iskola és Szakiskola igazgatójának,* hogy a gondozott gyermekek életkorának és értelmi képességeinek megfelelően mutassanak be filmeket, demonstrációt a dohányzás ártalmairól, illetve a komplex prevenciós munkához kérje olyan szakember segítségét, aki a gyermekek dohányzásról való leszoktatását megfelelő módszerek megismertetésével segítheti.

Budapest, 2016. február

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának**
**Jelentése**
**az AJB-4788/2016. számú ügyben**
(kapcsolódó ügy AJB-4785/2016.)

Előadó: dr. Jászberényi Éva

**Az eljárás megindítása**

Az érintett ügy előzményeként egy nevének elhallgatását kérő bejelentő az általam üzemeltetett védett elektronikus rendszeren keresztül – a Kapoly és Bedegkér községek külterületén található hulladékokkal kapcsolatban – három közérdekű bejelentést nyújtott be, és a Kapolyi Közös Önkormányzati Hivatal jegyzője (a továbbiakban: Kapoly Jegyzője), valamint a Tabi Közös Önkormányzati Hivatal jegyzője (a továbbiakban: Tab Jegyzője) intézkedését kérte. Mivel a bejelentő az irányadó ügyintézési határidő leteltét követően nem kapott választ a beadványai érdemi elbírálásáról, Hivatalomhoz fordult és kérte az eljárások kivizsgálását.

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.

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.

**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 (Pkbt.)

**Megállapított tényállás**

A bejelentő 2015. február 22-én, és április 18-án a Pkbt. 2. alcímében szabályozott védett elektronikus rendszeren keresztül három közérdekű bejelentést nyújtott be, melyekben előadta, hogy Kapoly és Bedegkér községek külterületén elhagyott hulladék található.

A KBV-AJB-1080/2015. számú ügyben, a Kapoly külterület 023 helyrajzi számú ingatlanon található hulladékra vonatkozó bejelentést február 27-én tettem az eljáró Tabi Közös Önkormányzati Hivatal számára hozzáférhetővé az elektronikus rendszerben. A rendszer naplózási adatai szerint az eljáró szerv március 11-én kérdezte le az ügyet, ezt követően a rendszerben semmilyen intézkedést nem tett. A 2015. március 18-án kelt, 75195/2015. számú, postai úton megküldött végzésével azonban a bejelentés Kapoly Jegyzőjéhez történő áttételéről tájékoztatott. Kapoly Jegyzőjének regisztrációját követően, számára a bejelentést április 27-én tettem hozzáférhetővé az elektronikus rendszerben. Kapoly Jegyzője április 29-én tekintette meg az ügyet, a bejelentés kivizsgálásáról azonban nem töltött fel dokumentumot.

A KBV-AJB-1081/2015. számú ügyben, a Kapoly külterületén (Zics felé) a Szőlőhegy utcában található hulladékra vonatkozó bejelentést március 4-én tettem az eljáró Kapolyi Közös Önkormányzati Hivatal számára hozzáférhetővé az elektronikus rendszerben.

A rendszer naplózási adatai szerint az eljáró szerv március 13-én kérdezte le az ügyet, majd április 1-jén tájékoztató levelet töltött fel a rendszerbe, mely szerint a bejelentés alapján március 25-én, 1448/2015. számon közigazgatási hatósági eljárást indítottak. Jelezte továbbá, hogy az eljárás eredményéről tájékoztatni fogják hivatalomat. A rendszerbe további dokumentumot az eljáró szerv nem töltött fel.

A KBV-AJB-2097/2015. számú ügyben, a Bedegkér külterület 0129 helyrajzi számú ingatlanon található hulladékra vonatkozó bejelentést április 23-én tettem az eljáró Kapoly Közös Önkormányzati Hivatal számára hozzáférhetővé az elektronikus rendszerben. A rendszer naplózási adatai szerint az eljáró szerv április 24-én kérdezte le az ügyet, a rendszerbe azonban semmilyen dokumentumot nem töltött fel.

A bejelentő 2015 augusztusában panasszal fordult hozzám, melyben előadta, hogy az egyik ügyben Kapoly Jegyzője értesítette ugyan az eljárás megindításáról, de az eljárás eredményéről, illetve a másik két ügyben megtett intézkedésekről továbbra sem adott tájékoztatást.

A benyújtott beadvány alapján felmerült alapjogi sérelemre tekintettel, a tényállás tisztázása érdekében, az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontjában biztosított jogkörömben eljárva 2015 szeptemberében megkerestem Kapoly Jegyzőjét, és mindhárom ügyben az alábbi kérdések megválaszolását kértem:

- Eleget tett-e a hozzá beérkezett közérdekű bejelentések elintézése kapcsán a Pkbt. 2. § (1) és (2) bekezdésében foglaltaknak?
- Mennyiben látja megalapozottnak a bejelentésekben előadottakat; amennyiben igen, úgy milyen intézkedéseket kíván kezdeményezni a sérelem orvoslása vagy megszüntetése érdekében.

Kapoly Jegyzője a KBV-AJB-1080/2015. (Kapoly külterület 023 hrsz.), és a KBV-AJB-2097/2015. (Bedegkér külterület 0129 hrsz.) számú bejelentésekkel kapcsolatos iratanyagot megküldte, valamint arról tájékoztatott, hogy mindkét ügyben – helyszíni szemlét követően - a 2015. június 5-én kelt 1448-3/2015. számú, és a 1647-3/2015. számú végzéseivel megszüntette az eljárást, mivel a helyi önkormányzatok a hulladékot elszállíttatták.

A KBV-AJB-1081/2015. számú ügyre vonatkozóan, melyben egyébként az elektronikus rendszeren keresztül az eljárás megindításáról a bejelentőt is tájékoztatták, sem iratanyagot, sem tájékoztatást nem küldött.

**A vizsgálat megállapításai**

**A hatáskör tekintetében**

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

A Pkbt. 38/A. § értelmében az alapvető jogok biztosa vizsgálja a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló törvény szerinti közérdekű bejelentéseknek a 18. § (1) bekezdés a)-k) pontja szerinti hatóságok általi kezelésének gyakorlatát, valamint kérelemre az egyes közérdekű bejelentések megfelelő intézését.

A Kapolyi, és a Tabi Közös Önkormányzati Hivatal 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 összefüggés-rendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az alapjogi biztos az intézmény létrejötte óta mindig is következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásai mentén – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott alapjogi teszteket.

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.

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 üggyel 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, a megküldött iratanyagból, valamint az elektronikus rendszer adatai alapján az ügy érdemében 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.

Az (5) bekezdés szerint, 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.*

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. § a) pontja értelmében az eljárásra jogosult szerv *az intézkedéseiről szóló tájékoztatást az elektronikus rendszerben rögzíti, a bc) pont pedig kimondja, ha a bejelentő anonimitást kér, a kapcsolattartás kizárólag az elektronikus rendszer útján történhet.*

Az eljáró szervek – így jelen vizsgálat alapját képező ügyben mindkét önkormányzati hivatal jegyzője – részére az elektronikus rendszer első használatához hivatalom postai, tértivevényes levél útján ún. regisztrációra felhívó levelet küld, melyben a 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. Így tájékoztatást kapnak arról is, hogy az elektronikus rendszeren keresztül érkezett bejelentéseknél az eljáró szerveknek nincs lehetőségük az ügy áttételére, amennyiben tehát a közérdekű bejelentés elintézésére nincs hatáskörük, vagy nem illetékesek, az erről szóló tájékoztatást kell feltölteniük a rendszerbe, ezt követően az AJBH fogja megkeresni és a rendszerben rögzíteni a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező új eljáró szervet. Végül a levélben munkatársaim elérhetőségeinek megadásával a segítségünket is felajánljuk a rendszer használata közben felmerülő minden további kérdésben és probléma megoldásában.

Tab Jegyzőjének eljárásával kapcsolatban megállapítottam, hogy a bejelentés áttételéről határidőn belül intézkedett, végzését azonban nem töltötte fel az elektronikus rendszerbe, így a bejelentő felé fennálló tájékoztatási kötelezettségének nem tett eleget, mely *a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság, a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog és a petíciós jog sérelmére vezetett.* Az áttételt elrendelő végzés rendszerbe történő feltöltéséről munkatársaim, annak postai úton történő megérkezésekor gondoskodtak.

Kapoly Jegyzőjének a megkeresésemre adott tájékoztatása alapján megállapítottam, hogy a KBV-AJB-1080/2015. számú, és a KBV-AJB-2097/2015. számú ügyekben a tényállás-tisztázási és intézkedési kötelezettségének eleget tett, a bejelentő felé – az elektronikus rendszeren keresztül fennálló – tájékoztatási kötelezettségét azonban elmulasztotta.

A KBV-AJB-1081/2015. számú ügyben csak az állapítható meg, hogy a bejelentés alapján Kapoly Jegyzője megindította a közigazgatási hatósági eljárást, melyről a bejelentőt a rendszeren keresztül jogszerűen tájékoztatta. Az elektronikus rendszerben a további intézkedéseiről nem rögzített dokumentumokat, és ebben az ügyben a megkeresésemre sem válaszolt, továbbá iratokat sem csatolt.

A fentiekre tekintettel Kapoly Jegyzője *a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonsággal, a tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal és a petíciós joggal kapcsolatban visszásságot idézett elő.*

**Intézkedések**

Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján

– felkérem Kapoly Jegyzőjét, hogy intézkedjen a vizsgált ügyekben a bejelentő részére szükséges tájékoztatás – amennyiben indokolt, munkatársaim segítő közreműködésével – elektronikus rendszerbe történő feltöltéséről;

– felkérem Kapoly és Tab Jegyzőjét, hogy intézkedjenek a jelentésemben feltárt alapvető jogokat érintő visszásságok jövőbeni bekövetkezése lehetőségének megelőzéséről azzal, hogy a közérdekű bejelentések intézése során fokozottan ügyelnek a vonatkozó előírások maradéktalan betartására.

Budapest, 2016. július

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának**
**Jelentése**
**az AJB-6659/2016. számú ügyben**

Előadó: dr. Nagy-Megyery Linda

**A vizsgálat megindulása**

A sajtóhírekből[1] értesültem arról, hogy Kisvárdán, a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság fenntartásában működő Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Gyermekvédelmi Központ XI. számú Lakásotthonban nevelkedő gyermekek a beszámolók szerint folyamatosan zavarják, zaklatják a szomszédokat, az utca lakóit, kisebb lopásokat, rongálásokat követnek el. A tudósítások szerint a Lakásotthonban dolgozók nem tudnak, illetve nem is akarnak megfelelő módon fellépni az ott elhelyezett, nem egyszer nehéz egzisztenciális helyzetben lévő családi háttérrel rendelkező fiatalokkal szemben. Az érintettek állítólagos elmondása alapján hiába jelezték a problémákat, fordultak a nevelőkhöz, az intézményhez, majd a fenntartóhoz, teljesen tehetetlenek a helyzet megoldása kapcsán, a hatóságok segítségére nem számíthatnak. Tekintettel arra, hogy a Lakásotthon működése kapcsán felmerült a jogállamiság elvével és a jogbiztonság követelményével, illetve a gyermekek gondoskodásához és védelméhez való jogával összefüggő visszásság gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 1. § (2) bekezdés a) pontjára és az Ajbt. 18. § (4) bekezdésére figyelemmel hivatalból indítottam vizsgálatot a probléma hátterének feltárása és elemzése érdekében. A vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében az Ajbt. 21. § (1) b) pontja és (2) bekezdése alapján megkeresésemben részletes tájékoztatást kértem a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Kormányhivataltól, mint másodfokú gyámhivataltól, az illetékes gyermekvédelmi képviselő tapasztalatainak, álláspontjának megismerése érdekében pedig az Országos Betegjogi, Gyermekjogi, Ellátottjogi és Dokumentációs Központ főigazgatójától.

**Az érintett alapvető jogok**

- 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 Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről szóló 1991. évi LXIV. törvény (Gyermekjogi Egyezmény);
- 1997. évi XXXI. törvény a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról (Gyvt.);
- a személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti és a gyermekvédelmi intézmények, valamint személyek szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 15/1998. (IV. 30.) NM rendelet;
- a szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltatók, intézmények és hálózatok hatósági nyilvántartásáról és ellenőrzéséről szóló 369/2013. (X.24.) Korm. r. (Sznyr.)

**A megállapított tényállás**

**1.** A kormánymegbízott nevében a Gyámügyi és Igazságügyi Főosztály vezetője a megkeresésemre az alábbi választ adta. Az Sznyr. 36. § (1) a) pontjában foglaltak alapján a működést engedélyező szerv az otthont nyújtó ellátás, utógondozói ellátás és területi gyermekvédelmi szakszolgáltatatás esetén legalább évente hivatalból ellenőrzi, hogy az engedélyes a jogszabályokban és a szolgáltatói nyilvántartásban foglaltaknak megfelelően működik-e.

[1] Lásd: http://mno.hu/belfold/rettegesben-tartott-utca-1359073

Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében a személyes gondoskodás keretébe tartozó gyermekvédelmi szakellátást nyújtó intézményekben három fenntartó, a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság, a Szent Lukács Görög Katolikus Szeretetszolgálat és a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ működtet. A Főosztály, működést engedélyező szervként 2016. évi munkaterve alapján a rendes ellenőrzés iránti eljárást az összes engedélyes esetében megindította. A Lakásotthon működésének ellenőrzése érdekében a működést engedélyező szerv hivatalból indított eljárást a 2016. július 6-án kelt SZ/113/01708-1/2016. számú végzéssel. A rendes ellenőrzés iránti eljárás során a fenntartói adatszolgáltatás kérése és iratanyag vizsgálat mellett a Főosztály munkatársa az Sznyr. 36. § (4) a) pontjában foglaltaknak megfelelően helyszíni ellenőrzés keretében helyszíni bejárás útján tájékozódott a működési körülményekről, feltételeiről. A felhívással érintett engedélyes, a Lakásotthon vonatkozásában a helyszíni ellenőrzésre 2016. augusztus 26-án került sor. Az intézmény szolgáltatói nyilvántartás hatályos adatai szerint 12 férőhellyel működik, a helyszíni ellenőrzés időpontjában *12 fő ellátott gondozását (3 lánygyermek és 9 fiúgyermek) biztosították*, azonban ebből 1 fő tartósan szökésben volt, ezáltal 10 fő nevelésbe vett kiskorú, 1 fő utógondozói ellátott gondozását látták el. Az ellenőrzési jegyzőkönyv alapján a Lakásotthon által nyújtott szolgáltatás 2016. december 31-ig szóló ideiglenes hatályú bejegyzése az Sznyr. 41. § (2) bekezdés a) pontjában foglaltakon alapul. A Lakásotthonban a gyermekek közvetlen gondozását, felügyeletét ellátó szakembereket megfelelő létszámban voltak foglalkoztatták, de az *„egyéb szakemberek”* tekintetében nem teljesültek a határozatlan idejű bejegyzés jogszabályi előírásai *a pszichológus szakember és a gyermekvédelmi ügyintéző megfelelő óraszámban történő alkalmazásának hiánya miatt*. A fenntartó szervezeti integrációt hajtott végre, ennek megfelelően kérelmezte a szolgáltatói nyilvántartásba bejegyzett adatok módosítását. A kérelemnek megfelelően a működést engedélyező szerv a 2016. július 1-jétől megvalósult szervezeti integrációt a szolgáltató nyilvántartásban átvezette és rendelkezett róla.

Az ellenőrzési jegyzőkönyv szerint *az „egyéb szakemberek” tekintetében a létszámhiány megszűnt*, teljes munkaidőben foglalkoztatott a szakmai vezető, a pszichológus, fejlesztőpedagógus és a gyermekvédelmi ügyintéző, *de továbbra sem állnak fenn a határozatlan időre szóló bejegyzés feltételei, 2 fő gyermekfelügyelő munkakörben foglalkoztatott dolgozó ugyanis nem rendelkezik a szükséges képesítéssel.*

A jegyzőkönyv rögzíti, hogy a fenntartó köteles a határozatlan idejű bejegyzés feltételeinek biztosítása érdekében szükséges intézkedéseket tenni a bejegyzés hatályának lejártát megelőzően, kezdeményezni a szolgáltatói nyilvántartás bejegyzett adatok módosítását. Ha a fenntartó nem igazolja a határozatlan időre szóló bejegyzés feltételeit, a Sznyr. 41. § (2) bekezdés a) pontja alapján az ideiglenes hatályú bejegyzés hatálya egyszer, legfeljebb egy ével meghosszabbítható.

Az ellenőrzés során hiányosságok merültek fel a dolgozói munkaruha biztosítása, a gyermekek megfelelő textíliával történő ellátása – 3 váltás ágynemű – és a „Gyermekeink védelmében” elnevezésű adatlap rendszer egy-egy adatlapja tekintetében. A kapott tájékoztatás alapján a megállapítások kapcsán a Főosztály az Sznyr. 40. § (1) bekezdés ga) alpontja alapján felszólítással élt. A Főosztály az Sznyr. 39. §-a alapján ellenőrzés lefolytatása céljából megkereste az illetékes népegészségügyi feladatkörben eljáró járási hivatalt, amelynek Népegészségügyi Osztálya az ellenőrzés során közegészségügyi-járványügyi hiányosságot nem állapított meg.

A módszertani feladatokat ellátó intézményrendszer átalakítását követően, az Sznyr. 2015. szeptember 1-jétől hatályos 20. § és 37. §-aiban foglaltak alapján a rendes ellenőrzések lefolytatása során, a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság (a továbbiakban: SZGYF) által fenntartott intézmények esetében is lehetővé vált *a szakmai működés ellenőrzése érdekében az illetékes módszertani intézmény szakértőként történő kirendelése*. A szakmai várakozások szerint a fenti jogszabályváltozás a szolgáltatók által is érzékelt, több éve fennálló hiányállapotot (pl.: a módszertani szakmai segítségnyújtás, tapasztalatcsere, jó gyakorlatok továbbítása, erősítése) kívánt orvosolni.

A rendes ellenőrzés lefolytatása során a Főosztály a Lakásotthon tekintetében a szakmai programban foglaltak megvalósulása és a szolgáltatások szakmai megfelelőségének kérdésében szakértőként rendelte ki a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatalt (NRSZH), amely azonban a jelentés elkészültének időpontjáig nem küldte meg a szakértői véleményét.

A főosztályvezető kiemelte, hogy az intézmény előzményi iratai alapján megállapítható, hogy a Kormányhivatalhoz, mint működési engedélyező szervhez nem érkezett lakossági panasz a Lakásotthon tekintetében. A Kormányhivatal részletes, irányított tájékoztatásnyújtásra hívta fel az SZGYF Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Kirendeltségét (a továbbiakban: Kirendeltség).

A Kirendeltség igazgatója részletes tájékoztatást adott a sajtóhírekben megjelent lakossági panaszról. A Lakásotthon működésével kapcsolatban a Kirendeltséghez lakossági panasz több alkalommal (2013-ban, 2014-ben és 2015-ben), de *kizárólag a lakásotthon szomszédságában élő házaspár részéről érkezett, melyben kérte a fenntartótól a lakásotthon megszüntetését, hiszen az a többi szomszédot is zavarja.* Ezt követően felkeresték a többi szomszédot, akik írásban is megerősítették, hogy jó szomszédi viszonyt ápolnak a lakásotthonban élőkkel. A Kirendeltség ezt követően 2014. május 8-án tájékoztatta a panaszosokat, hogy a problémák miatt felvetődött a polgármesterrel való megbeszélésen az ingatlancsere lehetősége. Ez azonban nem járt sikerrel, mert az önkormányzatnak nem volt olyan épülete, ami megfelelt volna egy lakásotthon kritériumainak.

Az ismételt panasz és vizsgálat eredményeként a *Lakásotthon belső udvarát hullámpalával kerített körbe*, *a panaszos szomszéd felőli oldalt 1,50 m magas nádfonattal emelték meg.* A Lakásotthonban élő gyermekek számára új szabály lépett életbe, miszerint délután 14:00 és 16:00 óra között nem tartózkodhatnak az udvaron, biztosítva a panaszos házaspár gyermekeinek délutáni pihenését, a nyári szünetben a nevelésbe vett gyermekek programját kifejezetten a panaszosokkal egyeztetve alakítják ki. Az intézményvezető új gyermek beutalásánál figyel arra, hogy lehetőleg enyhébb magatartászavarral küzdő gyermekek kerüljenek elhelyezésre. 2014 nyarán egy négyes testvérpár került a lakásotthonba, akik közül az egyik fiú kifejezetten vulgáris beszédű. Így a Lakásotthon dolgozói igyekeznek a gyermekek érdekeit figyelembe véve eljárni, jó példát mutatni nekik.

2015-ben a panaszos házaspár a Főigazgatóságon tett panaszt, amelyben leírták, hogy már 1997-ben tiltakoztak a fenntartói jogokat gyakorló szervnél a Lakásotthon létrehozása ellen. A Kirendeltség ekkor tájékoztatta a Főigazgatóságot a fenti intézkedésekről. A Főigazgatóság pedig értesítette a panaszosokat is és informálta őket, hogy a fenntartó a jogszabályban előírt szakmai létszámminimum felett *egy fő szakember alkalmazását biztosítja.*

A panaszosok ezt követően a médiához fordultak és a szociális ügyekért és társadalmi felzárkózásért felelős államtitkárt is megkeresték a Lakásotthon áthelyezhetőségének vizsgálatát kérve. A Kirendeltség ekkor tájékoztatta a Főigazgatóságot a megtett intézkedésekről, amelynek értelmében a Lakásotthon áthelyezhetősége kérdésében ismét felkereste a polgármestert, de az önkormányzatnak továbbra sincs megfelelő ingatlana.

A *Kirendeltség munkatársai ezután a helyszínen tájékozódtak a gyermekek magatartásáról, a gyermekvédelmi gyámokkal személyesen beszéltek a munkatársak, akik beszámoltak arról, hogy feléjük nem érkezett jelzés.* A pszichológus beszámolt róla, hogy *a gyermekek részéről nem merült fel a panaszos házaspárral kapcsolatos konfliktus.* A Kirendeltség mediátort vont be, aki felvette a kapcsolatot a panaszosokkal, de személyes találkozásra nem került sor.

2016. augusztusban újabb cikk jelent meg, amely kapcsán a Főigazgatóság tájékoztatást kért a Kirendeltségtől. Kérte, hogy „amennyiben a hangadó, illetve a történéseket a háttérből irányító személyek beazonosíthatóak, és az intézményvezető véleménye szerint kiemelésük a közösségből elősegítheti a helyzet mielőbbi megfelelő rendezését, akkor az intézményvezető haladéktalanul kezdeményezze a fiatalok gondozási helyének megváltoztatását.

A *Főigazgatóság megkeresése alapján a Kirendeltség által tervezett intézkedések a következők*:

- A lakásotthonban élő 1 fő 17 éves fiú magatartásproblémás gyermek esetében a gondozási hely módosításának kezdeményezése, úgy, hogy a gondozási hely módosítása az érintett gyermek esetében nem járna iskolaváltással.
- A lakásotthonban élő gyermekek létszámának mielőbbi 10 főre csökkentése.

A működést engedélyező szerv áttekintette, hogy a lakásotthonban élő gyermekek követtek-e el az elmúlt időszakban büntetőjogi felelősségre vonás alapját képező cselekményt. A helyszíni ellenőrzés időpontjában 1 fő esetében volt folyamatban büntetőeljárás. Az általa elkövetett bűncselekmények azonban nem érintették a környék lakóit.

Egy másik gondozott pártfogói felügyelet alatt áll, vele rendszeresen tartja a kapcsolatot, a házirendet betartja. A működést engedélyező szerv áttekintette a lakásotthonban élő három különleges szükségletű gyermek ellátását is, velük pszichológus, pszichiáter és fejlesztőpedagógus foglalkozik.

A fenntartó 2015-ben az integráció előtt a gyermekvédelmi szakellátás szolgáltatásainak fejlesztése, a tárgyi feltételek javítása és a szakmai munka színvonalának emelése érdekében több tárgyi eszközzel ruházta fel a Lakásotthont. Az integrációt követően fejlesztő eszközöket is beszereztek. A működést engedélyező szerv a rendes ellenőrzés iránti eljárás során tett megállapítások tekintetében az Sznyr. 40. § (1) bekezdés ag) alpontja alapján felszólítással kíván élni, továbbá a lakásotthon szomszédságában élő családdal való konfliktusmentes egymás mellett élés érdekében támogatja a fenntartó férőhelyszám csökkentő szándékát, a megemelt szakmai létszám folyamatos biztosítását, továbbá resztoratív technikák alkalmazását.

**2.** A *gyermekjogi képviselő beszámolója szerint* a lakásotthon szomszédságában élő családdal kialakult konfliktus régóta fennáll. A gyermekjogi képviselő megjegyezte, hogy amikor a panaszos még egyedülálló volt, a lakásotthon számára volt teher az onnan érkező hangoskodás, lárma, az éjszaka távozó vendégek zaja. A szomszéd házasságkötését és gyermekvállalását követően fordult meg a helyzet és kezdtek ellenséges érzelmeket táplálni a lakásotthon lakói iránt. Azt a dolgozók is elismerték, hogy voltak olyan események is, például a gyermekek udvari játéka közbeni hangos kiabálás, veszekedés vagy a szomszédba átrepülő labda, amelyeket a jogosan tehettek szóvá.

A gyermekjogi képviselő szerint a sajtóban elég egyoldalúan bemutatott hangos, trágár szavakkal kísért incidens a dolgozók és a gyermekek szerint egybehangzóan a szomszéd támadó és provokáló magatartásának következménye volt. A gyermekek nem tagadták, hogy illetlen, durva szavak is elhangoztak, azonban a felvételből csak az ő általuk mondottakat játszották le, a szomszéd és a felesége által kiabáltak nem kerültek bemutatásra. A lakásotthon lakói sértőnek, bántónak és erősen túlzónak érzik a sajtóban megfogalmazott állításokat. A gyerekek ezek után még inkább kerülik a találkozást a szomszédokkal, nem az udvaron, hanem a távolabb eső focipályán és parkban töltik a szabadidejüket. A régóta a környéken lakók elmondása szerint az utóbbi időben nem volt valódi konfliktus, éppen a Lakásotthon lakóinak magatartása miatt.

A gyermekjogi képviselő összegzése alapján a Lakásotthon személyi és tárgyi feltételei megfelelnek a Gyvt., valamint az NM rendelet minimális követelményeinek. A Lakásotthon határozatlan időre szóló működési engedélye alapján a Kormányhivatal éves ellenőrzéseinek tapasztalatai is ezt támasztják alá. Az otthonban folyó szakmai tevékenység az alapfeladatok ellátását biztosítja, a nevelésbe vett kiskorúak otthont nyújtó ellátása és az utógondozói ellátás – a gondozó tevékenység céljait és feladatait szem előtt tartva – is biztosított. A Lakásotthon működését szabályozó dokumentumok megfelelőek. Mind a dolgozók, mind a gondozott gyermekek kötődnek a Lakásotthonhoz. Az összetartozás érzését, illetve az egymásra utaltságot csak erősítették a negatív sajtótudósítások.

A gyermekjogi képviselő szerint megállapítható, hogy a sajtóban megjelent hírek korábban történt eseményről számoltak be, amely az ominózus eset óta nem ismétlődött meg. A gyermekjogi képviselő a kialakult helyzetre való tekintettel a továbbiakban is fokozott figyelemmel kíséri a lakásotthonban élő gyermekek jogainak maradéktalan érvényesülését.

## 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 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 a biztos – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít a gyermekek jogainak védelmére.

A területi gyermekjóléti szolgálatok, valamint a gyermekotthonok az alapvető jogok biztosa hatáskör értelmezése alapján közszolgáltatónak, minősül, ezért eljárásuk vizsgálata az Ajbt. 18. §-a alapján az alapvető jogok biztosának hatáskörbe tartozik.

***II. A vizsgált alapjogok 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 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 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 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."*

Ha összevetjük az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében és az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésében foglaltakat a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 2 § (1) bekezdése és a 67. § (1) bekezdése szövegével, akkor megállapítható, hogy a vizsgálat tárgyát képező *jogállamiság elve* és a *gyermekek jogainak védelme* tekintetében nem hoz olyan koncepcionális változást az Alaptörvény szövege, amely a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat elvetését, 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 határozatok indokolásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket.

**1.** Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint *Magyarország független demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság több határozatában megfogalmazta, 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.

A jogbiztonság tehát nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Ezért alapvetőek a jogbiztonság szempontjából az eljárási garanciák. Csak formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet érvényes jogszabály, csak az eljárási normák betartásával működnek alkotmányosan a jogintézmények. Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet. Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek is csak a jog által meghatározott keretek között fejthetik ki a tevékenységüket.

**2.** A *gyermekek 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.

Ezt az alaptételt látjuk a Gyermekek Jogairól Szóló ENSZ Egyezmény preambulumában is, amely rögzíti, hogy a gyermeknek, figyelemmel fizikai és szellemi érettségének hiányára, különös védelemre és gondozásra van szüksége, nevezetesen megfelelő jogi védelemre, születése előtt és születése után egyaránt. Az 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 3. cikke továbbá alapelvként valamennyi, gyermekekkel kapcsolatba kerülő állami intézményt és hatóságot a gyermek legjobb érdekének megfelelő eljárásra, döntésre kötelez. Az Egyezmény 3. cikk 3. pontja szerint a 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, ezek személyzeti létszámával és szakértelmével, továbbá a megfelelő ellenőrzés meglétével kapcsolatban.

Utalnom kell arra is, hogy a szülői gondoskodást mellőző gyermekek védelme érdekében fogadta el *az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése 1698. (2005) számú ajánlását* az intézetben élő gyermekek jogairól. Az ajánlás feladatként határozza meg az intézetben nyújtott oktatás, ellátás minőségének javítását, a nem megfelelő intézetek bezárását, illetve hogy a gyermeket úgy kell a családnál elhelyezni, hogy az jobb alternatívát jelentsen számára, mint az intézeti nevelés.

### *III. Az ügy érdemében*

A vizsgálatom hivatalból történő megindításának alapját egy olyan sajtóhír képezte, miszerint a kisvárdai Lakásotthonban élő gyerekek rendre zavarják a szomszédokat, akiknek erre irányuló panaszaira a dolgozók, illetve a hatóságok nem reagáltak megfelelően. A gyermekek jogainak védelméért külön is felelős ombudsmanként minden ilyen helyzetet vagy jelzést komolyan kell vennem, mivel egy ilyen eset az érintett, gyermekvédelmi szakellátásban nevelkedő, kiszolgáltatott gyermekek jogai szempontjából is problémát jelent, az adott településen komoly feszültség forrása lehet. Az eddigi vizsgálati tapasztalataim alapján nem egyszer ugyanis akut intézményi mulasztások, hiányosságok, szakmai hibák és problémák állnak egy ilyen helyzet kialakulása és eszkalálódása mögött.

*A Kormányhivatal, valamint az OBDK főigazgatójának egybehangzó válasza, valamint a vizsgálatom során rendelkezésemre bocsátott iratmásolatok alapján megállapítottam azt, hogy a Lakásotthon működése, eljárása kapcsán nem áll fent olyan körülmény, amely megalapozottan felvetné a jogállamiság elvével, a gyermekek védelemhez és gondoskodásához való jogával összefüggő visszásság gyanúját.*

Hangsúlyoznom kell, hogy ombudsmanként nem tisztem és feladatom azt megvizsgálni, hogy a beszámolók szerint provokatív magatartást tanúsító panaszos szomszéd házaspárt vagy erre válaszul igen durva kifejezéseket használó Lakásotthonban nevelkedő gyermekeket terheli-e a komolyabb felelősség a sajtóhírben kiemelt vita kapcsán. Az alapkérdés ugyanis az, hogy hogyan lehet a kialakult helyzetet minél előbb hatékonyan és méltányosan orvosolni. Látható ugyanakkor, hogy a Lakásotthon működése kapcsán egyáltalán nem beszélhetünk arról, hogy az ott nevelkedő gyermekek „zavarják a közösség nyugalmát": panasz ugyanis csak egyetlen házaspártól érkezett.

Megállapítható továbbá, hogy a Lakásotthonban a Kormányhivatal, illetve az SZGYF ellenőrzései és vizsgálatai által feltárt hiányosságokra, így a hiányzó szakemberekre, valamint egyes munkatársak szakképesítésének hiányára) sikerült megoldást találni. Külön is kiemelendőnek és példaértékűnek tartom *a kialakult konfliktusos rendezése érdekében már megtett intézkedéseket* (mediátor bevonása, az elválasztó kerítés nádfonallal való megerősítése), valamint a tervezetteket (férőhelyek csökkentése, illetve az előírtnál több szakember alkalmazása). Végül jeleznem kell azt is, hogy a rendelkezésemre álló információk szerint, a 2016 augusztusában megjelent sajtóhírben említett komolyabb konfliktus egy 2013-as esetet ismertet, ami nem ismétlődött meg, továbbá a házaspáron kívül mindenki jó kapcsolatot ápol a Lakásotthon dolgozóival illetve lakóival.

A vizsgált ügy tanulságai okán ismét fel kell hívnom a figyelmet *a sajtó és média fokozott felelősségére*. Egyfelől kiemelten fontos, hogy mielőbb fény derüljön a gyermekvédelmi rendszer és intézmények működési hibáira, gondjaira, problémáira. Másfelől a médiának a tájékoztatáskor megkülönböztetett figyelemmel kell lennie az érintett, kiszolgáltatott gyermekek jogainak fokozott védelmére. A gyermekvédelmi rendszert, intézményeket érintő, vélelmezett vagy valóságelemeket tartalmazó, de általánosító, sejtető, egyoldalú, a környezetből kiragadott tudósítások akadályozzák a rendszer jobbítását, a sérelmek hatékonyabb megelőzését. Fennáll mindezek alapján a veszélye annak, hogy egy olyan torzított kép kerül a nyilvánosság elé, amely érdemi, teljes helyzetelemzés hiányában komoly kárt okozhat az érintett gyermekeknek és szakembereknek egyaránt.

A megtett, illetve a megtenni kívánt intézkedésekkel *egyetértek*, ezekre, illetve a helyzet rendeződésére tekintettel további kezdeményezést nem kívánok tenni. A legfontosabbnak azt tartom, hogy a Lakásotthon rendeltetésének megfelelően, nyugodt körülmények közt működjön, amihez ugyanakkor egy türelmesebb és megértőbb társadalmi közegre is szükség van.

Jelentésemet így elsődlegesen *a szakmai és széles értelemben vett nyilvánosság számára szóló figyelemfelhívásnak szánom*, különösen, mivel az egyes gyermekvédelmi intézmények, de különösen az érintett, stigmatizált gyerekek nincsenek ténylegesen olyan helyzetekben, hogy álláspontjukat hatékonyan megismertetessék, hogy az őket ért kritikára érdemben válaszolhassanak.

Budapest, 2016. december

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának**
**Jelentése**
**az AJB-1782/2016. számú ügyben**
(Előzményi ügy száma: AJB-3440/2015)

## Az eljárás megindítása

A panaszos negyven szülő társa nevében fordult panasszal Hivatalomhoz a Dr. Török Béla Óvoda, Általános Iskola, Speciális Szakiskola, EGYMI és Kollégiumban (a továbbiakban: EGYMI) 2015-ig korai fejlesztésben részesült gyermekeik ügyében. A panaszbeadványában előadottak szerint a gyermekek korai fejlesztését 2015-ig az EGYMI látta el, mint a szakértői véleményben kijelölt intézmény. A szakértői vélemény felülvizsgálatakor azonban a szakértői bizottság már nem jelölhette ki az EGYMI-t a korai fejlesztés további ellátására, mert időközben a fenntartó Klebelsberg Intézményfenntartó Központ (a továbbiakban: KLIK) átalakítással megszüntette az intézményben a korai fejlesztési feladatának az ellátását. A panaszosok utaltak emellett arra, hogy a korábban az EGYMI-ben korai fejlesztésben részesült gyermekek szülei az újonnan kijelölt intézmények esetében számtalan problémával szembesültek, mint például a szakemberhiánnyal, a tárgyi feltételek hiányával, más ellátási hiányosságokkal. A szülők jelezték azt is, hogy ragaszkodnak az EGYMI szolgáltatásához.

A szülők képviseletében eljáró panaszos gyermekének korai fejlesztését – kétoldali idegi hallásvesztése miatti – 2015-ig a szakértői véleményben kijelölt intézményként az EGYMI látta el. A szakértői vélemény 2015. márciusi felülvizsgálatakor a gyermek korai fejlesztésére a lakóhely szerint illetékes pedagógiai szakszolgálatot, a Fővárosi Pedagógiai Szakszolgálat XIII. Kerületi Tagintézményét (a továbbiakban: Szakszolgálat) jelölte ki. A panaszos felvette a kapcsolatot a Szakszolgálattal, ahonnan azt a tájékoztatást kapta, hogy rendelkeznek a szükséges szakemberrel, szurdopedagógussal, aki azonban e téren még nem praktizált, továbbá a szakvéleményben foglalt heti két órában meghatározott egyéni fejlesztés helyett az időkeretbe csak egy óra időtartam fér bele.

Tekintettel arra, hogy felmerült a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével, a fogyatékossággal élők kiemelt védelmével, valamint a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggő visszásság gyanúja, ezért az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam. A vizsgálatom eredményes lefolytatása érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a)-b) pontja és (2) bekezdése alapján két alkalommal a KLIK elnökétől, illetve egy alkalommal pedig az EGYMI vezetőjétől 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]
- 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 fogyatékossággal élő személyek kiemelt védelmével kapcsolatos állami kötelezettség: *„Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.” [Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdés]*

## Az alkalmazott jogszabályok

- A fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény (a továbbiakban: Fot.);
- A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény (a továbbiakban: Nkt.);
- A pedagógiai szakszolgálati intézmények működéséről szóló 15/2013. (II. 26.) EMMI rendelet (a továbbiakban: EMMI r.)

**A megállapított tényállás**

**1.** Megkeresésemre adott válaszában a *KLIK elnöke* a Szakszolgálat vizsgálatára hivatkozva kifejtette szakmai véleményét, miszerint a korábbi szakszolgálati intézményrendszer pozitív és negatív sokszínűsége és az ellátásbeli különbségek időszerűvé tették a rendszerszintű átalakítás megvalósítását. Az Nkt. alapvető változásokat hozott a pedagógiai szakszolgálati ellátórendszerben is, hangsúlyossá tette az állami szerepvállalást, a mindenki számára hozzáférhető pedagógiai szakszolgálati ellátások nyújtását. Ennek érdekében minden járásban létrehozták a megyei pedagógiai szakszolgálat járási tagintézményét.

Az elnök válaszában utalt arra, hogy az Nkt. hatálybalépését megelőzően többek között az egységes gyógypedagógiai módszertani intézmények is biztosíthatták az ellátást. Az Emberi Erőforrások Minisztériuma szakmailag indokoltnak tartotta a tisztaprofilú intézmények megalakítását jól meghatározott működési-, feladat- és hatáskörrel, egységes eljárásrend alapján. Az irányító szerv útmutatásának figyelembe vételével – függetlenül az EMMI r. 2-3. §-ának felhatalmazásától – 2013 tavaszán a KLIK megkezdte a korábban szakszolgálati feladatokat is ellátó intézményeknél a feladatok kivonását és átadását a megyei pedagógiai szakszolgálatnak. 2013. szeptember l-el 221 intézménnyel felállt az állami fenntartású, országos pedagógiai szakszolgálati hálózat.

Az átszervezés jellemzően nem járt együtt a területen addig dolgozó szakemberek és a feladatellátásra alkalmas helyiségek átadásával, azok többsége az egységes gyógypedagógiai módszertani intézményeknél maradtak. A Szakszolgálat a szolgáltatást igénybe vevő gyermekek és családjaik érdekeit szem előtt tartva (megszokott pedagógus, környezet) a korai fejlesztést az egységes gyógypedagógiai módszertani intézmények osztott munkakörben foglalkoztatott kollégákkal biztosítja. Ezen átmeneti intézkedés mellett központi törekvés, hogy a szakszolgálatok saját intézményi rendszerükben biztosíthassák az ellátást a gyermekek számára, ennek sok esetben a használt ingatlanok szabnak határt. A körülmények javítása érdekében folyamatos egyeztetés folyik a KLIK és az önkormányzatok képviselő között.

A panaszos gyermeke számára biztosított ellátással kapcsolatosan az elnök előadta, hogy a gyermek korai fejlesztése a Fővárosi Pedagógiai Szakszolgálat XIII. Kerületi Tagintézményében (a továbbiakban: Tagintézmény) biztosított. A Tagintézményben a válaszadás időpontjában 29 fő sajátos nevelési igényű gyermek korai fejlesztését egy fő logopédus-gyógypedagógus teljes munkaidőben (21 kontaktórában), két fő konduktor és gyógypedagógus-pszichológus részmunkaidőben (11-11 kontaktórában) látja el a kerület kilenc bölcsődéjében. A bölcsődékben a helyiségek mellett a fejlesztéshez szükséges korábbi eszközök is rendelkezésre állnak. Megfelelő helyiség hiányában a korai fejlesztést igénylő gyermekek ellátása sem a XIII. kerületi, sem más tagintézményekben nem oldható meg.

Az érzékszervi fogyatékos, nagyothalló gyermek korai fejlesztését szakértői vélemény alapján 2014. március 20-ától 2015. március 30-áig az EGYMI látta el. A szakértői vélemény rögzítette, hogy a korai fejlesztésre heti két órában kerüljön sor, fejlesztésre szurdopedagógiai szakos gyógypedagógus, illetve hallássérültek pedagógiájára szakos gyógypedagógus végezheti. A szakértői vélemény felülvizsgálata 2015 márciusában megtörtént, a javasolt fejlesztés a gyermek korai fejlesztését biztosító kijelölt intézmény tekintetében változott a korábbiakhoz képest, az időkeretben és a személyi feltételekben nem. A kijelölt intézmény az EGYMI helyett a Tagintézmény lett. A szülő a vizsgálat idején jelezte fenntartását a kijelölt intézménnyel szemben, majd végül a kijelölt intézmény elfogadásáról nyilatkozott.

A Tagintézmény gyógypedagógusa 2015. március 24-től oligofrén-szurdopedagógus-pszichológus sérülés specifikus fejlesztést biztosított a gyermek számára (3 hónapra szóló egyéni fejlesztési terv alapján) heti egy órában. Magasabb óraszámban történő foglalkozásra nem volt mód, mert a már megkezdett egyéb fejlesztéseket a speciális szakemberszükséglet miatt nem lehetett átcsoportosítani. A gyermek életkora miatt a gyógypedagógus többször is bontotta a foglalkozásokat, két alkalommal a gyermek terhelhetőségének figyelembe vételével 30 perces foglalkozások keretében végezte a fejlesztést.

A Tagintézmény a gyermek számára a 2015/2016. tanévben biztosítja, hogy speciális szakember foglalkozzon heti két órában.

A KLIK elnöke rendelkezésemre bocsátott a korai fejlesztésre vonatkozó statisztikai adatokat is. Eszerint a 2013. évi átszervezést megelőző 7 év statisztikai távlatát tekintve korai fejlesztésben 2.458 - *2.609 fő gyermek* vett részt. A köznevelés-statisztikai adatgyűjtés 2014. október 1-jei állapota szerint Magyarországon gyógypedagógiai tanácsadás, korai fejlesztés, oktatás és fejlesztés, oktatás és gondozás keretében ellátott *gyermek száma 3.521 fő,* vagyis az igényjogosult gyermekek száma *egy év alatt 35 %-kal növekedett*. A jogosult gyermekekből 2.793 fő ellátása állami intézményben biztosított, 99 főről egyházi intézményben, míg 629 gyermek korai fejlesztésről egyéb (nem állami, nem egyházi) intézmény gondoskodott.

Az átszervezést megelőzően a korai fejlesztést 2013-ban 241 fő pedagógus látta el (ebből 10 fő részmunkaidőben, 21 fő óraadóként). A szakember állomány 2014 végére 309 főre emelkedett, amelyből 19 fő részmunkaidőben, 67 fő óraadóként dolgozott. Az ellátást nyújtó pedagógusok *összlétszáma szintén emelkedett 28%-kal egy év alatt.*

A KLIK elnöke az EGYMI intézményi alapdokumentumait is a rendelkezésemre bocsátotta. A Magyar Közlöny 2013. évi 49. számú Hivatalos Értesítőjében 2013. október 4-én megjelent alapdokumentum a korai fejlesztés, oktatás és gondozásnak, mint pedagógiai szakszolgálati feladatnak az ellátását nem tartalmazza, ami még a 2013. augusztus 5-én megjelent alapdokumentumban feladatként szerepelt.

**2.** Mivel a panaszban jelentős számú gyermek korai fejlesztésével kapcsolatosan hivatkoztak ellátási nehézségekre, a *KLIK elnökétől további tájékoztatást kértem* azon gyermekek vonatkozásában, akik a korai fejlesztési feladatellátást érintő változások miatt kényszerültek – a szakértői bizottsági javaslat alapján is – más intézményben igénybe venni a korai fejlesztést. Az elnök újabb válaszában utalt arra, hogy a szakszolgálati rendszer felépítésében bekövetkező változások miatt a személyi feltételek biztosítása még tartalmaz hiányosságokat, de valamennyi szakember arra törekszik, hogy a gyermekek, tanulók a legteljesebb mértékben megkapják az állapotuknak megfelelő ellátást. Véleménye szerint ezzel magyarázható, hogy a szakértői bizottság néhány esetben a feladatot korábban ellátó egységes gyógypedagógiai módszertani intézményt jelölte ki a korai fejlesztésre annak érdekében, hogy a gyermekek jogai ne sérüljenek. A szakértői bizottság felülvizsgálta mindazon gyermekeket, akik az előző szakértői vélemény alapján egységes gyógypedagógiai módszertani intézményben részesültek korai fejlesztésben, és megtörtént az új intézmények kijelölése. Az elnök továbbá csatolta válaszához a fővárosi tankerület vezetőjének tájékoztatását az általuk vélelmezett, a panaszos gyermekén kívül *további 4 gyermekre vonatkozóan*. A gyermekek közül az *elsőként* nevesített azonban már elmúlt öt éves, ezért nem vesz részt korai fejlesztésben. A *másodikként* nevesített gyermek korai fejlesztési igényét 2015. március 30-án kelt szakértői vélemény heti 4 óra egyéni szurdopedagógiai fejlesztésre tett javaslatot, amit szurdopedagógia, illetve hallássérültek pedagógiája szakos gyógypedagógus végezhet, intézményként a Fővárosi Pedagógiai Szakszolgálat XIV. Kerületi Tagintézményét kijelölve. A Fővárosi Tankerület *2015 novemberében* kelt válasza szerint azonban a gyermek ellátásáról egyeztetés folyik a Fővárosi Pedagógia Szakszolgálat és a gyermek szülei között, az új intézmény kijelölése folyamatban volt továbbra is. A *harmadikként* nevesített gyermek esetében a szülő kérésére változott meg a korai fejlesztés ellátására kijelölt szerv. A gyermek számára a 2014. december l-én kelt szakvélemény alapján a Fővárosi Pedagógiai Szakszolgálat Hallásvizsgáló, Gyógypedagógiai Tanácsadó, Korai Fejlesztő, Oktató és Gondozó Tagintézménye (1147 Budapest, Cinkotai út 125-137.) gyógypedagógus, szurdopedagógussal biztosítja a korai fejlesztést heti 2 órában. A *negyedikként* nevesített gyermek számára a felülvizsgálat során a szakértői vélemény heti 2 órában szurdopedagógiai szakos gyógypedagógus, illetve hallássérültek pedagógiája szakos gyógypedagógus alkalmazásával a Korai Fejlesztő Központot Támogató Alapítvány fenntartásában működő Budapesti Korai Fejlesztő Központot jelölte ki.

**3**. A KLIK elnökének válaszaiban nevesített 5 gyermek és a hozzám panaszbeadvánnyal forduló szülőt támogató 40 szülő által feltételezhető gyermekszám közötti jelentős eltérés miatt a helyzet tisztázása érdekében az EGYMI vezetőjéhez fordultam. Tájékoztatást kértem az intézmény által ellátott azon gyermekek tekintetében, akik számára a szakértői felülvizsgálatot követően a korai fejlesztésre új intézmény került kijelölésre. Továbbá részletes tájékoztatást kértem arról, hogy az EGYMI által nyújtott korai fejlesztés feladatának ellátása hogyan változott, mikor és milyen formában szűnt meg és jelenleg rendelkezésre állnának-e a feladat ellátásához szükséges személyi és tárgyi feltételek. Az *EGYMI vezetője válaszlevelében tájékoztatott* arról, hogy a panaszbeadványhoz csatlakozó további aláíró szülők gyermekei is az EGYMI-ben részesültek korai fejlesztésében, és e gyermekek jelenleg is az EGYMI tanítványai, mivel azonban ők elérték a 3 éves kort, utazótanári szolgáltatás hálózathoz tartoznak, amelynek keretében fejlesztésben részesülnek.

Az intézményvezető előadta, hogy mintegy három évtizede nagy hozzáértéssel és a szakma valamint a szülők részéről nagy elismeréssel végezték a hallássérült gyermekek korai fejlesztését. E szakmai múlt vált semmissé az EMMI r. megjelenését követően, amikor a KLIK kivonta az alapdokumentumból a korai fejlesztés feladatellátását. Tudomása szerint az Nkt. 2015. január 1-jén hatályba lépett módosításával ismét ellátható lenne a korai fejlesztés az EGYMI keretein belül. Erre hivatkozással kérték is az alapdokumentum megváltoztatását. Ezt megelőzően azonban állásfoglalást kértek a szaktárcától, amelyben a jogszabályok részletes ismertetése mellett kifejtették: *„elviekben lehetőség van arra, hogy a KLIK által fenntartott EGYMI-k keretében is ellátható legyen szakszolgálati feladat, azonban tekintve, hogy a megyei pedagógiai szakszolgálatok létrejöttével a KLIK az Emberi Erőforrások Minisztériumának instrukciói alapján szervezte ki a szakszolgálati intézményegységeket, egy ilyen irányú felterjesztés nem életszerű, illetve részünkről nem támogatott."* Kezdeményezték a XIV. Kerületi Tankerület igazgatójánál 2015.05.26-án az EGYMI alapdokumentumának módosítását, de ezt arra hivatkozva utasították el, hogy a *„hatályos jogszabályok azt nem teszik lehetővé."* Az intézményvezető az EGYMI korai fejlesztéssel összefüggő korábbi tevékenységét összefoglalva ismertette, hogy egész szurdopedagógiai munkájuk alapja a korai fejlesztés léte, ezen múlik végső soron a gyermekek egész jövőbeli életpályája. Korai intervenciós tevékenységük folyamatosan kiemelt feladatként jelent meg. A korai felismerés, az időben kapott hallókészülék, cochleáris implantátum, az eredményes habilitációs, rehabilitációs munka következtében a gyermekeknek minden esélye megvan az óvodai, iskolai, majd társadalmi integrációra. Tevékenységük kiterjedt nem csak az egyéni fejlesztésre, hanem a szülőknek nyújtott tanácsadásra, prevenciós tevékenységükbe pedig sikeresen vonták be védőnői hálózatot is. Tanácsadásokkal segítették a gyermekek beilleszkedését a bölcsődékbe és tanították meg a gondozónőket a velük való foglalkozásra. A szülők körében különösen nagy elismerés övezte a baba-mama csoportos foglalkozásaikat, ahol nem csak a szurdopedagógusoktól, hanem a szülőtársaktól is sok segítséget kaphattak.

Jelezte, hogy az EGYMI jelenleg is rendelkezik mindazokkal a személyi és tárgyi feltételekkel, amelyek a feladat ellátását lehetővé teszik, magasan képzett szurdopedagógusaik biztosítják a szakmai hátteret. A fogadó-tanácsadó részleg lehetőséget biztosít a gyermekek és szüleik otthonos légkörű fogadására. Két különleges terápiás szobájuk is van, az ún. Snoezelen- és a hangtálas szoba. Az egyéni fejlesztés, csoportos foglalkozás szobái jól felszereltek, korábbi pályázataik révén rendelkeznek minden szükséges fejlesztő eszközzel, játékokkal, melyek eszközkölcsönzőjük révén ki is kölcsönözhetőek, hazavihetőek. Munkájuk fontos része a „home-training," vagyis a szakemberek az otthonukban látogatják a családokat, ott fejlesztik a gyerekeket és tanítják a szülőket, nagyszülőket a velük való foglalkozásra.

**A vizsgálat megállapításai**

**I. A hatáskör tekintetében**

A feladat- és hatáskörömet, az 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) rögzíti, hogy a köznevelés közszolgálat, és amelynek általános kereteit és garanciáit az állam biztosítja. Az Nkt. 18. **§** (1) bekezdése értelmében a szülő és a pedagógus nevelő munkáját, valamint a nevelési-oktatási intézmény feladatainak ellátását pedagógiai szakszolgálat segíti, amelynek része a gyógypedagógiai tanácsadás, korai fejlesztés, oktatás és gondozás. A fentiek alapján az egyedi ügy tekintetében az érintett szervekre az ombudsman vizsgálati jogosultsága – az Ajbt. hatásköri szabályai értelmében – egyértelműen kiterjed. Eljárásom során figyelemmel voltam arra a tényre is, hogy a panaszos ügyében az *érdemi jogorvoslati lehetőség a korai fejlesztésnek, mint feladat ellátását biztosító szervezeti rendszer tekintetében nem áll rendelkezésre.*

**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 éllel 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.”*

Ha összevetjük az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében, az Alaptörvény XVI. cikk (1) 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 67. § (1) bekezdésének szövegével, akkor abból az állapítható meg, hogy a jelen vizsgálat tárgyát képező jogállamiság elve, az egyenlő bánásmód követelménye, illetve a gyermek megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz való joga 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 fogyatékkal élőket.

**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. 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.** *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 Gyermekek Jogairól szóló ENSZ Egyezmény preambulumában is, amely rögzíti, hogy a gyermeknek, figyelemmel fizikai és szellemi érettségének hiányára, különös védelemre és gondozásra van szüksége, nevezetesen megfelelő jogi védelemre, születése előtt és születése után egyaránt. Az 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 23. cikke külön is rendelkezik *a fogyatékossággal élő gyermekek speciális jogairól és védelméről*.[1]

[1] Összhangban a Fogyatékossággal élő személyek jogairól szóló ENSZ egyezmény 7. cikkében foglaltakkal.

Az Egyezmény rögzíti, hogy részes államok – így Magyarország is – elismerik, hogy a szellemileg vagy testileg fogyatékos gyermeknek emberi méltóságát biztosító, önfenntartását előmozdító, a közösségi életben való tevékeny részvételét lehetővé tevő, teljes és tisztes életet kell élnie. Elismerik továbbá a fogyatékos gyermeknek a különleges gondozáshoz való jogát, és a rendelkezésükre álló forrásoktól függő mértékben, az előírt feltételeknek megfelelő fogyatékos gyermeknek és eltartóinak, kérelemre, a gyermek állapotához és szülei vagy gondviselői helyzetéhez alkalmazkodó segítséget biztosítanak. Az Egyezmény 23. cikk 3. pontja értelmében pedig a fogyatékos gyermek sajátos szükségletei okán a segítség a gyermek szüleinek vagy gondviselőinek anyagi erőforrásait figyelembe véve, lehetőség szerint ingyenes, úgy kell alakítani, hogy a gyermek valóban részesülhessen oktatásban, képzésben, egészségügyi ellátásban, gyógyító-nevelésben, munkára való felkészítésben és szabadidő-tevékenységben oly módon, hogy ezek biztosítsák személyisége lehető legteljesebb kibontakoztatását kulturális és szellemi területen egyaránt.

**3.** 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 *fogyatékossággal élőket.* Az Alaptörvény tehát az időseket és a fogyatékossággal 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 okán sajátos, kiszolgáltatottabb helyzetük miatt objektíve hátrányba kerülő személyek csoportjainál az állami beavatkozás *nem fakultatív feladat*: az állam köteles hatékony lépéseket tenni a 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 államcélt: e körben mérlegelni lehet az eszközök megválasztásában az állam teherbíró képességét. A fogyatékossággal élő személyek ellátása kötelezettséget jelent az állam és a társadalom számára, jogaikat és esélyegyenlőségüket az államnak jogalkotás útján is elő kell segíteni, ennek során tekintettel kell lenni a fogyatékos személyek érinthetetlen emberi méltóságára a jogosultságok és kötelezettségek elosztásakor.

Az egyenlő bánásmóddal és az esélyegyenlőséggel összefüggésben érdemes arra is utalni, hogy az alapvető jogok biztosa számára az Ajbt. immár fontos célként fogalmazza meg a *leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportokhoz* tartozó személyek jogainak fokozott védelmét, ugyanakkor eddig az országgyűlési biztosok – külön törvényi felhívás nélkül is – kiemelt figyelmet fordítottak az ebbe a csoportba tartozók alapvető jogainak a védelmére. Az ombudsmani gyakorlat alapján e személyi körbe tartoznak a *fogyatékossággal élő személyek* és a *gyermekek is.* A két csoport metszete, azaz a fogyatékossággal élő gyermekek esetében kifejezetten *halmozódik az állami, közhatalmi beavatkozással szembeni kiszolgáltatottság*. Másfelől esetükben még súlyosabb és közvetlen következményekkel járhat az is, ha az állam nem tesz eleget egyes alkotmányos feladatainak, a speciális szabályozás és gyakorlat kialakításával, fenntartásával kapcsolatos kötelezettségeit nem vagy nem megfelelően látja el.

### III. A vizsgált ügy tekintetében

#### *1. A korai fejlesztés szervezeti rendszere*

A sajátos nevelési igényű tanuló jogaként rögzíti az Nkt. 47. § (1) bekezdése azt, hogy különleges bánásmód keretében állapotának megfelelő pedagógiai, gyógypedagógiai, konduktív pedagógiai ellátásban részesüljön attól kezdődően, hogy igényjogosultságát megállapították.

A korai fejlesztés és gondozás feladata az EMMI r. 4. § (1) bekezdése alapján jellemzően a komplex koragyermekkori intervenció és prevenció: az ellátásra való jogosultság megállapításának időpontjától kezdődően *a gyermek fejlődésének elősegítése, a család kompetenciáinak erősítése, a gyermek és a család társadalmi inklúziójának támogatása*. A korai fejlesztés és gondozás tevékenységei közé sorolja így a komplex gyógypedagógiai fejlesztést, a tanácsadást, a társas, a kommunikációs és nyelvi készségek fejlesztését, a mozgásfejlesztést és a pszichológiai segítségnyújtást.

A feltárt tényállás szerint a szaktárca *szakmailag indokoltnak tartotta a tiszta profilú intézmények megalakítását*, így a KLIK 2013 tavaszán megkezdte a korábban szakszolgálati feladatokat is ellátó intézményeknél a feladatok kivonását és átadását a megyei pedagógiai szakszolgálatnak. Az állami fenntartású, országos pedagógiai szakszolgálati hálózat 2013. szeptember l-ével összesen 221 intézménnyel állt fel.

*A pedagógiai szakszolgálat* az Nkt. 18. § (1)-(2) bekezdése értelmében segíti a szülőnek és a pedagógusnak a nevelő munkáját, valamint a nevelési-oktatási intézmény feladatainak ellátását, amelynek részét képezi többek között *a gyógypedagógiai tanácsadás, korai fejlesztés, oktatás és gondozás (a továbbiakban együtt: korai fejlesztés).* Az egységes gyógypedagógiai módszertani intézmények jogállását ezzel párhuzamosan az Nkt. 2013-ban hatályos 20. § (9) bekezdésében a többcélú intézmények között szabályozta. Kimondta többek között, hogy az egységes gyógypedagógiai módszertani intézmény a sajátos nevelési igényű gyermekek, tanulók többi gyermekkel, tanulóval együtt történő nevelésének, oktatásának segítése céljából hozható létre. Az intézmény – céljaival összhangban – az országos és megyei szakértői bizottsági feladatokon kívül *pedagógiai szakszolgálati feladatokat is elláthat*, továbbá utazó gyógypedagógusi hálózatot működtethet.

A pedagógiai szakszolgálatok feladatainak, működési feltételeinek, feladatai ellátásának részletes szabályait az oktatásért felelős miniszter rendeletben határozta meg. Az EMMI r. 3. §-a értelmében a szakszolgálati feladatokat megyénként és a fővárosban egy, a KLIK által fenntartott pedagógiai szakszolgálati intézmény, továbbá az állami felsőoktatási intézmény, illetve az állami feladatellátásban köznevelési szerződés alapján részt vevő egyházi vagy más nem állami, nem önkormányzati köznevelési intézményfenntartók által fenntartott pedagógiai szakszolgálati intézmény látja el.

A fővárosi és a megyei pedagógiai szakszolgálatok feladatukat a megyében és a fővárosban a székhelyén, tagintézményekben, a tankerület illetékességi területén levő egy vagy több tagintézményi telephelyen biztosítja. A hivatkozott rendelkezés 2014. január 31-től módosult és a rendelet lehetővé tette, hogy a *pedagógiai szakszolgálati feladatokat az önálló pedagógiai szakszolgálati intézményen kívül az egységes gyógypedagógiai, konduktív pedagógiai módszertani intézmények is elláthassák.*

A korai fejlesztés feladatának ellátásával kapcsolatos következő módosításra 2015. január 1-jén került sor, mikor az Nkt. 20. § (9) bekezdése – az indokolása szerint a törvény alapján az egységes gyógypedagógiai módszertani intézmény által ellátható és kötelezően ellátandó feladatok körében szövegpontosításra, egyértelműsítésre kerül sor – kimondta, hogy ilyen intézmény a sajátos nevelési igényű tanulók többi tanulóval együtt történő nevelésének, oktatásának segítése céljából hozható létre. Az intézmény keretén belül *működnie kell kizárólag sajátos nevelési igényű gyermekeket* ellátó óvodai, általános iskolai, fejlesztő nevelés-oktatást végző iskolai, középfokú iskolai feladatot ellátó, utazó gyógypedagógusi, illetve utazó konduktori hálózatnak *vagy – az országos és megyei szakértői bizottsági feladatok kivételével – pedagógiai szakszolgálati feladatokat ellátó intézményegységnek*.

*Mindezek alapján egyértelműen rögzíthető, hogy pedagógiai szakszolgálati feladat, így a korai fejlesztés feladatának egységes gyógypedagógiai módszertani intézményben való ellátását a törvényi szabályozás 2013 óta folyamatosan lehetővé tette. Az Nkt. felhatalmazása alapján kiadott EMMI r. ezzel szemben a hatálybalépésétől 2014. január 31-ig a korai fejlesztés ellátását az önálló pedagógiai szakszolgálati intézmények tekintetében szabályozta.*

*Az alacsonyabb jogforrási szintű miniszteri rendelet a törvénynél szűkebb szabályozási körét pedig a jogalkalmazók álláspontom szerint tévesen úgy értelmezték, hogy a korai fejlesztés feladatát, mint pedagógiai szakszolgálati feladatot csak a pedagógiai szakszolgálat keretén belül lehet ellátni. Mindezek alapján megállapítom, hogy a téves jogértelmezésre épülő jogalkalmazói gyakorlat a jogbiztonság követelményébe ütközve visszásságot okozott.*

***2. Az egyedi ügyben érintett gyermekek korai fejlesztésének körülményei***

A szakértői bizottság szakvéleménye alapján van mód a sajátos nevelési igényű gyermek számára a megfelelő, speciális szakértelemmel és felszerelésekkel rendelkező intézmény igénybevételére és számára az ellátást szakértői véleményében foglaltak szerint kell biztosítani. A korai fejlesztés és gondozás – az EMMI r. 4. § (5)-(7) bekezdései alapján – egyéni foglalkozás, vagy legfeljebb hat gyermekből álló csoportfoglalkozás keretében valósítható meg, a gyermek állapotának, szükségleteinek, valamint a család terhelhetőségének függvényében, amelynek időkerete a gyermek kora alapján eltér, 0-3 éves kor között: legalább heti 1 óra, legfeljebb heti 4 óra, míg 3-5 éves kor között legalább heti 2, legfeljebb heti 5 óra. Az időkeretet a szakértői bizottság állapítja meg. Ha a gyermek bölcsődei nevelésben részesül az EMMI r. 4. § (3) bekezdése értelmében a korai fejlesztést és gondozást – amennyiben a feladat ellátásához szükséges feltételek biztosítottak – az intézményben kell ellátni.

A vizsgálat során feltárt tényállás szerint az *EGYMI 2013. október 4-én megjelent intézményi alapdokumentuma a korábbiakkal szemben már nem tartalmazta a korai fejlesztés, oktatás és gondozásnak, mint pedagógiai szakszolgálati feladatnak az ellátását*. A panaszos gyermeke számára 2014. március 18-án kelt szakértői vélemény, illetve hozzá hasonlóan az EGYMI-ben ellátott több gyermek korai fejlesztésére is – noha e feladatot az intézmény alapdokumentuma már nem tartalmazta – az EGYMI-t jelölte ki. Az EGYMI a rendelkezésére álló szakmai feltételek megléte és a széleskörű szülői megelégedés mellett a gyermek, illetve ez idő alatt több gyermek korai fejlesztését biztosította.

A 2015. évi szakértői bizottsági felülvizsgálatokat követően az addig az EGYMI-ben korai fejlesztésben részesülő gyermekek tekintetében új ellátó intézményeket jelöltek ki. A feltárt tényállás szerint *az új ellátó intézmény kijelölése tényegesen 3 gyermeket érintett*, mivel egy gyermek számára már korábban a szülő kérte a kijelölt intézmény megváltozását, míg a többi gyermek időközben koruk alapján már más ellátásra váltak jogosulttá, ők az intézmény utazótanári szolgáltatását vették igénybe.

A három gyermek közül a panaszos gyermeke számára a szakvélemény a *korai fejlesztés heti két órában való ellátására tett javaslatot, a gyermek számára a kijelölt pedagógiai szakszolgálat pedagógusa a gyermek nevelését biztosító bölcsődében ugyanakkor a javasolt heti két óra helyett csak heti egy órában tudott ellátást nyújtani 2015. március 24-től, három hónapra szóló egyéni fejlesztési terv alapján.* Jelezte azt is, hogy a kijelölt intézmény a gyermek számára a 2015/2016. tanévben biztosítja a javaslat szerinti két órában, képzettséggel rendelkező szakember általi korai fejlesztést.

A másik érintett gyermek számára a köznevelési szerződéssel rendelkező *Korai Fejlesztő Központot Támogató Alapítvány* fenntartásában működő Budapesti Korai Fejlesztő Központ biztosítja a korai fejlesztés ellátását. A harmadik gyermek tekintetében a 2015. március 30-án kelt szakértői vélemény *heti 4 óra* egyéni szurdopedagógiai fejlesztésre tett javaslatot, intézményként a *Fővárosi Pedagógiai Szakszolgálat XIV. Kerületi Tagintézményét* kijelölve. A szülő a szakvéleményben kijelölt intézménnyel nem értett egyet az EMMI r. 18. § (1) bekezdésében biztosított jogával élve. A KLIK elnökének válasza időpontjában a gyermek számára az *intézménykijelölésére vonatkozó eljárás folyamatban volt.*

*Mindezekre tekintettel megállapítom, hogy a panaszos gyermeke igényjogosultságának megállapítását követő hónapokban a szakvéleményben javasoltak szerinti heti kettő óra korai fejlesztést nem kapta meg.*

A szaktárca által indokoltnak tartott és a KLIK által létrehozott egységes szervezeti rend szerint felállított pedagógiai szakszolgálat kijelölt tagintézménye a panaszos gyermeke számára megállapított időkeretben a fejlesztést nem tudta biztosítani. *Álláspontom szerint aggodalomra ad okot az is, hogy a heti 4 óra korai fejlesztésre jogosult gyermek számára a szolgáltatást nyújtó intézményt több hónapon keresztül nem sikerült kijelölni. Ezen aggályok összességében az érintett gyermekek legfőbb érdekét sértő eljáráshoz vezettek, a védelemhez és gondoskodáshoz való jogukkal összefüggő visszásságot okoztak.*

***3. A korai fejlesztés hozzáférhetősége, személyi és tárgyi feltételei***

**3.1** A KLIK elnökének magyarázata szerint a gyermek számára javasolt szolgáltatás nyújtására, a részleges ellátási hiányosságának megoldására, a magasabb óraszámban történő foglalkozásra nem volt mód, mert a Tagintézményben megkezdett fejlesztéseket a *speciális szakemberszükséglet* miatt nem lehetett átcsoportosítani. Az átszervezés a rendelkezésemre álló információk alapján nem járt együtt a területen addig *dolgozó szakemberek átadásával, azok többsége ugyanis az egységes gyógypedagógiai módszertani intézményeknél maradt.*

Magyarországon korai fejlesztés keretében ellátott gyermekek száma az átalakítást megelőzően 2013-ban 2.609 fő volt, az ellátásra jogosult gyermekek száma azonban *egy év alatt 35 %-kal növekedett*. 2014. október 1-jén korai fejlesztésre jogosult gyermekek száma így *3.521 főre nőtt, amely létszámból 2.793 fő gyermek ellátásáról állami intézmény*, 99 főről egyházi intézmény, míg 629 gyermekről korai fejlesztésről egyéb intézmény gondoskodott.

Mindezek ismeretében fel kívántam tárni a korai fejlesztés feladat ellátásához rendelt személyi feltételek helyzetét. Az EMMI r. alapján a korai fejlesztés feladatai elláthatóak gyógypedagógus, pszichológus vagy konduktor munkakörben. A pedagógus-munkakörben foglalkoztatottak végzettségi és szakképzettségi követelményeit az EMMI r. 6. melléklete tartalmazza, amelye szerint *gyógypedagógus munkakör* gyógypedagógus szakképzettséggel, a *pszichológus munkakör* klinikai gyermek szakpszichológus vagy tanácsadó szakpszichológus szakképzettséggel, a *konduktor munkakör* konduktor szakképzettséggel tölthető be.

A miniszteri rendelet ugyanakkor nem írja elő a gyógypedagógus alkalmazásánál a szakirányt, *mivel jelenleg nincs ilyen irányú képzés.*[2] *A gyakorlat azonban azt mutatja, hogy mindenképpen javasolt fogyatékosság-specifikus képzettség. A tapasztalatok szerint a gyógypedagógiai tanácsadás, korai fejlesztés, oktatás és gondozás területén a gyógypedagógiai szakirányok közül elsősorban az értelmileg akadályozottak pedagógiája szakirányon végzett gyógypedagógus, a logopédus, a szomatopedagógus, az autizmus spektrum pedagógiája szakirányú gyógypedagógus, valamint az érzékszervi sérülések eseteihez szükséges látássérültek pedagógiája szakirányon végzett gyógypedagógus (tiflopedagógus) és a hallássérültek pedagógiája szakirányon végzett gyógypedagógus (szurdopedagógus) képzettségek a leghatékonyabbak.*

A minimális létszámot az EMMI r. 7. melléklete rögzíti, amely főszabályként megyénként és pedagógiai szakszolgálati feladatonként határozza meg a foglalkoztatott pedagógusok és nem pedagógus munkakörben foglalkoztatottak számát. A *korai fejlesztés* feladat ellátásához ugyanakkor nem önállóan, hanem a *fejlesztő nevelés feladatához* szükséges szakemberekkel együttes minimális létszámot adja meg. A két feladatot együttesen országosan *összesen 264 pedagógus munkakörben foglalkoztatott minimum létszámmal kell biztosítani, e létszámból a fővárosra 40 fő jut,* ahol e kettős feladat tovább oszlik 23 kerületi tagintézményre, vagyis a *két feladat ellátására együttesen* kerületenként *2 fő pedagógusi létszám sem áll rendelkezésre.* A vizsgálat során feltárt tényállás szerint az átszervezést követően közvetlenül, *2013-ban* a korai fejlesztést *210 főállású pedagógus látta* el.

[2] Lásd Kereki Judit – Szvatkó Anna: A koragyermekkori intervenció, valamint a gyógypedagógiai tanácsadás, korai fejlesztés, oktatás és gondozás szakszolgálati protokollja Educatio Társadalmi Szolgáltató Nonprofit Kft., Budapest 2015.

A feladatellátás érdekében szükségessé vált további 10 fő részmunkaidőben, illetve 21 fő óraadóként való foglalkoztatása, így összesen 241 fő pedagógust alkalmaztak az állami intézményekben korai fejlesztésre. A szakember állomány *2014. év végére* 309 főre emelkedett, *amelyből 223 fő főállásban*, további 19 fő részmunkaidőben, 67 fő óraadóként dolgozott.

A fenti adatok ismeretében 2014 végén egy állami intézményben foglalkoztatott korai fejlesztést végző pedagógusra – figyelemmel az óraadó és a részmunkaidős létszámra – *mintegy 9 fejlesztendő gyermek* jutott, az ellátott gyermek létszám azonban a valóságban e számnál ténylegesen magasabb, mert az összes létszámból, a 309 főből, mintegy 86 fővel kevesebb, csak 223 fő látja el főállásban munkakörét, *ezért vált szükségessé részmunkaidős és óraadó pedagógusok alkalmazása is.* Ha csak a főállású pedagógusokat vesszük figyelembe az egy pedagógusra jutó gyermekek létszámának megállapításakor, akkor már egy pedagógusra *12-13 gyermek* is juthat. Mivel azonban az ellátást a pedagógus és a gyermeklétszámon kívül befolyásolja a gyermekek számára nyújtandó óraszám, amely a gyermeket a szakvéleményben foglaltak szerint 1-4 óra időtartamú egyéni vagy csoportos fejlesztés illeti meg.

*Így országosan e jelentésben csak kísérlet tehető az egy pedagógusra valóságban jutó ellátott gyermeklétszámának és az általa óraszám szerint nyújtott szolgáltatások mértékének megállapítására és ebből következtethető személyi állomány elégséges vagy elégtelen voltára.*

*Tényként szükséges értékelni, hogy az ellátásra jogosult gyermekek száma jelentősen emelkedett az átszervezést követően, mintegy 35 százalékkal, míg a pedagógusokként foglalkoztatottak létszáma ugyancsak emelkedett*, összlétszámot tekintve 28 százalékkal. A megemelkedett gyermeklétszám mellett *azonban a valóságban csupán 13 fővel emelkedett egy év alatt a teljes munkaidőben, 9 fővel a részmunkaidőben és 46 fővel az óraadóként alkalmazottak száma, amely két utóbbi alkalmazási forma önmagában a létszám alapján nem értelmezhető és nem is számítható teljes munkaidőben való foglalkoztatásnak.*

A Fővárosi Pedagógiai Szakszolgálat XIII. Kerületi Tagintézménye tekintetében pedig egyértelműen megállapítható, hogy az igény felmerülésekor a rendelkezésére álló személyi állomány hiányában nem tudta biztosítani a gyermek számára az ellátását.

Figyelemmel voltam e körben arra is, hogy a Tagintézmény 29 fő sajátos nevelési igényű gyermek korai fejlesztését *egy fő logopédus-gyógypedagógus teljes munkaidőben (21 kontaktórában), két fő konduktor és gyógypedagógus-pszichológus pedig részmunkaidőben (11-11 kontaktórában) látja el a kerület 9 bölcsődéjében.* A kerület ellátásra jogosult gyermek száma, illetve az ellátásra jutó kontaktórák száma alapján egy gyermekre a kerületben megközelítőleg 1,5 óra kora fejlesztés jutott, úgyhogy az 1 fő és a 2 fél állású pedagógus *mindezt 9 különböző helyszínen látja el*. Miközben a korai fejlesztés egyéni foglalkozás, vagy legfeljebb hat gyermekből álló csoportfoglalkozás időkerete szerint *0-3 éves kor között: legalább heti egy, legfeljebb heti négy óra,* míg 3-5 éves kor között legalább heti kettő, legfeljebb heti öt óra kell, hogy legyen a szakértői véleményben foglaltak szerint.

*Mindezek alapján megállapítom, hogy a korai fejlesztési feladat ellátására köteles Fővárosi Pedagógiai Szakszolgálat XIII. Kerületi Tagintézményében az igény felmerülésekor nem állt fenn a szükséges létszám. Álláspontom szerint a jövőre nézve is aggodalomra ad okot, hogy a rendelkezésre álló 1 főállású és 2 félállású pedagógus létszám a korai fejlesztésre jogosult gyermekek számára maradéktalanul képes-e biztosítani a teljes körű ellátást. Mindezen túl álláspontom szerint az országosan az EMMI r. 6. mellékletében a két feladatra (pl. korai fejlesztésre és fejlesztő nevelésre) együttesen megállapított pedagógiai létszám kétségessé teszi az ellátásra szoruló gyermekek számára a korai fejlesztés valós és igényeiknek megfelelő szolgáltatások elérhetőségét. A kialakult helyzet a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggő visszásság közvetlen veszélyét jelenti.*

**3.2** Egy állami feladat ellátásához a személyi feltételeken túl a szükséges *tárgyi feltételeknek* is rendelkezésre kell állnia. A pedagógiai szakszolgálati intézmények kötelező (minimális) eszközeit és felszereléseit az EMMI r. 9. melléklete határozza meg.

Az EMMI r. 4. § (3) bekezdése továbbá kimondja, hogy, ha a gyermek *bölcsődei nevelésben*, gyermekotthoni ellátásban, fogyatékosok nappali intézményében, fogyatékosok ápoló-gondozó bentlakásos intézményében intézményi ellátásban *részesül, a korai fejlesztést és gondozást – amennyiben a feladat ellátásához szükséges feltételek biztosítottak – az intézményben kell ellátni.*

Ahogyan jelentésében jeleztem, a KLIK elnöke válaszában utalt arra, hogy a személyi feltételekhez hasonlóan az átszervezés nem járt együtt *a feladatellátásra alkalmas helyiségek átadásával, azok többsége az egységes gyógypedagógiai módszertani intézményeknél maradt*. A központi törekvés, hogy a szakszolgálatok saját intézményi rendszerükben biztosíthassák az ellátást a gyermekek számára, sok esetben a használatban lévő ingatlanok szabnak határt, a körülmények javítása érdekében egyeztetnek az önkormányzatokkal.

*Mindezek alapján álláspontom szerint a személyi feltételek elégtelensége mellett a szükséges tárgyi feltételek hiánya is akadályozza az önálló pedagógiai szakszolgálatoknál a korai fejlesztéshez, mint szolgáltatáshoz való hozzájutást, mindez szintén a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggő visszásságot okoz.*

**3.3** Külön is *aggodalomra ad okot és alapjogi visszásság meglétét önmagában megalapozza álláspontom szerint az,* hogy a feltárt tényállás szerint az egyik érintett kisgyermek számára – aki a szakvélemény szerint heti 4 órában lenne jogosult a fejlesztésre – már *több hónapja folyamatban van a korai fejlesztést végző szervezet kijelölése*.

**3.4** A feltárt tényállás szerint *az EGYMI rendelkezik mindazokkal a személyi és tárgyi feltételekkel, amelyek a gyermekek igényeire specializáltan (pl. hallássérüléshez) szükséges korai fejlesztésnek,* mint feladat ellátását lehetővé tennék. Az EGYMI nemcsak magasan képzett szurdopedagógusokat foglalkoztat, hanem a fogadó-tanácsadó részlege lehetőséget biztosít mind a gyermekek, mind szüleik otthonos légkörű fogadására. Két különleges terápiás szoba ún. Snoezelen- és a hangtálas szoba biztosítja a hallássérült gyermekek fejlesztését. A feltárt tényállás alapján az egyéni fejlesztés és a csoportos foglalkozás szobái jól felszereltek, rendelkezésre áll minden szükséges fejlesztő eszköz, játék.

A Fot. 2. § (5) bekezdése értelmében az állam köteles gondoskodni a *fogyatékos személyeket megillető jogok érvényesítéséről*, hátrányait kompenzáló intézményrendszer működtetéséről a nemzetgazdaság mindenkori lehetőségeivel összhangban. A Fot. 3. §-a rögzíti, 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 olyan pozitív intézkedéseket követel meg, amelyek lehetővé teszik az egyén helyzetéből adódó hátrányok csökkentését, így a köznevelés rendszerében is hangsúlyosan érvényesülnie kell a Fot. alapelveinek, kiemelten a fogyatékossággal élő gyermekek jogainak, e gyermekeket nevelő családok védelmének.

Az *AJB-343/2015. számon kiadott jelentésemben* az integráltan nevelhető és oktatható sajátos nevelési igényű gyermekek oktatáshoz, neveléshez való hozzáférése kapcsán már rögzítettem, hogy a tanuláshoz való jog gyakorlását, az iskolaválasztással kapcsolatos döntés meghozatalát jelentős mértékben meghatározza az iskola hozzáférhetősége, elérhetősége, az iskolának az egyes fogyatékossági csoportokhoz igazadó személyi és tárgyi feltételeinek megléte, továbbá a személyiséghez kapcsolódó képzés jellege és minősége.

A jelenlegi vizsgálatom nyomán pedig rá kell mutatnom arra, hogy a fogyatékossággal élő kisgyermekek egyedi igényeinek, szükségleteinek feltérképezése kiemelt fontossággal bír különösen – mind a gyermekre, mind a szülőre nézve – egy szervezetrendszer átalakításakor. Minél súlyosabb vagy komplexebb a probléma, a fogyatékossággal élő gyermekek fejlődését annak korai éveiben annál inkább meghatározza az állapotuknak megfelelő szolgáltatásokhoz való hozzáférhetőség, elérhetőség, a szolgáltatások személyi és tárgyi feltételei.

*Jelentésem külön-külön rámutatott a korai fejlesztéshez való hozzájutást akadályozó körülményekre.*

Így arra is, hogy a korai fejlesztés feladatának *egységes gyógypedagógiai módszertani intézményekben* való ellátását az Nkt. szabályai 2013 óta folyamatosan lehetővé tették, míg az Nkt. felhatalmazása alapján kiadott EMMI r. a hatálybalépésétől 2014. január 31-ig csak a pedagógiai szakszolgálatok tekintetében szabályozta a korai fejlesztést, így az EGYMI 2013. október 4-én megjelent intézményi alapdokumentuma sem tartalmazta a korai fejlesztésnek, mint pedagógiai szakszolgálati feladatnak az ellátását.

A 2014. évi szakértői vélemények ennek ellenére az EGYMI-t jelölték ki a hallássérült gyermekek ellátásának helyéül. A 2015. évi szakértői bizottsági felülvizsgálatok az addig az EGYMI-ben korai fejlesztésben részesülő gyermekek tekintetében – az irányító és a fenntartó szerv útmutatása alapján – új ellátó intézményeket jelöltek ki. A kijelölt Tagintézményben a panaszos gyermeke jogosultságának megállapítását követően a javasolt korai fejlesztést személyi feltételek hiánya miatt nem kaphatta meg, egy másik jogosult gyermek számára a szolgáltatást nyújtó intézményt több hónapon keresztül sem sikerült kijelölni.

*Álláspontom szerint az adatok és tények azt támasztják alá, hogy a KLIK által fenntartott egységes pedagógiai szakszolgálati rendszerben a korai fejlesztéshez szükséges személyi és tárgyi feltételek, a speciális képzettségű szakembereket is igénylő szolgáltatások biztosítása nemcsak kivételesen, az egyedi ügyben, hanem rendszerszinten sem tekinthetőek elégségesnek, különös tekintettel az időközben jelentősen megnövekedett korai fejlesztésre jogosult gyermekek számára. Ennek következtében pedig a fogyatékossággal élő gyermekek speciális védelemhez és gondoskodáshoz való joga sérelmet szenved.*

**Intézkedéseim**

A jelentésemben feltárt, alapvető joggal összefüggő visszásság jövőbeni bekövetkezése lehetőségének a megelőzése érdekében

1. az Ajbt. 37. §-a alapján *kezdeményezem* az emberi erőforrások miniszterénél, hogy a pedagógiai szakszolgálati intézmények működéséről szóló 15/2013. (II. 26.) EMMI rendelet mellékleteinek megfelelő módosításával a korai fejlesztés feladatának ellátáshoz rendelt minimális személyi követelmények között a korai fejlesztésre önállóan és a megemelkedett ellátásra jogosult gyermekek számának és az ellátás során a specializációt is biztosító módon határozza meg a személyi feltételeket;

2. az Ajbt. 32. §-a alapján felkérem a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ elnökét, hogy

a) az Nkt. 20. § (9) bekezdésében foglalt szabályozás keretei között, a megemelkedett igényjogosult gyermeklétszám minőségi ellátása, valamint a gyermekek korai fejlesztéshez való maradéktalan hozzájutása, egyéni és speciális igényeinek biztosítása érdekében, az eddig elért eredmények fenntarthatósága, és a korai fejlesztés hozzáférhetőségének bővítése mellett – a szakmai koncepció továbbgondolásával, igény esetén a pedagógiai szakszolgálatokkal való együttműködésben – fontolja meg a korai fejlesztéshez szükséges személyi, tárgyi és szakmai feltételekkel rendelkező egységes gyógypedagógiai és módszertani intézmények feladatellátásba való bevonását is, amennyiben ezt a kívánatosnak ítélt cél elérése érdekében szükségesnek találná.

b) soron kívül tegyen meg minden szükséges intézkedést azon kisgyermek igényeinek megfelelő korai fejlesztéshez való hozzáférhetősége érdekében, amelynek ügyében a korai fejlesztésre köteles szerv kijelölése több hónapja folyamatban van.

Budapest, 2016. március

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának és**
**a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettesének**
**Közös jelentése**
**az AJB-429/2016. számú ügyben**

Előadó: dr. Garaguly István

## Az eljárás megindulása

A panaszos azért fordult az alapvető jogok biztosához, mert Velence külterületén lévő, művelés alól kivett, kert és gazdasági épületként nyilvántartott ingatlanát nem használta, ennek ellenére a „VHG" Velencei-tavi Hulladékgazdálkodási Nonprofit Kft. 2014-től követeli a hulladékgazdálkodási díjat.

A panaszos levélben kérte a Közszolgáltatót arra, hogy a díjköveteléstől tekintsen el, mert álláspontja szerint a földúton nem lehetséges a hulladékszállító jármű közlekedése, illetve ingatlanát nem használta, így azon nem keletkezett hulladéka sem, azonban a Közszolgáltató a követelését fenntartotta a jogszabályi rendelkezések alapján a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás igénybevételének kötelező voltára tekintettel.

A panasz alapján megvizsgáltuk Velence Város Önkormányzat Képviselő-testületének a települési szilárd hulladék kezeléséről szóló 39/2004. (XII. 31.) rendeletét (a továbbiakban: régi Ör.) valamint az időközben ezt hatályon kívül helyező, Velence Város Önkormányzat Képviselő-testületének a hulladékgazdálkodási közszolgáltatásról szóló 25/2015 (XII.17.) önkormányzati rendeletét (a továbbiakban: új Ör.) és a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásság gyanúja miatt a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettesemmel közös vizsgálatot indítottunk.

Vizsgálatunk során megkerestük Velence Város polgármesterét, valamint a „VHG" Velencei-tavi Hulladékgazdálkodási Nonprofit Kft. (a továbbiakban: Közszolgáltató) ügyvezetőjét az üggyel 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.)
- 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 (Inytv.)
- A helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény (Hat.)
- A vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény (Vgtv.)
- 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 megállapított tényállás**

A beadvány, valamint a polgármestertől és a Közszolgáltatótól kapott tájékoztatás alapján az alábbi tényállást állapítottuk meg:

A Közép – Duna Vidéke Hulladékgazdálkodási Önkormányzati Társulás és a Depónia – VHG Konzorcium (a továbbiakban: Konzorcium) között létrejött közszolgáltatási szerződésben foglaltak szerint Velence Város közigazgatási területén a Konzorcium végzi a települési hulladék összegyűjtését, elszállítását, kezelését, a kijelölt közszolgáltató a Depónia Hulladékkezelő és Településtisztasági Nonprofit Kft. (a továbbiakban: kijelölt közszolgáltató), amely a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátására a vele konzorciális együttműködésben lévő Közszolgáltatót bízta meg.

Velence város tekintetében így a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási feladatokat a Közszolgáltató látja el és ugyancsak a közszolgáltató jogosult a szolgáltatási díjról számlát kibocsátani és a díjat beszedni.

A kijelölt közszolgáltató 2014-től kezdődően megkezdte szolgáltatási területének átvizsgálását, amelynek célja az volt, hogy azok a hulladékgazdálkodással ellátott településrészeken fekvő ingatlanok tulajdonosai, akik még nem szerepeltek a Közszolgáltató nyilvántartási rendszerében, ezáltal korábban nem fizettek hulladékgazdálkodási díjat, rögzítésre kerüljenek, és ezáltal eleget tegyenek törvényi kötelezettségeiknek.

Az ellenőrzés kapcsán derült fény arra, hogy a panaszos ingatlana nem szerepel a rendszerben és ezért nem is fizet díjat a hulladékgazdálkodási közszolgáltatásért.

A helyszíni ellenőrzést követően az ingatlannyilvántartásból, valamint a Kormányhivatal központi személyi adat- és lakcímnyilvántartásából vált nyilvánvalóvá az ingatlan tulajdonosaként a panaszos személye és lakcíme. A Közszolgáltató rögzítette a panaszos adatait a nyilvántartási rendszerben, majd levélben tájékoztatta arról, hogy köteles a hulladékszállítási közszolgáltatási díjat megfizetni.

A panaszos a felhívásra 2014. december 22. napján kelt levélben jelezte, hogy tekintettel arra, hogy ingatlana külterületen lévő gazdasági épület, és nem veszi igénybe a hulladékgazdálkodási közszolgáltatást, nem kívánja a díjat megfizetni.

A Közszolgáltató e levelét követően ismét arról tájékoztatta a panaszost, hogy a közszolgáltatás igénybevétele és a díj megfizetése az erre vonatkozó jogszabályok alapján kötelező jellegű, az ezzel összefüggésben keletkező díjhátralék pedig a NAV által adó módjára behajtható köztartozásnak minősül.

A Közszolgáltató megkeresésére Velence Város jegyzője azt a tájékoztatást adta, hogy a régi Ör. 1. §-a alapján a rendelet hatálya kiterjed Velence teljes igazgatási területén a jogi és magánszemélyekre, valamint Velence Város Önkormányzata hulladékgazdálkodási feladatait a város egész területén ellátja, így a tájékoztatás szerint a külterületi ingatlanok ingatlanhasználóira is vonatkoznak a hulladékgazdálkodási kötelezettségek.

Korábban voltak kijelölt hulladékgyűjtő pontok, azonban ezeket megszüntették, és a település azon részén, ahol az útviszonyok nem teszik lehetővé az ingatlanok hulladékszállító gépjárművel való megközelítését, a közszolgáltató munkatársai gyalog mennek a kihelyezett hulladékért.

Vizsgálatunk során észleltük, hogy a régi Ör.-t hatályon kívül helyezte 2015. december 17-től hatályosan Velence Város Önkormányzat Képviselő-testületének a hulladékgazdálkodási közszolgáltatásról szóló 25/2015 (XII.17.) önkormányzati rendelete (a továbbiakban: új Ör.).

A vizsgálatot egyaránt a panasszal érintett időszakban hatályos Ör., valamint az időközben kihirdetett és hatályba lépett új Ör. rendelkezéseire figyelemmel folytattuk le.

A panasz alapján két szempontból tekintettük át a régi és az új Ör. rendelkezéseit:

*egyfelől* a közszolgáltatási terület határainak meghatározását, illetve ehhez kapcsolódóan a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás igénybevételére kötelezett ingatlanhasználók alanyi körének specifikálásával összefüggő rendelkezéseket,

*másfelől* a közszolgáltatás ingatlanhasználó kérésére történő szüneteltetése esetére vonatkozó szabályozást vizsgáltuk meg a panasz alapján, annak érdekében, hogy megállapítható legyen, az önkormányzati rendeleti szabályozás megfelelően biztosította-e, illetve megfelelően biztosítja-e azt a lehetőséget, hogy amennyiben az ingatlanhasználó az ingatlanát tartósan nem használja, e szabályok szerint kérhette-e, kérheti-e a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás időleges szünetelését.

A régi Ör. 1. §-a úgy rendelkezett, hogy „A rendelet hatálya kiterjed Velence teljes igazgatási területén a jogi- és magánszemélyekre, ideértve a magánszemélyek társaságát." A régi Ör. módosított[1] 3/A. § (1) bekezdésének a) pontja szerint „A háztartási hulladék elszállítása az állandóan lakott ingatlanok esetén egész évben, 52 alkalommal, idényjelleggel használt ingatlanok esetén április 1-től szeptember 30-ig, 26 alkalommal történik a szállítási naptárban megjelölt szállítási napokon." A régi Ör. 5. § (1) bekezdése szerint „A szemétszállítási díjfizetési kötelezettség szempontjából egy egységnek kell tekintetni egy üdülő, illetve lakótelket, vagy egy üdülő-, illetve lakóegységet."

A panasszal érintett időszakban a szüneteltetés eseteire vonatkozó szabályokat a régi Ör. 10. §-a tartalmazta:

(1) Állandó- és üdülőlakos területen, amennyiben az ingatlantulajdonos (szolgáltatás igénybevételére kötelezett) hosszabb ideig nem veszi igénybe a (kommunális hulladék) szolgáltatást, díjcsökkentés megállapítását kérheti a szolgáltatótól, az erre vonatkozó igazolás egyidejű becsatolásával.

(2) Az ingatlan tulajdonosa lakóház esetében díjfizetés csökkentési kérelmet nyújthat be a szolgáltatóhoz, amennyiben a szolgáltatás tárgyát képező ingatlan használatát érintő távollét a tárgyévben a 90 napot meghaladja.

(3) A távollét kezdetét 60 nappal előre be kell jelenteni. A csökkentési kérelemhez csatolni kell a víz-, és villany közüzem nullás elszámoló számláját. A szünetelési időszak végén és a bejelentett szünetelés idején is a Közszolgáltató részére az ellenőrzést lehetővé kell tenni, a szünetelés időszakára vonatkozó végszámlákat is meg kell küldeni a Közszolgáltató részére.

2015. december 17-től hatályosan az új Ör. 1. § (2) bekezdése szerint „*A közszolgáltatási terület határa Velence Város teljes közigazgatási területe."*

Az új Ör. 1. § (3) bekezdése szerint „E rendelet alkalmazásában (..)

c) *szüneteltetés:* olyan jogintézmény, amelynek alapján az ingatlanhasználó a Közszolgáltató felé tett írásbeli bejelentése alapján a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás biztosítása a Közszolgáltató által felfüggesztésre kerül."

e) *üdülőingatlan:* „a helyi adókról" szóló 1990. évi C. törvény 52. § 20. pontjában meghatározott ingatlan.

g) *gyűjtőedény használat, díjfizetési kötelezettség szempontjából*: Egy egységnek kell tekinteni az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII.20.) Kormányrendelet 1. mellékletében rögzített szerinti üdülő-, illetve lakótelket vagy egy üdülő-, illetve lakóegységet."

Az új Ör. IV. fejezete szerint az ingatlanhasználó részéről történő szünetelés és az üdülőingatlanokra vonatkozó sajátos szabályok az alábbiak:

10. § (1) Mentesül az ingatlanhasználó a kommunális hulladékszállítási szolgáltatás díjának megfizetése alól, amennyiben az ingatlan beépítetlen, és azon háztartási hulladék, háztartási hulladékhoz hasonló hulladék, vegyes hulladék, települési hulladék, hamu, lom-hulladék, valamint elkülönítetten gyűjtött hulladék - kivétel a zöld hulladék - nem keletkezik.

(2) Az ingatlanhasználó a közszolgáltatás szünetelését kizárólag írásban, a szünetelés megkezdését megelőzően legalább 15 nappal, a szünetelés lejárta várható időpontjának megjelölésével kérheti a Közszolgáltatótól abban az esetben, ha teljes felelőssége tudatában lenyilatkozza, hogy a tulajdonában vagy használatában lévő ingatlana 3 hónapot meghaladó ideig nincs használatban, azaz az ingatlanban senki sem tartózkodik.

[1] Velence Város Önkormányzata Képviselő-testületének 7/2014. (III. 3.) rendeletével

(3) A közszolgáltató a közszolgáltatás szüneteltetését a bejelentést követő negyedévtől kezdi meg a megjelölt határidőig, illetve az újabb változás bejelentéséig. Amennyiben a szüneteltetés időtartama a 12 hónapot meghaladja, abban az esetben tárgyév december 31. napjáig – a feltételek fennállása esetén – a következő időszakra vonatkozóan kérni szükséges a közszolgáltatás szüneteltetését.

(4) Szüneteltetés feltételei:

a.) a szüneteltetéssel érintett ingatlan vonatkozásában érvényes közszolgáltatási szerződés álljon fenn, és a szüneteltetéssel érintett ingatlan lakatlan, vagy beépítetlen ingatlan, üdülőingatlan, vagy üdülőként használt, de nem akként jegyzett ingatlan,

b.) a szüneteltetéssel érintett ingatlan közszolgáltatási díj egyenlege a szüneteltetési kérelem beadásának időpontjában tartozást nem mutat,

c.) az országos lakcímnyilvántartás adatai szerint az ingatlanra vonatkozóan sem állandó, sem tartózkodási cím nincsen bejegyezve.

(5) Az ingatlan lakatlan, beépítetlen tényét, üdülő, valamint üdülőként használt jellegét a kérelmező ingatlanhasználónak kell igazolnia, a települési önkormányzat által kiállított erre vonatkozó igazolás alapján.

(6) A szüneteltetésre vonatkozó kérelmet a rendelet 1. mellékletét képező nyomtatványon kell a Közszolgáltatónál benyújtani. A szüneteltetés együttes feltételeinek igazolása esetén a szüneteltetés joghatásai a kérelem benyújtásának napjával állnak be. A nyomtatványhoz mellékelni kell azt az igazolást, amely a szüneteltetés feltételeinek fennállását igazolja.

(7) A szüneteltetés időtartama alatt az ingatlanhasználó közszolgáltatási díjfizetésre a zöldhulladék szállítás díján kívül nem köteles.

(8) A Közszolgáltató a szüneteltetés alapjául szolgáló feltételek fennállását, teljesülését jogosult ellenőrizni. Amennyiben a Közszolgáltató megállapítja, hogy az ingatlanhasználó közszolgáltatás igénybevételére irányuló nyilatkozata valótlan, igényt tarthat a közszolgáltatás szünetelésére vonatkozó nyilatkozat benyújtásának időpontjáig visszamenőleg követelni az ingatlanhasználó által alkalmazott hulladékgyűjtő edény utáni közszolgáltatási díjat, továbbá az igazolhatóan felmerült költségeit.

(9) A szüneteltetés fennállása alatt bekövetkező, a szüneteltetést érintő bármely változást a kérelmező ingatlanhasználó köteles a változás bekövetkezésétől számított öt munkanapon belül a Közszolgáltatónál változás bejelentési eljárás keretében bejelenteni.

(10) Az üdülőingatlan ingatlanhasználója április 1. és szeptember 30. közötti időszakban köteles a közszolgáltatást igénybe venni, a díjfizetési kötelezettsége is ezen időszak alatt áll fenn.

(11) Ha az üdülőingatlan ingatlanhasználója egész évben életvitelszerűen tartózkodik az ingatlanban, úgy kérelmére egész évben jogosult a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás igénybevételére, és köteles a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződés módosítása után az egész évre vonatkozó díj megfizetésére.

(12) Amennyiben az ingatlanhasználó az üdülőként nyilvántartott ingatlanát a használati időn kívül nem használja, a Közszolgáltatótól írásban kérheti a közszolgáltatás használati szezonon kívüli szüneteltetését.

Az ingatlanhasználó köteles nyilatkozatot tenni arról, hogy a szüneteltetés időszaka alatt az ingatlant nem használja.

Az új Ör. 1. melléklete szerint a Kérelemhez csatolandó igazolás: Az ingatlan lakatlan, beépítetlen tényét, üdülő, valamint üdülőként használt jellegét igazoló, a települési önkormányzat által kiállított igazolás.

**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.

**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.[2] Az irányadó alkotmánybírósági tézis szerint a jogállamiság elvéből adódó alapvető követelmény, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a *jog által megállapított működési rendben*, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket.[3]

Az Alkotmánybíróság több határozatában is megállapította, hogy az állam csak akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközéhez, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el.[4] Az Alkotmánybíróság azt is vizsgálta, hogy a korlátozás valóban képes-e szolgálni a legitim jogalkotói célt. A cél és az eszköz közötti összefüggés fennállása elengedhetetlen ahhoz, hogy a jogszabály ne legyen önkényes, hiszen az önkényesség biztosan sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamisághoz fűződő jogbiztonság tételét.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint tehát az alapjog-korlátozás alkotmányosságának feltétele, hogy *a szükségesség, alkalmasság és arányosság követelménye együttesen fennálljon.* Az alapvető jog korlátozása csak ultima ratio, végső eszköz a jogalkotó kezében céljai eléréséhez: „Egy alapvető jog korlátozásának alkotmányosságához azonban nem elég, hogy egy másik alapvető jog és szabadság érvényesítése és védelme érdekében történik.

[2] Lásd: 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65.
[3] Ld. 56/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 454., 456.
[4] 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 178.

Az állam csak akkor nyúlhat az alapvető jog korlátozásának végső eszközéhez, ha a másik jog védelme vagy érvényesülése semmilyen más módon nem érhető el, és a korlátozás csak olyan mértékű lehet, amennyi ehhez feltétlenül szükséges."[5]

Az alapvető jogok korlátozásának alkotmányosságát az alkotmánybírósági és – ennek nyomán – az ombudsmani gyakorlat is az ún. *szükségességi-arányossági teszt* alkalmazásával ítéli meg. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint[6] 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[7], 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[8], 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 jövendő generációk életfeltételeinek biztosítása is.

Az Alkotmánybíróság megállapította[9] 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.

---

[5] 2/1990. (II. 18.) AB határozat

[6] Lásd 56/1994. (XI. 10.) AB határozat, ABH 1994, 312, 313.

[7] 996/G/1990. AB határozat

[8] 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

[9] 28/1994. (V. 20.) AB határozat

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[10].

**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 a környezetért való felelősség alaprendelkezését úgy állapítja meg, hogy a környezethasználó az e törvényben meghatározott és más jogszabályokban szabályozott módon büntetőjogi, polgári jogi és közigazgatási jogi felelősséggel tartozik tevékenységének a környezetre gyakorolt hatásaiért.

A hulladékgazdálkodás, ennek részeként a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás jogszabályokban meghatározott rendszere az egészséges környezethez való jog érvényesülésének is egyik legalapvetőbb intézményvédelmi garanciája. Egyfelől funkcionálisan valósítja meg és érvényesíti a környezet és az emberi egészség védelmét a hulladéktermelő környezetért való elsődleges felelősségén alapulóan, 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 Htv.[11] és a Möt. rendelkezései alapján a hulladékgazdálkodás helyben biztosítandó közfeladat, amelynek ellátását a települési önkormányzat a közszolgáltatóval kötött hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződés útján biztosítja.[12]

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."

---

[10] 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

[11] A Kvt. 3. § (1) bekezdés m) pontja alapján a Htv. 3. § (1) bekezdése biztosítja az összhangot a környezetvédelem általános szabályaival.

[12] Möt. 13. § (1) bekezdés 19. pont, 23. § (4) bekezdés 11. pont; Htv. 33. § (1) bekezdés

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. (XII. 20.) AB határozatában kimondta, hogy az ingatlan tulajdonosa a közszolgáltatási szerződés alanyává nem a szerződés írásba foglalásával, még kevésbé azáltal válik, hogy a közszolgáltató a hulladék elszállítását részére felajánlja vagy arra rendelkezésre áll, hanem azáltal, hogy az adott településen ingatlantulajdont szerez. A szerződésre vonatkozó szabályok megfelelő alkalmazása Ptk. 6:2. § (3) bekezdésben foglalt követelményét ugyanakkor – a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződésnek a tulajdonszerzéssel egyidejű létrejötte mellett is – érvényesítenie kell a közszolgáltatási jogviszony tartalmát, elemeit, a jogviszony alanyainak jogosultságait és kötelezettségeit megállapító jogszabályok rendelkezéseinek. A kötelmek közös és a szerződés általános Ptk-beli szabályait ezért a jogszabályoknak, közöttük a Htv. 35. § (1) bekezdésében foglalt tárgykörben az önkormányzati rendeleteknek kell érvényesíteniük.

2.1.1. A panasz alapján vizsgált időszakban hatályosan a régi Ör. 1. §-a úgy rendelkezett, hogy „A rendelet hatálya kiterjed Velence teljes igazgatási területén a jogi- és magánszemélyekre, ideértve a magánszemélyek társaságát."

A régi Ör. 1. §-a a rendelet területi hatályát a személyi hatályával együttesen, sajátosan *egy rendelkezésben* állapította meg Velence város teljes közigazgatási területén a jogi- és magánszemélyekre. E rendelkezés alapján a Közszolgáltató a vizsgálatunkhoz adott válaszában a jegyző tájékoztatására hivatkozással kifejtette, hogy az Ör. 1. §-a alapján a város bel- és külterülete egyaránt – megkülönböztetés nélkül – a közszolgáltatási területhez tartozik.

Az önkormányzati rendeletek területi és személyi hatályát – általános jelleggel – a Jat. állapítja meg. A Jat. 6. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „A jogszabály területi hatálya Magyarország területére, az önkormányzati rendelet területi hatálya a helyi önkormányzat közigazgatási területére terjed ki. (…)." A Jat. 6. § (2) bekezdés b) pontja szerint a jogszabály személyi hatálya önkormányzati rendelet esetében a helyi önkormányzat közigazgatási területén a természetes személyekre, jogi személyekre és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetekre, (…) terjed ki. A Jat. 3. §-a rögzíti az indokolatlanul párhuzamos szabályozás tilalmát, amely szerint a jogszabályban nem ismételhető meg az Alaptörvény vagy olyan jogszabály rendelkezése, amellyel a jogszabály az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes. *Megállapítható, hogy a régi Ör. 1. §-a indokolatlanul megismétli a Jat. 6. § (1) bekezdésében, valamint (2) bekezdés b) pontjában foglalt, az önkormányzati rendeletek területi és személyi hatályára vonatkozó általános rendelkezéseket, vagyis ellentétes a Jat. 3. §-ában megállapított követelménnyel.*

A Möt. 6. § c) pontja szerint a helyi önkormányzat feladatai ellátása során egyes közszolgáltatások igénybevételét – törvény felhatalmazása alapján – rendeletében feltételekhez kötheti.

A Htv. 88. § (4) bekezdés a) pontjában biztosított felhatalmazáshoz kapcsolódó Htv. 35. § (1) bekezdés a) pontja úgy rendelkezik, hogy a települési önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati rendeletben állapítja meg (…) a közszolgáltatási terület határait. A Htv. 35. § (1) bekezdés a) pontja tehát kifejezetten előírja azt, hogy a települési önkormányzatok rendeleteinek meg kell határozni a közszolgáltatási terület határait, vagyis a területi és személyi hatályra vonatkozó Jat.-béli általános rendelkezésekhez képest külön és pontos egyértelműséggel meg kell határozniuk azt a konkrét területet, amelyen a hulladékgazdálkodási közszolgáltatást meg kívánják szervezni, s amely területen lévő ingatlanok és ingatlanhasználók tekintetében a hulladékgazdálkodási közszolgáltatással kapcsolatos jogok és kötelezettségek érvényesek és hatályosak.

A közszolgáltatási terület határait az erre vonatkozó jogszabályok rendelkezéseire is figyelemmel kell meghatározniuk az önkormányzatok képviselő-testületeinek.

Ahogyan korábbi, AJB-3279/2015. számú közös jelentésünkben megállapítottuk, általános megközelítésben az önkormányzat a közszolgáltatások megszervezésére, közöttük a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás biztosítására a település közigazgatási területének azon külterületi részein köteles, amelyek *lakott helynek*[13] minősülnek. Míg belterületek[14] 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 megfelelőség – együttes fennállása esetén minősülhet lakottnak.

Ugyanezen jelentésünkben azt is megállapítottuk, 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. 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 *utcanév*, az *utcák és házszámok,* azok meghatározott *szakaszai*, illetve esetlegesen *a helyrajzi számok* megjelölésével állapíthatják meg. *Megállapítható, hogy a külterületi településrészek vonatkozásában a régi Ör. az 1. §-on túl nem tartalmaz olyan további rendelkezéseket, amelyek alapján a külterületi településrészek vonatkozásában a közszolgáltatási terület határai pontosan meghatározhatóak lennének. Így a közszolgáltatási jogviszony alanyi körének specifikálása szempontjából a külterületen a településrendezési eszközökkel összhangban, besorolása szerint erre a célra rendelt területen, tartózkodási hely szerint bejelentett, nyilvántartott lakosság tekintetében nem határozható meg az Ör. alapján, hogy az ingatlanhasználó hulladékgazdálkodási közszolgáltatással összefüggő jogai és kötelezettségei mely külterületi részeken és mely ingatlanok tulajdonosait, illetve használóit illetik meg, vagy terhelik.*

2.1.2. A panasszal érintett időszakban a közszolgáltatási terület határai, valamint a közszolgáltatási jogviszony alanyi körének konkrét, területi alapú meghatározása szempontjából ugyancsak ellentmondásosak voltak a régi Ör. ingatlanhasználók hulladékgazdálkodási kötelezettségeivel összefüggő egyes rendelkezései.

A régi Ör. módosított[15] 3/A. § (1) bekezdésének a) pontja szerint „A háztartási hulladék elszállítása az állandóan lakott ingatlanok esetén egész évben, 52 alkalommal, idényjelleggel használt ingatlanok esetén április 1-jétől szeptember 30-ig, 26 alkalommal történik a szállítási naptárban megjelölt szállítási napokon."

---

[13] 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 földrészleteket (ingatlanokat) tekintve legalább 50 %-ban állandó tartózkodási hely szerint bejelentett (nyilvántartott) lakosság él, és a területfelhasználás, valamint az infrastruktúra-hálózat kialakítása a települést érintő – jóváhagyott – országos és térségi területrendezési tervekkel összhangban lévő településrendezési eszközöknek megfelel.

[14] A Tszr. értelmező rendelkezései 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 természetközeli része. Ugyanezen jogszabály szerint lakottnak tekinthető az a bel-, vagy külterület, amelyen az érintett választópolgárok életvitelszerűen lakóhellyel rendelkeznek.

[15] Velence Város Önkormányzata Képviselő-testületének 7/2014. (III. 3.) rendeletével

A régi Ör. 5. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „A szemétszállítási díjfizetési kötelezettség szempontjából egy egységnek kell tekintetni egy üdülő, illetve lakótelket, vagy egy üdülő-, illetve lakóegységet."

A Htv. 35. § (1) bekezdés e) és f) pontja szerint a települési önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati rendeletben állapítja meg:

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.

A régi Ör. 3/A. § (1) bekezdés a) pontja egyfelől állandó, másfelől idényjelleggel használt ingatlanokra tartalmaz rendelkezést, míg az 5. § (1) bekezdése az üdülő- és lakótelek, valamint üdülő- és lakóingatlan egységre vonatkozó szabályozást tartalmaz, a tényállásban ismertetett 10. § (1) bekezdése pedig „állandó- és üdülőlakos terület"-re vonatkozó szabályt állapít meg.

A régi Ör. ezen fogalmai egyfelől következetlenek és pontatlanok, másfelől a közszolgáltatási terület határai szempontjából ugyancsak nem teszik megállapíthatóvá azt, hogy a település külterületi részein mely területek, telkek és ingatlanok minősülnek nagyvárosias, kisvárosias, falusias lakóterületnek, vagy üdülőterületnek, mely ingatlanok és mi alapján minősülnek üdülő-, vagy lakóteleknek, valamint üdülő- és lakóingatlan-egységnek.

Ezen rendelkezések szempontjából az önálló ingatlanra, ingatlanegységre, valamint ezek üdülő jellegére vonatkozó szabályozást az Inytv., az ingatlan fekvése szerinti beépítésre szánt, vagy beépítésre nem szánt *terület jellegét*, valamint ehhez kapcsolódó *területi besorolását* pedig a településrendezési eszközök az OTÉK alapján tartalmazzák.

Az Inytv. 12. §-a úgy rendelkezik, hogy a földrészleten kívül önálló ingatlannak kell tekinteni: a) az épületet, a pincét, a föld alatti garázst és más építményt, ha az nem vagy csak részben a földrészlet tulajdonosának a tulajdona (a továbbiakban: önálló tulajdonú épület), b) a társasházban levő öröklakást, illetőleg külön tulajdonban álló, nem lakás céljára szolgáló helyiséget (a továbbiakban: öröklakás) a közös tulajdonban levő részekből az öröklakás-tulajdonost megillető hányaddal együtt, c) a szövetkezeti házban levő szövetkezeti lakást, illetőleg nem lakás céljára szolgáló helyiséget, d) a közterületről nyíló pincét (föld alatti raktárt, garázst stb.) függetlenül annak rendeltetésétől [a)-d) pontok szerinti ingatlanok együtt: egyéb önálló ingatlan].

Az Inytv. 13. § (1) bekezdése szerint társasházként, illetőleg szövetkezeti házként kell nyilvántartani azokat a nem lakás céljára szolgáló épületeket is, amelyeket a társasház-tulajdonra, illetőleg a szövetkezeti ház-tulajdonra vonatkozó rendelkezések szerint létesítettek (társas garázs, társas üdülő, illetve üdülő- és garázsszövetkezeti ház stb.).

Ahogyan az AJB-2688/2013. számú jelentés megállapítja, az önálló ingatlanok üdülő jellegét alapvetően az OTÉK 6. § (3) bekezdése, valamint 22. § és 23. § szerinti üdülőházas és hétvégi házas területi övezeti besorolás alapítja meg. Az egyes ingatlanok üdülő jellegét az Inytv. 14. § d) pontja és 17. § (1) bekezdés 9. pontja szerinti, az ingatlan-nyilvántartás szempontjából lényeges adatként az ingatlan jogi jellegére vonatkozóan az ingatlan-nyilvántartás is tartalmazza.

Ehhez hasonlóan az ingatlanoknak a régi Ör. 5. § (1) bekezdésében használatos „lakótelek" vagy „lakóingatlan" jellegét az ingatlan fekvése szerinti területnek a település kül- vagy belterületére vonatkozó településrendezési eszközökben az OTÉK 11-14. §-ai szerinti nagyvárosias lakóterület, kisvárosias lakóterület, kertvárosias lakóterület, falusias lakóterület területi besorolása alapozza meg.

A vizsgálat alapjául szolgáló panasz, illetve a panasszal érintett Velence külterület 076/31. hrsz.-ú ingatlan ingatlanhasználójának hulladékgazdálkodási kötelezettségeivel kapcsolatosan lényeges, hogy Velence Város Önkormányzat Képviselő-testületének a Helyi Építési Szabályzatról szóló 19/2012. (VI.19.) önkormányzati rendelete (a továbbiakban: HÉSZ) 3. számú mellékletében szereplő SZT3 külterületi szabályozási terv szerint a 076/31. hrsz-ú ingatlan Má-2, általános mezőgazdasági terület övezeteibe sorolt, beépítésre nem szánt területen helyezkedik el.

A 076/31. hrsz-ú ingatlan mezőgazdasági földingatlan, az Inytv. 23. § (2) bekezdése alapján művelési ága szerint *kert és gazdasági épületként* nyilvántartott az ingatlan-nyilvántartásban.

Tekintettel arra, hogy az ingatlan fekvése szerint általános mezőgazdasági területen található, ebből következőleg nem minősül lakó-, illetve üdülőingatlannak, hanem mezőgazdasági földingatlan, a régi Ör. 5. § (1) bekezdése szempontjából nem megállapítható az ingatlanhasználó díjfizetési kötelezettsége, még akkor sem, ha az Ör. 1. §-a szerint a rendelet területi hatálya Velence teljes igazgatási területére, személyi hatálya pedig e területen a jogi- és magánszemélyekre terjed ki. *Megállapítottuk, hogy a régi Ör. 1. §-a indokolatlanul párhuzamos rendelkezésének jogszabályba ütközése, valamint az Ör. közszolgáltatási terület határaira, valamint a közszolgáltatási jogviszony alanyi körére vonatkozó szabályozásának hiányos volta a panasszal érintett időszakban a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével valamint az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszásságot okozott.*

2.2. Tekintettel arra, hogy a vizsgálatunk idején hatályba lépett az új Ör., meg kellett vizsgálnunk azt a kérdést is, hogy a közszolgáltatási terület határaira, illetve a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási jogviszony alanyi körére vonatkozóan megállapított visszásságot az új Ör. kiküszöbölte-e. Az új Ör. 1. § (2) bekezdése szerint „*A közszolgáltatási terület határa Velence Város teljes közigazgatási területe.”*

Az új Ör. 1. § (3) bekezdése szerinti E rendelet alkalmazásában (…)

e) *üdülőingatlan:* „a helyi adókról” szóló 1990. évi C. törvény 52. § 20. pontjában meghatározott ingatlan.[16]

g) *gyűjtőedény használat, díjfizetési kötelezettség szempontjából*: Egy egységnek kell tekinteni az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII.20.) Kormányrendelet 1. mellékletében[17] rögzített szerinti üdülő-, illetve lakótelket vagy egy üdülő-, illetve lakóegységet.”

Az új Ör. 1. § (3) bekezdés e) és g) pontjához kapcsolódóan, bár az OTÉK 1. számú melléklet 101. pontja szerinti fogalom alapján egy, a 134. pont szerinti üdülő rendeltetéshez kapcsolódó használati cél szerint használt felépítmény esetén a felépítmény tényleges rendeltetése elválhat az ingatlan fekvése szerinti terület településrendezési eszközökben meghatározott területi besorolásától, azonban az ingatlan tényleges használati célja szerinti rendeltetésének bizonyítása esetleges, illetve a tényleges használat bizonyításának módjára vonatkozó szabályok hiányoznak az új Ör.-ből. Az új Ör. 1. § (2) bekezdése „területi hatály” helyett a „közszolgáltatási terület határára” vonatkozó rendelkezést tartalmaz, valamint az előző pontban megállapított visszásságot részben orvosolta azzal, hogy a személyi hatályra vonatkozó felesleges rendelkezést a régi Ör. 1. §-ához képest mellőzte. Ismételten hangsúlyoznunk kell, hogy az önkormányzati rendeletek Jat. 6. § (1) bekezdésében foglalt területi hatályára vonatkozó általános rendelkezéshez képest a Htv. 35. § (1) bekezdés a) pontja azért teszi az önkormányzati képviselő-testületek kifejezett feladatává a közszolgáltatási terület határainak megállapítását, mert az önkormányzatok hulladékgazdálkodási feladatainak ellátása a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás keretében a közigazgatási terület azon részein szükséges, amely „lakott helynek” minősül, illetve ahol állandó, vagy ideiglenes életvitelszerű tartózkodásra alkalmas építmények, háztartások találhatóak.

---

[16] Hat. 52. § 20. üdülő: az ingatlan-nyilvántartásban üdülőként (üdülőépület, hétvégi ház, apartman, nyaraló, csónakház) feltüntetett vagy ilyenként feltüntetésre váró építmény.

[17] Az OTÉK 1. mellékletében foglalt fogalom-meghatározások közül kiemelendőek az alábbiak:

30. Építési telek: az a telek, a) amely beépítésre szánt területen fekszik, b) az építési szabályoknak megfelelően kialakított, c) a közterületnek gépjármű-közlekedésre alkalmas részéről az adott közterületre vonatkozó jogszabályi előírások szerint, vagy önálló helyrajzi számon útként nyilvántartott magánútról gépjárművel közvetlenül, zöldfelület, illetve termőföld sérelme nélkül megközelíthető, és d) amelynek a közterülettel vagy magánúttal közös határvonala legalább 3,00 m.

78. Lakóépület: jellemzően lakást és a hozzá tartozó kiszolgáló helyiségeket magába foglaló épület.

101. Rendeltetés: az a használati cél, amelyre az építmény, az önálló rendeltetési egység vagy a helyiség létesül, illetve amire használják.

124. Területfelhasználási egység: a település igazgatási területének a jellemző rendeltetés szerint megkülönböztetett területegysége, amely azonos jellemző vagy kijelölt településfunkciónak biztosít területet.

134. Üdülő rendeltetés: időszakosan a pihenést szolgáló használati cél.

Így pl. a külterületek általános mezőgazdasági terület besorolású részein is lehetőség van a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás megszervezésére, ha állandó, vagy ideiglenes életvitel-szerű tartózkodásra szolgálnak, azonban a közszolgáltatás területének határaira, valamint a speciális területi viszonyoknak megfelelően az ingatlanhasználók speciális kötelezettségeire vonatkozó szabályozást ebben az esetben a Htv. 35. §-a és a 88. § (4) bekezdésben foglalt felhatalmazás szerint egyértelműen és a jogszabályok rendelkezéseivel maradéktalan összhangban meg kell alkotni.

Az új Ör. megalkotása során az érintett önkormányzat Képviselő-testülete azonban a Htv. 35. § (1) bekezdés a) pontja szerinti, a közszolgáltatási terület meghatározására vonatkozó jogalkotási feladatának nem tett maradéktalanul eleget, ezért a területi hatályra vonatkozó Jat. 6. § (1) bekezdéséhez képest az előző pontban a régi Ör. szabályozásával kapcsolatosan megállapított visszásság tartalmi szempontból változatlanul fennáll. Az új Ör. ugyanis nem állapít meg a közszolgáltatási terület határaira vonatkozó olyan rendelkezéseket, amelyek a rendelet területi hatályára irányadó, a Jat. 6. § (1) bekezdésében kimondott rendelkezéshez képest a Htv. 35. § (1) bekezdés a) pontja szerint – az előző pontban foglalt szabályozási szempontokra is figyelemmel – a közszolgáltatási területet pontosan és egyértelműen meghatározhatóvá tennék. Az új Ör. 1. § (2) bekezdése a közszolgáltatási területet a Jat. 6. § (1) bekezdésében meghatározott területi hatályra irányadó rendelkezéssel azonos tartalommal szabályozza, ugyanakkor az 1. § (3) bekezdés e) és g) pontjában foglalt rendelkezések alapján változatlanul hiányos a közszolgáltatási terület határaira vonatkozó szabályozás, mert e rendelkezések alapján kizárólag az OTÉK szerint és a településrendezési eszközökben lakó- és üdülőterületen elhelyezkedő, illetve az Inytv. alapján az ingatlan-nyilvántartásban lakó- és üdülőingatlanokként nyilvántartott ingatlanok ingatlanhasználóira vonatkoznak. Az új Ör. hatályos szabályai a beépítésre nem szánt, illetve a beépítésre szánt területek övezeti kategóriái közül a nem lakó és üdülőterület besorolású területeken elhelyezkedő, illetve nem lakó- és üdülőingatlanként nyilvántartott ingatlanokra, illetve ezek ingatlanhasználóira nem tartalmaznak olyan rendelkezéseket, amelyek alapján ezen ingatlanok vonatkozásában az ingatlanhasználók hulladékgazdálkodási közszolgáltatással kapcsolatos jogai és kötelezettségei megállapíthatóak lennének.

Ezért nem megállapítható az új Ör. alapján, hogy a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási jogviszonynak a HÉSZ alapján általános mezőgazdasági terület besorolású területen fekvő, mezőgazdasági földingatlan ingatlanhasználója alanya-e, s ha igen milyen feltételek mellett.

*Megállapítottuk, hogy az új Ör. a közszolgáltatási terület határaival, valamint a közszolgáltatási jogviszony alanyi körére vonatkozóan a régi Ör.-rel kapcsolatosan a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot csak részben szüntette meg. Megállapítottuk, hogy az új Ör. közszolgáltatási terület határaira, valamint ehhez kapcsolódóan az közszolgáltatási jogviszony alanyi körére vonatkozó, hiányos és ellentmondó szabályozása a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, valamint az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszásságot okoz.*

3. 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 elvének, 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.[18] 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.

[18] A hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény, hatálytalan 2013. január 1-jétől.

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. módosítása.[19] 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. Megállapítható, hogy a vizsgálattal érintett régi Ör. és az új Ör. egyaránt tartalmaznak a közszolgáltatás ingatlanhasználó kérésére történő szüneteltetése eseteire vonatkozó rendelkezéseket. A következőkben – a panasszal is közvetett összefüggésben – ugyanakkor azt kell megvizsgálnunk, hogy a közszolgáltatás szüneteltetésére vonatkozó szabályozás megfelelőképp biztosította-e, illetve az új Ör. megfelelően biztosítja-e a közszolgáltatás szüneteltetésének lehetőségét az ingatlanhasználók számára arra az esetre, ha a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás igénybevételére kötelezettek, azonban ingatlanukat tartósan nem használják.

3.1. A panaszolt időszak szerint hatályos régi Ör. 10. § (1) bekezdése szerint „Állandó-és üdülőlakos területen, amennyiben az ingatlantulajdonos (szolgáltatás igénybevételére kötelezett) hosszabb ideig nem veszi igénybe a (kommunális hulladék) szolgáltatást, díjcsökkentés megállapítását kérheti a szolgáltatótól, az erre vonatkozó igazolás egyidejű becsatolásával."

E rendelkezéssel kapcsolatosan a fentebbiekben foglaltakat megismételve ismét fontos utalnunk arra, hogy az „állandó- és üdülőlakos terület" szokatlan terminusa pontatlanul bár, de az OTÉK 11-14. §-ai szerinti nagyvárosias lakóterület, kisvárosias lakóterület, kertvárosias lakóterület, falusias lakóterület, illetve az OTÉK 22-23. §-ai szerinti üdülőházas terület és hétvégi házas terület besorolású területfelhasználási egységekre utal. A régi Ör. 10. § (1) bekezdése alapján ezért a településrendezési eszközökben beépítésre nem szánt területen, vagy a beépítésre szánt területek közül nem lakó-, illetve üdülőterület besorolású területen elhelyezkedő, állandó, vagy ideiglenes életvitelszerű tartózkodásra szolgáló felépítménnyel rendelkező ingatlanok ingatlanhasználói erre vonatkozó, egyértelmű jogszabályi rendelkezés hiánya miatt **nem**

[19] Ld. a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási tevékenység minősítéséről szóló 2013. évi CXXV. törvény

**kérhették a közszolgáltatótól a közszolgáltatás szüneteltetését** (avagy a régi Ör. 10. § (1) bekezdés – ugyancsak helytelen fogalmai – szerinti „díjcsökkentés megállapítását").

3.2. A régi Ör. 10. § (2) bekezdése szerint „Az ingatlan tulajdonosa lakóház esetében díjfizetés csökkentési kérelmet nyújthat be a szolgáltatóhoz, amennyiben a szolgáltatás tárgyát képező ingatlan használatát érintő távollét a tárgyévben a 90 napot meghaladja."

E rendelkezés alapján csak a lakóházak ingatlanhasználói számára biztosítja a „díjfizetés csökkentési", vagyis a szüneteltetés iránti kérelem benyújtásának lehetőségét, vagyis a régi Ör. 10. § (1) bekezdése szerint az „állandó- és üdülőlakos terület"-en lévő ingatlanhasználók közül a régi Ör. 10. § (2) bekezdése alapján ***az üdülőingatlan-tulajdonosok sem*** **voltak jogosultak** a panasszal érintett időszakban **a szüneteltetést kérelmezni**, erre a rendelet e bekezdése kizárólag a lakóházak ingatlantulajdonosai számára biztosít jogot.

Az alapvető jogok biztosa AJB-3084/2014. és AJB-3279/2015. számú jelentéseiben megállapította, hogy *a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz*, ha a hulladékgazdálkodásra vonatkozó *önkormányzati rendelet nem biztosítja valamennyi ingatlanhasználó részére*, így például az üdülőként nyilvántartott, vagy a társasházi lakásingatlanok ingatlanhasználói számára *a közszolgáltatás ingatlanhasználók részéről történő szüneteltetésének lehetőségét.*

Ehhez kapcsolódóan fel kell hívnunk arra is a figyelmet, hogy a Htv. 35. § (1) bekezdés e) pontja szerint a közszolgáltatás ingatlanhasználó részéről történő szüneteltetésének eseteire vonatkozó szabályozás kógens tárgya a hulladékgazdálkodási önkormányzati rendeleteknek, addig a kedvezményekre vonatkozó szabályozás esetleges, tetszőleges. Emiatt sem helyeselhető a régi Ör. 10. § (1) és (2) bekezdésében foglalt „díjcsökkentés megállapítására" illetve „díjcsökkentésre" irányuló utalás, mert a szüneteltetés lehetőségét egyfajta kedvezményként tünteti fel.

Az AJB-2688/2013. számú jelentésben az alapvető jogok biztosa megállapította, hogy az önkormányzati szabályozás egyes elemei így (pl. a gyűjtőedény választható űrmértéke, az üdülőingatlanokra vonatkozó részletes szabályok, az ingatlanhasználó részéről történő szünetelés eseteinek szabályozása) közvetlenül is összefüggésben állnak a közszolgáltatási díjakkal, a közszolgáltatási díjak szabályozására irányadó követelményekkel, és megfelelően vonatkoznak rájuk a szerződésre alkalmazandó szabályok, közöttük a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága követelménye is.

A szüneteltetés jogintézménye a fenti megállapítás alapján azért is kógens szabályozási elem, mert a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányosságának követelményét érvényesíti.

3.3. A régi Ör. 10. § (3) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „a távollét kezdetét 60 nappal előre be kell jelenteni. *A csökkentési kérelemhez csatolni kell a víz és villany közüzem nullás elszámoló számláját.* A szünetelési időszak végén és a bejelentett szünetelés idején is a Közszolgáltató részére az ellenőrzést lehetővé kell tenni, a szünetelés időszakára vonatkozó végszámlákat is meg kell küldeni a szolgáltató részére."

A régi Ör. ezen rendelkezése előírta, hogy az ingatlan használaton kívülisége miatti szüneteltetési időszakot megelőzően 60 nappal az ingatlanhasználóknak már az ún. „csökkentési kérelemhez" is mellékletként kell csatolniuk a nullás közüzemi számlákat, amelyek igazolják, hogy az adott ingatlanon – korábban – nem keletkezett közüzemi fogyasztás.

A hulladékgazdálkodási közszolgáltatás szüneteltetését az ingatlanhasználó jövőre szólóan kérelmezi a közszolgáltatótól, amelynek ellentmond és érthetetlen a régi Ör. 10. § (3) bekezdésében foglalt azon kikötés, amely szerint a használaton kívüliséget megelőző 60 nappal az ingatlanhasználónak a kérelmet megelőző időszakban keletkezett, múltbéli nullás fogyasztást igazoló közüzemi számlákat a „csökkentési kérelméhez" csatolnia kell. Nem világos, hogy a kérelmezett időszakot megelőzően keletkezett, múltbéli közüzemi fogyasztás hiányát igazoló számlákat milyen okból szükséges az ingatlanhasználónak a jövőbeni szüneteltetésre irányuló kérelméhez mellékletként csatolnia.

A Jat. 2. § (1) bekezdése szerint „A jogszabálynak a címzettek számára egyértelműen értelmezhető szabályozási tartalommal kell rendelkeznie."

Korábban több jelentésben[20] is megállapítottuk, hogy 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.[21] 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.[22] A kötelmek közös és a szerződés általános Ptk-beli szabályait ezért a jogszabályoknak, közöttük a Htv. 35. § (1) bekezdésében foglalt tárgykörben az önkormányzati rendeleteknek kell érvényesíteniük."

A szerződés általános szabályai között a Ptk. 6:107. §-a (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „az érthetetlen kikötés vagy az egymásnak ellentmondó kikötések semmisek.".

A régi Ör. 10. § (3) bekezdésben szereplő kikötések: vagyis az, hogy a tartós használaton-kívüliség kezdetét megelőző 60 napon benyújtandó kérelméhez az ingatlanhasználónak miért kell csatolnia a kérelmet megelőzően keletkezett víz és villany közüzemi nullás elszámoló számlákat, a kérelem tárgya és tartalma szempontjából ellentmondóak és érthetetlenek, s ekként sértik a normavilágosság követelményét is.

3.4. Megállapítható, hogy a régi Ör. 10. § (1)-(3) bekezdéseiben foglalt érthetetlen, ellentmondó, hiányos, illetve felesleges rendelkezések nem feleltek meg a normavilágosság követelményének, valamint nem feleltek meg a Ptk. kötelmek közös és a szerződés általános szabályainak sem. A régi Ör. 10. §-ának e bekezdései nem felelnek meg a Htv. 35. § (1) bekezdés e) pontjának és az ehhez kapcsolódó, a Htv. 88. § (4) bekezdés a) pontjában foglalt felhatalmazáson alapuló, Jat. 5. § (4) bekezdése szerinti jogalkotási kötelezettségnek sem, mert **nem biztosították a közszolgáltatás ingatlanhasználó kérésére történő szüneteltetésének eseteit, feltételeit valamennyi ingatlanhasználó számára, valamint a lakóházak ingatlanhasználói számára is csak érthetetlen, ellentmondó és hiányos feltételek előírásával tették lehetővé azt**.

*Megállapítottuk, hogy a régi Ör. szüneteltetésre vonatkozó 10. §-ának fentiek szerinti érthetetlen, ellentmondó, hiányos és felesleges rendelkezései a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoztak a panasszal érintett időszakban.*

4. Tekintettel arra, hogy a vizsgálatunk idején hatályba lépett az új Ör., meg kellett vizsgálnunk azt a kérdést is, hogy a régi Ör. szüneteltetésre vonatkozó érthetetlen, ellentmondó, hiányos és felesleges rendelkezéseivel kapcsolatosan megállapított visszásságot az új Ör. mennyiben orvosolta és kiküszöbölte ki. Az új Ör. 1. § (3) bekezdés c) pontja szerint *szüneteltetés*: olyan jogintézmény, amelynek alapján az ingatlanhasználó Közszolgáltató felé tett írásbeli bejelentése alapján a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás biztosítása a Közszolgáltató által felfüggesztésre kerül.

4.1. Az új Ör. 10. §-ának a szüneteltetésre vonatkozó rendelkezéseit először a *beépítetlen ingatlanok* hulladékgazdálkodási kötelezettségei szempontjából tekintjük át.

Az új Ör. 10. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezése szerint mentesül az ingatlanhasználó a kommunális hulladékszállítási szolgáltatás díjának megfizetése alól, amennyiben az ingatlan beépítetlen, és azon háztartási hulladék, háztartási hulladékhoz hasonló hulladék, vegyes hulladék, települési hulladék, hamu, lom-hulladék, valamint elkülönítetten gyűjtött hulladék - kivétel a zöld hulladék – nem keletkezik. Ugyanezen szakasz (2) bekezdése tartalmazza a Htv. 35. § (1) bekezdés e) pontja szerinti, a közszolgáltatás ingatlanhasználó részéről történő szüneteltetésének eseteire vonatkozó alaprendelkezést: az ingatlanhasználó a közszolgáltatás szünetelését kizárólag írásban, a szünetelés megkezdését megelőzően legalább 15 nappal, a szünetelés lejárta várható

[20] Ld. AJB-383/2016; AJB-4211/2014; AJB397/2015

[21] Möt. 13. § (1) bekezdés 19. pont, 23. § (4) bekezdés 11. pont; Htv. 33. § (1) bekezdés

[22] 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."

időpontjának megjelölésével kérheti a Közszolgáltatótól abban az esetben, ha teljes felelőssége tudatában lenyilatkozza, hogy a tulajdonában vagy használatában lévő ingatlana 3 hónapot meghaladó ideig nincs használatban, azaz az ingatlanban senki sem tartózkodik.

A (2) bekezdésben meghatározott szüneteltetés feltételei között az új Ör. 10. § (4) bekezdésének a) pontja előírja, hogy a szüneteltetéssel érintett ingatlan vonatkozásában érvényes közszolgáltatási szerződés álljon fenn, és a szüneteltetéssel érintett ingatlan lakatlan, vagy *beépítetlen ingatlan*, üdülőingatlan, vagy üdülőként használt, de nem akként jegyzett ingatlan.

Ehhez kapcsolódóan a 10. § (5) bekezdése szerint az ingatlan lakatlan, *beépítetlen tényét*, üdülő, valamint üdülőként használt jellegét a kérelmező ingatlanhasználónak kell igazolnia, a települési önkormányzat által kiállított erre vonatkozó igazolás alapján.

Az új Ör. 10. § (1) bekezdése a beépítetlen ingatlanok tekintetében rögzíti a hulladékgazdálkodási kötelezettségek között a közszolgáltatási díjfizetés alóli mentességet, jóllehet az ingatlanhasználó hulladékgazdálkodási kötelezettségei közül a gyűjtés, átadás kötelezettségéről nem rendelkezik. A (4) és (5) bekezdésben a beépítetlen ingatlanokra vonatkozóan ugyanakkor a beépítetlenség tényét nem a mentesülés, hanem a szüneteltetés kérelmezéséhez az egyik bizonyítandó feltételként állapítja meg, amelyet az ingatlanhasználónak a települési önkormányzat által kiállítandó igazolás alapján kell bizonyítania a (2) bekezdés szerint írásban benyújtandó kérelméhez.

Az új Ör. 10. § (2) (4) és (5) bekezdései ellentétesek a 10. § (1) bekezdésével, mert a beépítetlen ingatlanok esetében az (1) bekezdésben szabályozott hulladékgazdálkodási kötelezettségek között a díjfizetés alóli mentesülésre vonatkozó rendelkezéssel ellentétben olyan rendelkezéseket tartalmaznak, amelyek szerint beépítetlenség esetén az ingatlanhasználónak a hulladékgazdálkodási közszolgáltatással kapcsolatos kötelezettségeinek szünetelését külön kell kérnie a közszolgáltatótól a (2), (4) és (5) bekezdésekben foglalt feltételekre figyelemmel.

A beépítetlen ingatlanok tekintetében külön is rá kell mutatnunk az új Ör. 10. § (2) bekezdésének arra az előírására, mely szerint a szüneteltetés kérelmezésének feltétele, hogy az ingatlanban senki nem tartózkodik, és az ingatlanhasználó ezt írásban kérje.

A beépítetlen ingatlanon nincsen állandó, vagy időleges, életvitelszerű tartózkodásra alkalmas építmény, ami önmagában eleve kizárja a háztartási hulladék képződésének lehetőségét. Ezért építmény híján az új Ör. 10. § (2) bekezdés szerint az „ingatlanban való tartózkodás" lehetősége eleve kizárt, így beépítetlen ingatlanok esetén az erre vonatkozó kikötés értelmetlen.

Ahogy már fentebb a 3.3. pontban is kifejtettük, a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási kötelmek sajátossága miatt a szerződések általános szabályai között – egyebek mellett – a Ptk. 6:107. §-a (2) bekezdését is a jogszabályoknak kell érvényesíteniük. Így közjogi szempontból a Jat. 2. § (1) bekezdésében foglalt normavilágosság követelménye sajátosan kiegészül a Ptk. kötelmi jogi szempontjaival a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási jogviszonyok vonatkozásában.

Megállapítható, hogy az új Ör. 10. § (1) (2) (4) és (5) bekezdései a beépítetlen ingatlanokkal kapcsolatos ingatlanhasználói hulladékgazdálkodási kötelezettségek vonatkozásában ellentmondó kikötéseket állapítanak meg, a 10. § (2) bekezdés pedig értelmetlen kikötést tartalmaz és e rendelkezések a beépítetlen ingatlanokhoz kapcsolódó ingatlanhasználói hulladékgazdálkodási jogok és kötelezettségek szempontjából nem felelnek meg a normavilágosság követelményének.

*Megállapítottuk, hogy a beépítetlen ingatlanok vonatkozásában az új Ör. 10. § (2), (4) és (5) bekezdéseiben megállapított érthetetlen és ellentmondó feltételek a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoznak.*

4.2. A Htv. 35. § (1) bekezdése a települési önkormányzatok rendeletalkotása szempontjából külön, önálló szabályozási tárgyakként állapítja meg az e) pontban közszolgáltatás ingatlanhasználó részéről történő szüneteltetése eseteinek meghatározása, illetve az f) pontban az üdülőingatlanokra vonatkozó sajátos szabályok megalkotásának feladatát.

Az új Ör. 10. § (10) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az üdülőingatlan ingatlanhasználója április 1. és szeptember 30. közötti időszakban köteles a közszolgáltatást igénybe venni, a díjfizetési kötelezettsége is ezen időszak alatt áll fenn.

Ez a rendelkezés megfelel a Htv. 35. § (1) bekezdés f) pontja szerinti szabályozási feladatnak, az üdülők tekintetében a használati időszakot a vonatkozó jogszabályi rendelkezésekkel összhangban állapítja meg 6 hónapban.[23]

Az ingatlanhasználó részéről történő szüneteltetés eseteire vonatkozó szabályozást az alábbiakban abból a szempontból vizsgáljuk meg, hogy az az ingatlanhasználók közül az üdülőingatlanok ingatlanhasználói számára is biztosítja-e a közszolgáltatás szünetelésének lehetőségét arra az esetre, ha az üdülőingatlan tartósan használaton kívül áll, és azon nem keletkezik hulladék. Fontos hangsúlyozni azt az egyébként magától értetődő tényt, hogy a **közszolgáltatás szüneteltetését csak azon esetekre és időszakokra indokolt szabályozni, amelyekben egyébként az ingatlanhasználók jogszabály alapján kötelesek a közszolgáltatás igénybevételére és hulladékgazdálkodási közszolgáltatáshoz kapcsolódó jogaik és kötelezettségeik gyakorlására.** A vizsgált új Ör.-be, amint az előző pontban láttuk, *ezzel ellentétes logikai megfontoláson alapuló szabályok* kerültek: a beépítetlen ingatlanok tekintetében nem áll fönn a szüneteltetés jogintézményének szükségessége, mert a háztartási hulladék képződése csak háztartásban lehetséges.

Amint a következőkben láthatjuk, hasonló szabályozási logika érvényesül az üdülők esetében: az új Ör. szabályozása szerint az üdülőingatlanok ingatlanhasználói azon tavaszi-nyári hónapokra megállapított használati szezonban, amikor a hulladékgazdálkodási közszolgáltatással kapcsolatos jogaikat és kötelezettségeiket gyakorolniuk kell, nem kérhetik a közszolgáltatás szüneteltetését, az ezen kívüli időszakra, amikor nem terheli őket a közszolgáltatás igénybevételének kötelezettsége, az új Ör. 10. § (12) bekezdése „lehetőséget" biztosít a szüneteltetés kérelmezésére az üdülőingatlan tulajdonosok számára.

Az új Ör. 10. §-ának – egyebek mellett a szüneteltetésre is vonatkozó rendelkezések között – (12) bekezdése úgy rendelkezik, hogy amennyiben az ingatlanhasználó az üdülőként nyilvántartott ingatlanát a használati időn kívül nem használja, a Közszolgáltatótól írásban kérheti a közszolgáltatás használati szezonon kívüli szüneteltetését. Az ingatlanhasználó köteles nyilatkozatot tenni arról, hogy a szüneteltetés időszaka alatt az ingatlant nem használja.

Az új Ör. 10. § (10) bekezdése egyfelől biztosítja az üdülőingatlanok ingatlanhasználói számára a 6 hónapos használati szezont, amelynek időtartama alatt kötelesek a közszolgáltatást igénybe venni, és a közszolgáltatási díjat fizetni. E rendelkezés alapján a hulladékgazdálkodási kötelezettségek a használati szezonon kívül nem terhelik az üdülők ingatlanhasználóit (kivéve azt az esetet, ha üdülőként nyilvántartott ingatlanjukat egész évben használják).

Ezzel a rendelkezéssel szemben az új Ör. 10. § (12) bekezdése előírja azt, hogy a használati szezonon kívüli időszak vonatkozásában az üdülőként nyilvántartott ingatlanok használói kérhetik a közszolgáltatás szüneteltetését, amennyiben ingatlanjaikat nem használják.

Megállapítható, hogy az új Ör. 10. § (12) bekezdése a (10) bekezdéssel ellentétes kikötést tartalmaz, mert az üdülőingatlanok ingatlanhasználói számára arra a használati szezonon *kívüli* időszakra biztosítja a közszolgáltatás szüneteltetésének kérelmezése lehetőségét, amely időszakban a hulladékgazdálkodási *kötelezettségek nem terhelik* az üdülőingatlanok ingatlanhasználóit, vagyis amikor a 10. § (10) bekezdése szerint nem kötelesek a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás igénybevételére. Az is megállapítható ugyanakkor, hogy az üdülőingatlanok ingatlanhasználói abban az időszakban, amikor a 10. § (10) bekezdése szerint a közszolgáltatás igénybevételére kötelesek: az április 1-től szeptember 30-ig megállapított *hat hónapos használati szezon tartamára nem kérelmezhetik a közszolgáltatás szüneteltetését* abban az esetben sem, ha üdülőingatlanjukat időlegesen tartósan nem használják.

Ezzel kapcsolatosan korábbi jelentéseinkben[24] megállapítottuk, hogy a települési önkormányzat képviselő-testülete a Htv. 35. § e) pontja szerinti, az ingatlanhasználó részéről

[23] Vö. AJB-1575/2015. jelentés

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.

*Megállapítottuk, hogy az új Ör. azzal, hogy nem biztosítja az üdülőingatlanok ingatlanhasználói számára a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás szüneteltetésének lehetőségét arra az esetre, ha a használati szezon alatt ingatlanjukat tartósan nem használják, a jogi szabályozás ellentmondó, illetve hiányos volta miatt a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz.*

**Összefoglalás**

A panaszos Velence Város külterületén általános mezőgazdasági területen fekvő, kert művelési ágú földingatlanán fennálló hulladékgazdálkodási közszolgáltatási kötelezettségekkel kapcsolatosan megállapítottuk, hogy a régi Ör. területi és személyi hatályra vonatkozó általános rendelkezése megismétli a Jat. 6. §-ában az önkormányzati rendelet területi és személyi hatályra vonatkozó rendelkezését, amely a Jat. 3. §-ában foglalt indokolatlanul párhuzamos szabályozás tilalmába ütközik, és a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz. Megállapítottuk, hogy a Jat. az önkormányzati rendeletek területi hatályára vonatkozó általános rendelkezéséhez képest a Htv. 35. § (1) bekezdés a) pontja azért teszi az önkormányzatok képviselő-testülete önálló szabályozási feladatává a közszolgáltatatási terület határainak meghatározását, mert ez garanciális jelentőségű az ingatlanhasználók alanyi köre, az ingatlanhasználók hulladékgazdálkodási közszolgáltatással összefüggő jogai és kötelezettségei keletkezése, illetve fennállása szempontjából.

A régi Ör. a panasszal érintett időszakban hatályosan nem tartalmazott olyan, a közszolgáltatási terület határaira vonatkozó rendelkezéseket, amelyek alapján a beépítésre szánt településrészek közül a nem lakó- vagy üdülőterület övezeti besorolású területeken elhelyezkedő, illetve az ingatlan-nyilvántartásban nem lakásként, üdülőként nyilvántartott, továbbá a településrendezési eszközökben a beépítésre nem szánt területeken elhelyezkedő ingatlanok tekintetében az ingatlanhasználók hulladékgazdálkodási közszolgáltatással összefüggő kötelezettségei megállapíthatóak lennének.

Megállapítottuk, hogy a közszolgáltatási terület határaira vonatkozó megfelelő szabályozás hiánya a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével és az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszásságot okozott.

A vizsgálatunk ideje alatt hatályba lépő új önkormányzati rendelet, bár a korábbi rendelet személyi hatályára vonatkozó rendelkezését részben korrigálta, azonban a panasszal érintett esetben a beépítésre nem szánt területi besorolású ingatlanok tekintetében, valamint a beépítésre szánt ingatlanok közül a fennálló korábbi jogszabályi hiányossággal összefüggően megállapított visszásságot nem orvosolta, és továbbra sem tartalmazza a közszolgáltatási terület határaira vonatkozó olyan szabályozást, amely alapján a hulladékgazdálkodási jogviszony alanyi köre az ingatlanok területi elhelyezkedése alapján egyértelműen meghatározható lenne. Ezért megállapítottuk, hogy az új Ör. közszolgáltatási terület határaira, valamint ehhez kapcsolódóan a közszolgáltatási jogviszony alanyi körére vonatkozó, hiányos és ellentmondó szabályozása a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével és az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszásságot okoz.

---

[24] Ld. AJB-3084/2014 és AJB-3279/2015 számú jelentéseket

Megállapítottuk, hogy sem a régi, sem az új Ör. hulladékgazdálkodási közszolgáltatás szüneteltetésre vonatkozó szabályai nem biztosították a közszolgáltatás szüneteltetését az üdülők ingatlanhasználói számára.

A szüneteltetésre vonatkozó szabályozás érthetetlen és ellentmondó általános kikötéseket tartalmazott a régi Ör.-ben. Az új Ör.-ben jelenleg hatályosan a beépítetlen ingatlanok ingatlanhasználói esetében tartalmaz ellentmondó rendelkezéseket a szabályozás azzal, hogy egyfelől a beépítetlen ingatlanok ingatlanhasználóira vonatkozólag mentességet állapít meg a hulladékgazdálkodási kötelezettségek (közöttük a díjfizetés) tekintetében, másfelől ugyanakkor előírja azt is, hogy a beépítetlen ingatlanok ingatlanhasználóinak mentességük ellenére kérelmezniük kell a közszolgáltatás szünetelését, ha az „ingatlanban nem tartózkodik senki".

Megállapítottuk, hogy a régi Ör. szüneteltetésre vonatkozó szabályozásának hiányossága és ellentmondásos volta a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okozott a panasszal érintett időszakban, illetve a jelenleg hatályos új Ör. szüneteltetésre vonatkozó szabályozásának hiányossága és ellentmondásos volta is a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz.

**Intézkedések**

Az Ajbt. 37. §-a alapján az alapvető jogok biztosa felkéri Velence Város Önkormányzata polgármesterét, hogy kezdeményezze Velence Város Önkormányzat Képviselő-testületének a hulladékgazdálkodási közszolgáltatásról szóló 25/2015. (XII.17.) önkormányzati rendeletének olyan tartalmú módosítását, amely a közszolgáltatási terület határaira, valamint az ingatlanhasználó részéről történő szüneteltetés eseteire vonatkozó rendelkezéseket a jogszabályoknak és a jelentésben tett megállapításoknak megfelelően egyértelműen tartalmazza és a jelentésben megállapított valamennyi visszásságot kiküszöböli.

Budapest, 2016. június

Szabó Marcel sk. Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának**
**Jelentése**
**az AJB-3796/2016. számú ügyben**
(kapcsolódó ügy AJB-4206/2016.)

Előadó: dr. Baksa Zsuzsanna

**Az eljárás megindítása**

Az érintett ügy előzményeként a bejelentő 2014 decemberében a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság Baranya Megyei Kirendeltségéhez közérdekű bejelentést nyújtott be. Bejelentésben egy Baranya megyei lakásotthonban élő gyermekek zsebpénzének kezelésére irányuló – egyébként gyakorlatilag 2014 elejétől eleve felszámolt – gyakorlatot sérelmezett. A bejelentő megírta, hogy választ bejelentésére a jogszabályban előírt 30 napon belül nem kapott.

Ezt követően 2015. február elején a Baranya Megyei Kormányhivatal Szociális és Gyámhivatalában a gyermekjogi képviselőnél tett panaszt, mely eredményeként a gyermekjogi képviselő felszólította a Baranya Megyei Gyermekvédelmi Központ igazgatóját, hogy 15 napon belül vizsgálja ki a gyermekotthonban élő gyermekek zsebpénzkezelési gyakorlatát, és adjon tájékoztatást a vizsgálat eredményéről.

Az igazgató ugyanabban a hónapban lemondott. A vizsgálatok eredményéről, a megtett vagy tervezett intézkedésekről a panaszos álláspontja szerint a továbbiakban sem kapott tájékoztatást, ezért kérte a közérdekű bejelentése kivizsgálásának felülvizsgálatát, mert álláspontja szerint, érdemi vizsgálat az általa kifogásolt ügyben nem történt.

A kapcsolódó ügyben egy korábban a lakásotthonban lakó személy kérte ugyanebben a tárgyban benyújtott közérdekű bejelentésének felülvizsgálatát, mert véleménye szerint a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság Baranya Megyei Kirendeltsége nem vizsgálta ki érdemben a bejelentését. A panaszokról és közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény (a továbbiakban: Pkbt.) 21. §-ával módosított Ajbt. 38/A. § alapján az alapvető jogok biztosa kérelemre vizsgálja az egyes közérdekű bejelentések megfelelő intézését. Tekintettel arra, hogy a beadványokkal összefüggésben felmerült a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog, a petíciós jog, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye sérelmének gyanúja, ezért vizsgálatot indítottam.

**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 (Pkbt.)

**Megállapított tényállás**

A bejelentő 2014. december 22-én a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság Baranya Megyei Kirendeltségéhez közérdekű bejelentést nyújtott be, amelyben a majsi lakásotthonban élő gyermekek zsebpénzének nem a vonatkozó jogszabályoknak megfelelő kezelésére irányuló gyakorlatát sérelmezte.

Beadványában megírta, hogy 2008. január 16-tól 2014-ig gyermek-és ifjúságvédelmi asszisztensként dolgozott a mohácsi majd a majsi intézményben. A bejelentő szerint 2012-2014 években a majsi lakásotthonban az akkori vezető a rábízott gyermekek zsebpénzét nem a vonatkozó jogszabályoknak és előírásoknak megfelelően kezelte. A feltételezett szabálytalanságot 2014. december 11-én az igazgatónak szóban jelezte.

Álláspontja szerint az igazgató nem kívánt az üggyel foglalkozni, ezért 2014. december 22-én közérdekű bejelentést tett a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság Baranya Megyei Kirendeltsége felé. Választ bejelentésére a jogszabályban előírt 30 napon belül nem kapott.

Ezt követően 2015. február 2-án a Baranya Megyei Kormányhivatal Szociális és Gyámhivatala gyermekjogi képviselőjénél tett panaszt. A beadványhoz becsatolt iratok alapján a gyermekjogi képviselő 2015. február 10-én kelt levélben felszólította a Baranya Megyei Gyermekvédelmi Központ igazgatóját, hogy 15 napon belül vizsgálja ki a gyermekotthonban élő gyermekek zsebpénzkezelési gyakorlatát, és adjon tájékoztatást a vizsgálat eredményéről.

Az igazgató február 24-én lemondott. A vizsgálatok eredményéről, a megtett vagy tervezett intézkedésekről a panaszos a továbbiakban sem kapott tájékoztatást, ezért kérte a közérdekű bejelentése kivizsgálásának felülvizsgálatát, mert álláspontja szerint, érdemi vizsgálat az általa kifogásolt ügyben nem történt.

A bejelentő arról is tájékoztatott, hogy időközben a Mohácsi Rendőrkapitányságon is feljelentést tett.

A kapcsolódó bejelentésben a majsi lakásotthon korábbi lakója azt kifogásolta, hogy a 2016 áprilisában azonos tárgyban benyújtott közérdekű bejelentésére a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság Baranya Megyei Kirendeltsége a tudomásszerzéstől számított egy éven túli mivolta, valamint a lakásotthon időközben történt bezárása miatt a vizsgálatot szükségtelennek egyben lehetetlennek tartva, elutasító választ adott.

A beadványok alapján felmerült alapjogi visszásságra tekintettel, a tényállás tisztázása érdekében, az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontjában biztosított jogkörömben eljárva megkerestem az érintett szerveket, és az ügyben rendelkezésükre álló dokumentumok megküldése mellett a kialakított álláspontjukról a tájékoztatásukat kértem.

**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.

Tekintettel arra, hogy az ügyben érintett valamennyi szerv – így a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság Baranya Megyei Kirendeltsége mint a Baranya Megyei Gyermekvédelmi Központ fenntartója, az Országos Betegjogi, Ellátottjogi, Gyermekjogi és Dokumentációs Központ, valamint a Baranya Megyei Kormányhivatal hatósági ellenőrzési jogkörében eljárva – közigazgatási szervek, ezért az alapvető jogok biztosa által vizsgálható hatóságnak minősülnek.

**Az érintett alapvető jogok tekintetében**

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az alapjogi biztos az intézmény létrejötte óta mindig is következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásai mentén – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott alapjogi teszteket.

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.

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 üggyel 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**

**1. Az eset körülményei**

A megkeresett szervek válaszaiból, valamint a megküldött iratanyag alapján az ügy érdemében az alábbi megállapításokat tettem.

A bejelentő az általa kifogásolt, 2012 és 2014 közötti időszakban nem a bejelentéssel érintett lakásotthonban dolgozott. A megküldött iratokból az is kiderült, hogy a sérelmezett gyakorlatot és az erről szóló dokumentumokat az érintett szervek korábban többször megvizsgálták, de nem állapítottak meg a gyermekek zsebpénzével való visszaélést, vagy hiányt. Ugyanakkor a zsebpénz felhasználás bejelentő által kifogásolt módját 2014 áprilisában megszüntették. Egyéb fenntartói megfontolás alapján a lakásotthont 2016. február 15-én bezárták.

A megkeresett szervek válaszai alapján az is megállapítható, hogy a bejelentő az intézményben korábban folytatott gyakorlatra vonatkozó információinak, így különösen a bizonyítékként szolgáló füzetek birtokába kerülésének körülményei is tisztázatlanok, illetve hogy a bejelentő és közeli hozzátartozója személyes munkahelyi konfliktusban állt az érintett Baranya Megyei Gyermekvédelmi Központtal. Tekintettel arra, hogy az ügy fent hivatkozott körülményeinek vizsgálata a hatáskörrel rendelkező szervek – a rendőrség, bíróság – feladata, mely ügyekben eljárást is folytattak, vagy jelenleg is eljárás folyik, illetve a közérdekű bejelentés tárgyát képező zsebpénzkezelési gyakorlat jogszerűsége – a gyakorlat közérdekű bejelentés benyújtását megelőző megszűnése, majd az intézmény bezárása okán – időközben relevanciáját veszítette, e körülményekre kiterjedően nem folytattam vizsgálatot, kizárólag a bejelentő közérdekű bejelentésének kezelésére vonatkozóan.

**2. A közérdekű bejelentések vizsgálata**

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. Az (5) bekezdés szerint, 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.*

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.*

Tekintettel arra, hogy a kapcsolódó közérdekű bejelentés vizsgálatát érintően a megkeresett szervek válaszai alapján nem merült fel visszásság – a korábbi lakásotthon lakója 2016. április 2-án kelt bejelentését a Kirendeltség április15-én kelt levélben, a Pkbt. hivatkozott rendelkezéseinek megfelelően, határidőben és érdemben megválaszolta – ezért a továbbiakban kizárólag az első bejelentéssel kapcsolatos megállapításaimat részletezem.

A Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság Baranya Megyei Kirendeltsége (a továbbiakban: Főigazgatóság) megkeresésemre adott válaszában megírta, hogy a bejelentő 2014. december 22-én tájékoztató e-mailt küldött a kirendeltségnek, amelyben közölte, hogy december 12-én feljelentést tett a Mohácsi Rendőrkapitányságon ismeretlen tettes ellen a Majsi Lakásotthonban a gyermekek megkárosítását eredményező zsebpénzkezelési gyakorlat miatt.

A Főigazgatóság tájékoztatása szerint az e-mail megérkezését megelőzően már értesültek a Baranya Megyei Gyermekvédelmi Központ (a továbbiakban: Gyermekvédelmi Központ) igazgatójától a bejelentő és közeli hozzátartozójának a Gyermekvédelmi Központtal fennálló munkaügyi vitájáról. Valamint később arról is tudomást szereztek, hogy a bejelentő ezt követően 2015. február 3-án a gyermekjogi képviselő felé, majd február 4-én a jogelőd Baranya Megyei Kormányhivatal Szociális és Gyámhivatala (a továbbiakban: Gyámhivatal) felé is tett ugyanebben az ügyben bejelentéseket.

A gyermekjogi képviselő 2015. február 10-én kelt levelében a bejelentés alapján felkérte a Gyermekvédelmi Központ igazgatóját az ügy kivizsgálására, melyre 2015. február 22-én a szakmai vezetőtől, majd 23-án az igazgatótól kapott a már korábban hivatkozott, a pénzkezelési gyakorlat jogszerűtlenségét nem igazoló, egyúttal megszűnése miatt irreleváns mivoltára vonatkozó választ.

A Gyámhivatal a bejelentést ugyancsak 2015. február 10-én – a fenntartó Főigazgatóság egyidejű értesítése mellett – tette át a Gyermekvédelmi Központhoz és szintén 23-i keltezéssel kapott rá a fentiekben részletezett tartalmú választ.

A Gyermekvédelmi Központ igazgatója ezt követően 2015. február 28-ával lemondott intézményvezetői beosztásáról és távozott az intézményből. A Főigazgatóság tájékoztatása szerint ezt követően a Gyermekvédelmi Központ és a Kirendeltség erőfeszítései elsősorban arra irányultak, hogy a vezetőváltás a lehető legkisebb zavart okozza, és többek között a rendkívül feszített költségvetési helyzet okozta működési problémákat kezelni tudják.

A folyamatban lévő ügyekről rendszeresen kértek személyes tájékoztatást az új igazgatótól, aki 2015 tavaszán egyebekben jelezte azt is, hogy a Majsi Lakásotthonban folytatott rendőrségi vizsgálat lezárult, bűncselekmény hiányában megszűntették a nyomozást.

A Főigazgatóság az ügyben küldött megkeresésem okán 2016-ban folytatott vizsgálata során megállapította, hogy – a vezetőváltással összefüggésben – valóban elmaradhatott a bejelentő formai tájékoztatása a bejelentés vizsgálatának eredményéről, erre vonatkozóan nem találtak iratot a Gyermekvédelmi Központ irattárában. Ugyanakkor azt is megjegyezte, hogy a bejelentő ennek elmaradását tudomása szerint sem a Gyermekvédelmi Központnál, sem a Főigazgatóságnál közei egy évig semmilyen formában nem hiányolta.

A Főigazgatóság arról is informált, hogy a bejelentő 2016. január 31-én a tájékoztatás elmaradása miatt kérte intézkedésüket, és beadványához csatolta a Gyámhivatal Gyermekvédelmi Központnak szóló, ügyirat áttételre vonatkozó 2015. február 10-én kelt levelét.

A Főigazgatóság megjegyezte, hogy ez az időpont egybeesett a Főigazgatóság, mint fenntartó által elrendelt Majsi Lakásotthon – tárgyi ügytől teljesen független – bezárásának előkészítésével, mely kapcsán a bejelentő további foglalkoztatása kétségessé vált, valamint egy a korábbi lakásotthon vezető által a bejelentő közeli hozzátartozója ellen indított becsületsértési per bizonyítási szakaszba lépett.

A Főigazgatóság a bejelentő ismételt beadványára 2016. február 5-én kelt levélben a Pkbt. vonatkozó szabályai szerint határidőn belül részletes tájékoztatást küldött, a levélben többek között elismerte azt is, hogy a bejelentő formai tájékoztatása korábban elmaradt, ugyanakkor álláspontja szerint önmagában ez a körülmény – az ügy több szintű kivizsgálására figyelemmel – a közérdekű bejelentés jogintézménye által védeni hivatott társadalmi-közösségi érdek sérelmét nem okozta. A vonatkozó előírások jövőbeni érvényesülése érdekében levelével egyidejűleg felhívta a Gyermekvédelmi Központot a panaszok és közérdekű bejelentések intézésnek helyes eljárásrendjére, és annak maradéktalan betartására.

*Az ügyben rendelkezésre álló iratok alapján összefoglalásként megállapítom, hogy mind a Gyermekvédelmi Központ, mind a Főigazgatóság az eredeti – 2014 decemberében kelt – közérdekű bejelentés kezelése során a bejelentő felé fennálló tájékoztatási kötelezettségének nem tett eleget, mely a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság, a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog és a petíciós jog sérelmére vezetett. A sérelmet azonban a Főigazgatóság ismételt eljárása során a bejelentő felé tett tájékoztatásával, valamint a felügyelete alá tartozó szerv panasz és közérdekű bejelentésekre vonatkozó jogszabályok betartására való felhívásával orvosolta. Ezért az okozott érdeksérelem miatt további intézkedést nem tartok szükségesnek.*

Budapest, 2016. szeptember

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának**
**Jelentése**
**az AJB-2909/2016. számú ügyben**

Előadó: dr. Németh Andrea

**Az eljárás megindítása**

A Fővárosi Főügyészség továbbította hivatalomhoz a Bejelentő 2015. április 2-án a Főügyészséghez intézett beadványát, miszerint az Emberi Erőforrások Minisztériumához (a továbbiakban: Minisztérium) benyújtott közérdekű bejelentései nem kerültek teljeskörűen kivizsgálásra, a tételesen megfogalmazott kérdéseire nem kapott választ. Sérelmezte, hogy a Minisztérium a 2014. október 1-jén kelt válaszlevelében nem tér ki a 2014. július 24-én kelt közérdekű bejelentésben megfogalmazott valamennyi kérdés megválaszolására, továbbá nem indokolta meg a késedelmes válaszadás okát, valamint eljárása alatt nem adott tájékoztatást az elbírálást megelőző vizsgálat elhúzódásáról, az elintézés várható időpontjáról és az eljárás meghosszabbodásának indokáról. A Bejelentő sérelmezi továbbá, hogy a Minisztérium a 2014. december 22-én kelt válaszlevelében nem tért ki a 2014. október 20-án kelt közérdekű bejelentésben megfogalmazott valamennyi kérdése megválaszolására, valamint azt is, hogy a Minisztérium a 2015. március 9-én kelt válaszlevelében a 2015. január 25-én kelt közérdekű bejelentésben megfogalmazottakra érdemi választ nem adott és arról tájékoztatta, hogy a korábbival azonos tartalmú beadvány vizsgálata mellőzhető.

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.)
- a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (a továbbiakban: Nkt.)
- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.)
- a külföldi bizonyítványok és oklevelek elismeréséről szóló 2001. évi C. törvény (a továbbiakban: Elismerési törvény)
- 148/2000. (VII. 31.) Korm. rendelettel kihirdetett, a Magyar Köztársaság Kormánya és a Szlovák Köztársaság Kormánya közötti, a Magyar Köztársaságban és a Szlovák Köztársaságban kiállított végzettséget tanúsító okiratok egyenértékűségének kölcsönös elismeréséről szóló egyezmény (a továbbiakban: Egyezmény)

**Megállapított tényállás**

A Bejelentő 2014. július 24-ei keltezéssel, nyílt levelet intézett az emberi erőforrások minisztere felé, amelyben egy rektori kinevezéssel összefüggésben felhívta a figyelmet a honosítási eljárás hiányosságaira, törvényességi ellenőrzés lefolytatását kezdeményezte, továbbá a következőkről kért tájékoztatást: mely szervezet vezet nyilvántartást a honosított fokozatokról, mely szervezetnek a kötelezettsége felszólítani az érintettet a honosításra, ki jogosult a honosítás hiányára hivatkozással intézkedéseket tenni.

A Minisztérium a Bejelentőnek írt, 2014. október 1-jén kelt válaszlevelében a vonatkozó jogszabályi környezetet ismertette.

A Bejelentő 2014. október 20-án kelt beadványában felülvizsgálati kérelemmel fordult Orbán Viktor miniszterelnökhöz. Álláspontja szerint nem kapott érdemi választ, kifogásolta az ügyintézési határidő elhúzódását, továbbá törvényességi ellenőrzés lefolytatatását, valamint az alábbi kérdéseinek megválaszolását kérte: a magyar állampolgárok külföldön szerzett PhD fokozatainak honosítását végző intézmények kötelesek-e a honosított dolgozatokat a nyilvánosság számára hozzáférhetővé tenni; van-e olyan nyilvános adatbázis, amelyben a honosított dolgozatok megtalálhatóak; 2011-2012-ben kellett-e honosítani a magyar állampolgárnak a külföldön szerezett PhD fokozatát, ha az itthoni munkakörének betöltéséhez használni kívánta? A Minisztérium a 2014. december 22-én kelt levelében tájékoztatatást adott arról, hogy a bejelentésben megnevezett személy rendelkezik Szlovákiában szerzett doktori fokozattal, valamint az Elismerési törvény 15. § (1) bekezdés a) pontjában írt előfeltételek teljesültek, továbbá az érintettet tájékoztatták arról, hogy a jogszabályi feltételek érvényesülése érdekében a honosításra irányuló eljárást kezdeményeznie kell.

Bejelentő 2015. január 25-ei keltezéssel újabb beadványt küldött a Minisztériumnak, amelyben továbbra is a törvényességi ellenőrzés lefolytatását kérte és tételesen felsorolta, hogy a válaszlevél mely kérdéseire nem tért ki, továbbá a felülvizsgálat és a törvényességi ellenőrzés eredményéről tájékoztatást kért, valamint a rendszerszintű hibák kiküszöbölésére tett javaslatok ismertetését kérte. Bejelentő álláspontja szerint a következő kérdéseire nem kapott választ: kit értesített a Minisztérium az előírt honosítás hiányáról; milyen határidőt szabott a rektornak a honosítási eljárás kezdeményezésére; milyen lépéseket tett vagy szándékozik tenni a jogorvoslás érdekében; milyen rendszerszintű változtatásokat tervez a hasonló esetek elkerülése érdekében?

A Minisztérium a 2015. március 9-én kelt levelében azt a tájékoztatást adta, hogy az eljárása eredményéről teljeskörű információt nyújtott, továbbá a beadványt ismételtnek minősítette és a vizsgálatát mellőzte.

Ezt követően fordult a Bejelentő a Fővárosi Főügyészséghez és kifogásolta, hogy a rektorrá történő kinevezés feltételeinek ellenőrzése érdekében több alkalommal megkereste a Minisztériumot, azonban felvetett kifogásaira nem kapott teljeskörű, érdemi választ.

A Fővárosi Főügyészség által továbbított beadvány alapján felmerült alapjogi sérelemre tekintettel, a tényállás tisztázása érdekében, az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontjában biztosított jogkörömben eljárva megkerestem az Minisztériumot, és kértem a vonatkozó dokumentumok megküldését, valamint tájékoztatását az alábbi kérdések vonatkozásában:

– Mikor érkeztették a Bejelentő által tett közérdekű bejelentéseket, milyen intézkedések történtek és milyen tájékoztatásokat adtak a beadványokra?
– Tájékoztatta-e a Minisztérium a Bejelentőt arról, hogy a honosítási eljárási döntés mikor és miként zárult le és sor került-e további intézkedés(ek) kezdeményezésére?
– Eleget tett-e a Minisztérium a hozzá beérkezett közérdekű bejelentések elintézése kapcsán a Pkbt. 2. § (1) és (2) – bekezdésében foglaltaknak?
– Mi az indoka a bejelentő által megfogalmazott és a 2014. július 24-én kelt levelében 1-9. sorszámokkal, a 2014. október 20-án kelt levelében 1-3. sorszámokkal, valamint a 2015. január 25-én tételesen rögzített kérdésekre történő válaszadás hiányának?
– Megalapozottnak látja-e a bejelentésben előadottakat?

Az Emberi Erőforrások Minisztériumának válasza:

A Bejelentő 2014. július 24-én kelt levelére a felsőoktatásért felelős államtitkár 2014. október l-jén tájékoztatta a Bejelentőt a doktori képzés, a tudományos minősítés, a tudományos kérdések megítélésének rendjéről, annak jogszabályi rendjéről, eljárási szabályairól, a tudományos kérdések tekintetében a hatáskörökről, illetékességekről, a főiskolai tanári kinevezés, a rektori megbízás jogszabályi rendelkezéseiről, és a külföldi bizonyítványok és oklevelek honosítási és elismerési szabályairól.

A Bejelentő 2014. október 20-án kelt második, felülvizsgálati beadványát a Miniszterelnökség Levelezési Osztálya – a Pkbt. 1. § (5) bekezdésére hivatkozva – a 2014. november 7-én kelt levelében, egyrészt az Emberi Erőforrások Minisztere részére, másrészt a Miniszterelnökség Közigazgatási Államtitkára részére válaszadás céljából áttette. Az Emberi Erőforrások Minisztériumába az áttétel 2014. november 10-én érkezett (42749-2/2014. ügyirat). A tárca a Pkbt. 2. § (1) és (2) bekezdéseire hivatkozással az elbírálást megalapozó vizsgálat idejét meghosszabbította, és erről a Bejelentőt a 2014. december 8-ai keltezésű levelében, az elintézés várható időpontjának és az eljárás meghosszabbodása indokainak egyidejű közlésével tájékoztatta.

A felsőoktatásért felelős államtitkár az emberi erőforrások minisztere nevében eljárva, tovább folytatta a vizsgálatot, mely alapján a Minisztérium és az Oktatási Hivatal, mint az oklevelek elismerésével foglalkozó nemzeti információs központ állásfoglalását megtette. A vizsgálati eljárást a dokumentumok további részletes megvizsgálásával a felsőoktatási szakterület lefolytatta és a vizsgálati eljárás eredményéről, a megtett megállapításokról, a megtett, és a továbbiakban megteendő intézkedésekről a Bejelentőt 2014. december 22-én kelt levelében tájékoztatta. Válaszlevelében rögzítette, hogy a Bejelentő által megnevezett személy rendelkezik Szlovákiában szerzett tudományos fokozattal, amelyet Szlovákia belső, nemzeti joga szerint elismert felsőoktatási intézmény állított ki, mely intézmény jogosult tudományos fokozat odaítélésére. A Minisztérium megállapította, hogy az Elismerési tv. 15. § (1) bekezdés a) pontjában foglalt előfeltételek teljesültek, azonban a b) pontban meghatározott, honosítást előíró jogszabályi feltétel nem teljesült. A fentiek miatt a Minisztérium tájékoztatta az érintettet a honosítás szükségességéről és a honosításról rendelkező határozat bemutatását kérte. A Minisztérium arról is tájékoztatta a Bejelentőt, hogy a nevezett személy tekintetében a honosítási eljárásban hozott döntés függvényében kerül sor további intézkedések kezdeményezésére.

A Bejelentő újabb beadványt intézett a felsőoktatásért felelős államtitkár felé 2015. január 25-ei keltezéssel, mely beadványt a Bejelentő egyidejűleg tájékoztatásul a Miniszterelnökség közigazgatási államtitkára és a Magyar Felsőoktatási Akkreditációs Bizottság és az Országos Doktori Tanács elnöke részére is megküldött. Bejelentő továbbra is a törvényességi ellenőrzés lefolytatását, konkrét kérdéseinek megválaszolását, valamint a rendszerszintű hibák kiküszöbölésére tett javaslatok ismertetését kérte. A beadvány megvizsgálása során megállapításra került a tárca részéről, hogy ismételt, a korábbiakkal azonos tartalmú a beadvány. A korábbi beadványokat a tárca több alkalommal érdemben megválaszolta, a Bejelentőt a vizsgálat eredményéről, a megtett intézkedésekről teljeskörűen tájékoztatta, azaz a Pkbt. 2. § (4) bekezdése szerint az eljárásra jogosult szerv a közérdekű bejelentőt az intézkedésekről értesítette. Mindezeknek megfelelően, mivel a 2015. január 27-én érkezett beadvány a Pkbt. 1. § (3) bekezdése szerinti közérdekű bejelentésnek minősült, tájékoztatta a tárca a Bejelentőt, hogy az eddigi beadványaihoz képest a 2015. január 27-én érkezett beadványa új tényt, vagy körülményt nem tartalmazott, így megállapítható volt, hogy a Pkbt. 2. § (6) bekezdése értelmében a korábbival azonos tartalmú, ugyanazon panaszos vagy közérdekű bejelentő által tett ismételt panasz vagy közérdekű bejelentés vizsgálata a továbbiakban mellőzhető.

Egyben arról is tájékoztatást nyújtott a tárca, hogy a bejelentés nem tartozik a Ket. hatálya alá, így a Bejelentőt nem illeti meg az ügyfél jogállása.

A vizsgálat eredményeképpen a tárca – 2015. február 20-án kelt levelében – tájékoztatta az ügyben érintett személyt is a vizsgálati eljárásról, a vizsgálati megállapításokról és a szükséges intézkedések megtételéről.

A jogszabályi előírások és feltételek maradéktalan és teljeskörű teljesülése érdekében kérte a tárca az érintettet, hogy kezdeményezze a honosítási eljárás megindítására irányuló kérelmével az általa választott felsőoktatási intézményben a szlovák doktori fokozat magyarországi honosítására irányuló eljárás lefolytatását, és a honosítási eljárás lezárását követően a tudományos fokozat honosításáról rendelkező határozatot mutassa be. A Minisztérium megállapította, hogy az érintett rendelkezik Szlovákiában szerzett tudományos fokozattal és a szlovák fokozat a magyar doktori fokozattal vethető össze. Az Elismerési tv. 6. § (1) bekezdése alapján a külföldi bizonyítvány és oklevél által tanúsított végzettségi szint vagy tudományos fokozat elismerése az elismerési vagy honosítási eljárás során történik. A honosítási eljárásra azokban az esetekben is szükség van, amikor valamely kétoldalú nemzetközi ekvivalencia egyezmény rendelkezik a külföldi és hazai tudományos fokozatokra vonatkozóan. Az Egyezmény a végzettségi szint tekintetében rendelkezik az egyenértékűségről, amely azonban nem teszi szükségtelenné a szlovák doktori fokozat magyarországi honosítására irányuló eljárás lefolytatását. Egy szlovák doktori fokozat is a teljes körű elismeréssel, azaz a honosítással válik Magyarországon szerzett „Doctor of Philosophy" fokozattal egyenértékűvé. A Minisztérium a 2015. február 20-án kelt levelében arról is tájékoztatta az érintett személyt, hogy az Elismerési tv. alapján, az annak hatálya alá tartozó külföldi fokozatok a honosítással válnak Magyarországon szerzett „Doctor of Philosophy" vagy „Doctor of Liberal Arts" fokozattal egyenértékűvé. A honosítási eljárásban a felsőoktatási intézmény doktori tanácsának az Elismerési tv., valamint a Ket. rendelkezéseit kell alkalmaznia, a honosítási kérelem tárgyában alakszerű döntést kell hoznia.

Az érintett személy 2015. március 9-én elektronikus levélben tájékoztatta a tárcát, hogy kezdeményezte a honosítási eljárást, és egyben csatolta a honosítási eljárással kapcsolatos kérelem befogadásáról szóló felsőoktatási intézményi hivatalos levelet.

Az illetékes felsőoktatási intézmény nemzetközi és tudományos ügyekért felelős rektorhelyettese a doktori fokozat honosításával kapcsolatos kérelmet 2015. március 2-án (RI/60/2015. ügyiratszámon) befogadta. Egyúttal tájékoztatta a tárcát arról is, hogy a doktori fokozat honosításával kapcsolatos eljárás folyamatban van, hiánypótlásokat szükséges volt bekérniük, és az Intézményi Doktori és Habilitációs Tanács az eljárási rendjének megfelelően a döntését mihamarabb meghozza.

A doktori iskolákról, a doktori eljárások rendjéről és a habilitációról szóló 387/2012. (XII. 19.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Rendelet) 9. § (2) bekezdés e) pontja értelmében a doktori tanács dönt a doktori fokozatszerzési eljárások indításáról, a kreditelismerésekről, a doktori szigorlat tárgyairól, az Nftv. 1 6. § (4) bekezdésében meghatározott doktori fokozat odaítéléséről, honosításáról és visszavonásáról. A honosítási eljárás lezárásáról, a meghozott döntésről a Bejelentőt nem tájékoztatta a tárca, mivel a honosítási eljárás (a Minisztérium jelen eljárásban adott válaszlevele keltezésekor) folyamatban volt. A Minisztérium álláspontja szerint a Bejelentő további tájékoztatása a honosításról szóló döntésről nem szükséges, ugyanis a Bejelentőt nem illeti meg az ügyfél jogállása. A Minisztérium kifejtette továbbá, hogy a Bejelentő által feltett, és a tárca által részben meg nem válaszolt kérdésekről megállapítható, hogy azok a tudományos igazságok kérdéskörébe tartoznak. Magyarország Alaptörvényének a X. cikkelye kimondja, hogy Magyarország biztosítja a tudományos kutatás és művészeti alkotás szabadságát, továbbá – a lehető legmagasabb szintű tudás megszerzése érdekében – a tanulás, valamint törvényben meghatározott keretek között a tanítás szabadságát, és tudományos igazság kérdésében az állam nem jogosult dönteni, tudományos kutatások értékelésére kizárólag a tudomány művelői jogosultak. Egyebekben azt is kimondja, hogy a felsőoktatási intézmények a kutatás és a tanítás tartalmát, módszereit illetően önállóak, szervezeti rendjüket törvény szabályozza, tanítás, a kutatás és a művészeti élet szabadsága, a felsőoktatásban a felsőoktatási intézmények autonómiáján keresztül valósul meg. A fentiek alapján tehát tudományos igazságok kérdésében az Emberi Erőforrások Minisztériuma nem rendelkezik sem hatáskörrel sem illetékességgel, és egyebekben az Alaptörvény X. (2) szellemében a meghozott érdemi döntések sem bíróság, sem közigazgatási szerv előtt nem tehetők vitássá.

Hivatkozva Magyarország Alaptörvényére, a vonatkozó jogszabályi rendelkezésekre és a felsőoktatási intézmények doktori szabályzataira, a doktori fokozat honosítására irányuló eljárásban a honosítási megfelelőséget kizárólag és csakis az adott felsőoktatási intézmény doktori és habilitációs bizottsága hivatott megítélni, és arról állást foglalni, dönteni, és tudományos kérdések tekintetében vizsgálatot folytatni.

**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 biztosa által vizsgálható hatóságnak minősül.

**Az érintett alapvető jogok tekintetében**

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az alapjogi biztos az intézmény létrejötte óta mindig is következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásai mentén – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott alapjogi teszteket.

Az Alaptörvény hatálybalépését követően az Alkotmánybíróság kimondta, hogy az újabb ügyekben felhasználhatja az Alaptörvény hatálybalépése előtt hozott határozataiban szereplő érveket, ha „az Alaptörvény konkrét – az előző Alkotmányban foglaltakkal azonos vagy hasonló tartalmú – rendelkezései és értelmezési szabályai alapján ez lehetséges." [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 éllel mondta ki azt, hogy „[a]z 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 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]

**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 üggyel 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**

**1.** A bejelentésekből, valamint a megkeresésemre 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.

**1.1.** A rendelkezésemre álló dokumentumokból megállapítottam, hogy az első bejelentést 2014. július 25-én érkeztette a Minisztérium és arra 2014. október 1-jén kelt a 42749-1/2014/FOFEJL ügyiratszámú levelében válaszolt.

A Minisztérium a jelen eljárásban adott válaszában kiemelte, hogy az ügyintézési határidő túllépésének az oka az volt, hogy az ügyben szakmai és jogi egyeztetések lefolytatása több időt igényelt. Az elhúzódó vizsgálat ellenére azonban a Minisztérium a Bejelentőnek írt, 2014. október 1-jén kelt válaszlevelében a bejelentésben foglalt konkrét esetre nem tért ki, csupán a jogszabályi környezetet ismertette. A válaszlevél nem tartalmazott érdemi megállapítást – illetve az érdemi válasz mellőzésének indokolását – sem a bejelentésben megjelölt konkrét ügyben, sem a törvényességi ellenőrzést illetően, vagyis a bejelentés tartalmi felvetéseivel érdemben nem foglalkozott, így a közérdekű bejelentésben foglaltak teljeskörű vizsgálata sem történt meg.

Erre tekintettel, továbbá a Pkbt-ben meghatározott eljárási határidő túllépésével, az elintézés várható időpontját és az eljárás meghosszabbodása indokait tartalmazó, valamint az ügy érdemére vonatkozó tájékoztatás elmulasztásával a Minisztérium *a jogbiztonsággal, a petíciós és a tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal összefüggésben visszásságot okozott.*

**1.2.** Bejelentő ezt követően a 2014. október 20-án kelt levelét Orbán Viktor miniszterelnöknek címezte és kifogásolta a Minisztérium válaszlevelét, tekintettel arra, hogy álláspontja szerint kérdéseire nem kapott választ, a törvényességi ellenőrzés lefolytatására nem került sor és csupán jogszabály ismertetés történt.

Bejelentő azt kérte, hogy a Miniszterelnök vizsgálja meg, hogy a Minisztérium miért nem adott érdemi választ, továbbá a 30 napos határidőt milyen okból nem tartotta be és a várható késedelemről miért nem nyújtott tájékoztatást, valamint kérelmezte a törvényességi ellenőrzés lefolytatását és levelében rögzített kérdéseire történő érdemi választ kért. Kérdései kiterjedtek a honosított dolgozatok nyilvántartására, a honosítás elmulasztásának jogkövetkezményeire, az esetleges felelősségre vonás kérdésére. A Miniszterelnöknek címzett közérdekű-bejelentést a Miniszterelnökség illetékességből a Minisztériumba tette át.

A Minisztérium a Pkbt. rendelkezéseinek megfelelően a 2014. december 8-án kelt levélben értesítette a Bejelentőt arról, hogy az elbírálást megalapozó vizsgálat előreláthatólag 30 napnál hosszabb ideig tart, valamint 2015. január 8. napját jelölte meg az elintézés várható legkésőbbi időpontjaként. A tárca 2014. december 22-én kelt levelében adott tájékoztatást az ügyben folytatott vizsgálat eredményéről, melyek során megállapította, hogy a honosítási eljárás hiánya tekintetében a bejelentés alapos. Tájékoztatást adott továbbá arról, hogy a honosítási eljárási döntés függvényében kerül sor további intézkedések megtételére.

Megállapítottam, hogy a Minisztérium a Pkbt.-ben rögzített eljárási határidőn belül adott tájékoztatást a Bejelentőnek, tájékoztatása azonban nem volt teljeskörű, tekintettel arra, hogy a Bejelentő által feltett egyes kérdésekre – előző bejelentése kivizsgálására vonatkozó kifogásai, honosított dolgozatok nyilvántartására, honosítás elmulasztása esetén a felelősség megállapítására vonatkozóan – tájékoztatást továbbra sem tartalmazott. Ezen hiányosságok *a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog, a jogbiztonság és a petíciós jog sérelmére vezettek.*

**1.3.** Bejelentő harmadik beadványa elbírálásakor a Minisztérium ismét elmulasztotta megtartani a 30 napos ügyintézési határidőt, és nem volt megalapozott az a tájékoztatása sem, mely szerint a lefolytatott vizsgálat eredményéről korábban már teljeskörűen informálta a Bejelentőt. Jelen vizsgálat tárgya a közérdekű bejelentések intézésének felülvizsgálata, így az egyedi hatósági ügy alapjogi vizsgálatára nem került sort, azonban – a Minisztérium álláspontjával egyetértve – szükségesnek tartom rögzíteni, hogy a honosítási eljárásban a Bejelentő nem minősül ügyfélnek. A minisztérium álláspontjától eltérően ez azonban nem zárja ki a Bejelentő tájékoztatását, a honosítási eljárásban hozott döntésről.

A Pkbt. 3§ (1) bekezdése értelmében ugyanis, amennyiben a közérdekű bejelentésben foglaltak alaposnak bizonyulnak, akkor *gondoskodni kell a jogszerű állapot helyreállításáról, a szükséges intézkedések megtételéről, a feltárt hibák okainak megszüntetéséről, az okozott sérelem orvoslásáról és indokolt esetben a felelősségre vonás kezdeményezéséről.* A Pkbt. értelmében az eljárásra jogosult szervnek a vizsgálat befejezésekekor a megtett intézkedésről vagy annak mellőzéséről – indokok megjelölésével – a bejelentőt tájékoztatnia kell. A Minisztérium a 2014. december 22-én kelt levelében tájékoztatta a Bejelentőt, hogy a honosítási eljárási döntés függvényében kerül sor további intézkedésre. A jelen eljárásban adott válaszában azonban már nem tartotta szükségesnek és indokoltnak a Bejelentő fentiekről való további tájékoztatását.

A Pkbt. szabályozása szerint nem elégséges tájékoztatás a közérdekű bejelentő felé az, hogy a honosítás kezdeményezésére felhívta a Minisztérium az érintettet, hanem a honosítási eljárás eredményéről is informálni kell a közérdekű bejelentőt.

Az erről való tájékoztatás elmulasztása ismételten *a petíciós jog, a jogbiztonság és a hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való alapjogok sérelmére vezettek.*

**1.4.** Megállapítottam továbbá, hogy a Minisztérium a jelen felülvizsgálati eljárás során – a kifejezetten erre irányuló kérdéseim ellenére – sem tért ki a Bejelentő által megfogalmazott konkrét kérdések megválaszolására, sem a válaszadás mellőzésének indokaira. A Minisztérium álláspontja szerint a Bejelentő által feltett és a tárca által részben meg nem válaszolt kérdésekről megállapítható, hogy azok a tudományos igazságok kérdéskörébe tartoznak. Megállapítom, hogy a Bejelentő egyes konkrét kérdései, amelyeket a felülvizsgálati eljárás megindításáról szóló levelemben is kiemeltem, nem tartoznak a tudományos igazságok kérdéskörébe. Így, többek között a honosításra, a honosított dolgozatokkal összefüggő nyilvántartás meglétére, nyilvánosságának kérdésére a Minisztérium a válaszadást mellőzte.

**2.** Bejelentő 2015. július 27-én kelt levele szerint a honosítás megtörtént, amellyel kapcsolatban kifogásolja a vonatkozó jogszabályok kapcsolódó rendelkezéseit.

A Bejelentő beadványából és a Minisztérium válaszleveléből megállapított tényállás ismeretében az alábbi, európai uniós és hazai joganyagot tekintettem át.

**2.1.** A külföldi oklevelek és bizonyítványok elismerésének az indoka egyrészt az Európai Unióhoz történő csatlakozás és az ebből származó jogharmonizációs kötelezettségre vezethető vissza, másrészt pedig arra, hogy a személyek szabad mozgásának és a letelepedésnek az elve a diplomák és a bizonyítványok kölcsönös elismerésének elvén keresztül tud teljes körűen és korlátlanul érvényesülni. Egy személy ugyanis csak akkor tud egy másik (tag)államban letelepedni, illetve ott munkát vállalni, amennyiben megfelel a mesterségére vagy a foglakozására az abban a tagállamban megállapított feltételeknek. Ezek rendszerint a szóban forgó tevékenység gyakorlásához szükséges iskolai végzettségre, valamint a szakmai magatartásra vonatkoznak. Mivel mindkettőben rendkívül nagy eltérések mutatkozhatnak az egyes (tag)államok között, ez akadályt vagy korlátot jelenthet a szabad mozgás jogának gyakorlására. Ezen akadály elhárítása érdekében kerültek kibocsátásra a diplomák és szakképesítések kölcsönös elismerésére vonatkozó közösségi jogszabályok valamint nemzetközi egyezmények. A felsőoktatásban szerzett képesítések kölcsönös elismerésének rendszerével összefüggésben kiemelendő, hogy a közösségi jogszabályok, ill. nemzetközi ún. ekvivalencia-egyezmények a tagállamok, ill. szerződő felek közötti kölcsönös bizalmon alapulnak, céljuk pedig a nemzeti rendszerek működésének koordinálása.

**2.2.** A külföldön szerzett bizonyítványok és oklevelek elismerését Magyarországon a két- és többoldalú nemzetközi elismerési egyezmények, valamint a 2002. január 1-jén hatályba lépett, Elismerési törvény szabályozza. Jogi értelemben egy külföldi bizonyítvány vagy oklevél elismerés hiányában, illetve tudományos fokozatot tanúsító oklevél honosítás nélkül semmilyen hazai végzettségi szintet, tudományos fokozatot, szakképesítést vagy szakképzettséget nem tanúsít, ebből eredően ilyen jogosultságot se lehet rá alapozni.

Ezek a bizonyítványok és oklevelek jogszabály alapján, valamint az elismerés, illetve honosítás megtörténtével biztosítanak tulajdonosuknak ugyanolyan jogokat, mint az a magyar érettségi bizonyítvány vagy oklevél. Az Elismerési törvény 3. §-a alapján az elismerési eljárás során az eljáró hatóság a külföldi oklevél jogi hatályát azonosnak nyilvánítja a Magyarországon megszerezhető oklevél jogi hatályával. Főszabály szerint a felsőfokú oklevelek által tanúsított végzettségi szint és az általuk tanúsított szakképzettség elismerése az Oktatási Hivatal Magyar Ekvivalencia és Információs Központjának (a továbbiakban: MEIK) a feladata. A külföldi tudományos fokozatok honosítását azonban, amennyiben a fokozatot külföldi oktatási intézmény adta ki, a fokozat által tanúsított tudományterületen, illetve azon belül azonosítható tudományágban doktori képzésre és doktori fokozat odaítélésére jogosult magyar felsőoktatási intézmény végezheti. Az egyetem ebben az eljárásban azt vizsgálja, hogy az adott, külföldön szerzett fokozat megfeleltethető-e a Magyarországon megszerezhető doktori, illetve művészeti fokozatnak. A honosítás egy eljárásban, a kérelmező által választott egyetemen történik.

A Szlovák Köztársaságban kiállított, végzettséget tanúsító okiratok magyarországi elismeréséről az Egyezmény rendelkezik.

Az Egyezmény alapján a Magyar Köztársaság Kormánya és a Szlovák Köztársaság Kormánya, mint szerződő felek a Magyar Köztársaság és a Szlovák Köztársaság közötti, a jószomszédi kapcsolatokról és a baráti együttműködésről létrejött, 1995. március 19-én, Párizsban aláírt Szerződés 12. Cikkének (5) bekezdése értelmében, a sokoldalú oktatási és kulturális kapcsolatok erősítése és szorosabbra fűzése érdekében, az 1997. április 11-én, Lisszabonban aláírt Egyezmény a felsőoktatási képesítések elismeréséről az Európai Régióban szellemében, továbbá tekintettel az Európa Tanács és az UNESCO tagállamainak a hallgatók és az egyetemi oktatók nemzetközi mobilitásának harmonizációjában elért eredményeire tekintettel hozta létre az Egyezménnyel kihirdetett nemzetközi egyezményt.

Az Egyezmény 10. cikk (1) bekezdése rögzíti, hogy „A Magyar Köztársaság a Szlovák Köztársaság felsőoktatási intézményeiben szerzett tudományos-akadémiai fokozat, a „philosophiae doctor" (rövidítve: „PhD.") és a művészeti-akadémiai fokozat, az „artis doctor" (rövidítve: „ArtD.") végzettségi szintjét egyenértékűnek ismeri el a Magyar Köztársaság egyetemein szerzett doktori fokozat (rövidítve: PhD), illetve a művészetek terén szerzett doktori fokozat végzettségi szintjével (rövidítve: DLA)."

Az Egyezmény lényegében tehát Magyarország és Szlovákia közötti, nemzetközi ún. ekvivalencia-egyezményt transzformáló belső (hazai) jogi norma. Az Egyezmény az Alaptörvény Q. cikk (2)-(3) bekezdését érvényesíti. Az Alaptörvény Q. cikk (2)-(3) bekezdése szerint ugyanis „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 Alaptörvény hivatkozott rendelkezéseiből az következik, hogy Magyarország és Szlovákia közötti ekvivalencia-egyezményt transzformáló Egyezmény szerint a Szlovák Köztársaság felsőoktatási intézményeiben szerzett tudományos-akadémiai fokozat, Magyarország egyetemein szerzett doktori fokozattal egyenértékűnek tekinthető. Erre tekintettel a honosításra irányadó, említett jogszabályi rendelkezések szinte automatikus elismerést biztosítanak, a külföldön kiállított okirat honosításának elmulasztása formális eljárási kérdés.

A vonatkozó jogszabály kapcsán alkotmányossági aggályokat nem észleltem, erre tekintettel a módosítása iránti intézkedést nem teszek.

**Intézkedések**

Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkérem az Emberi Erőforrások Miniszterét, hogy intézkedjen

- a vizsgált ügyben a Bejelentő valamennyi megválaszolatlan kérdésére figyelemmel a szükséges, beleértve a honosítási eljárás eredményétől függően – a Pkbt. 3. § (1) bekezdésében foglaltakra is kiterjedő – megtett vagy tervezett intézkedésekre vagy azok mellőzésére vonatkozó álláspontjáról szóló tájékoztatás megadásáról;
- a jelentésemben feltárt alapvető jogokat érintő visszásságok jövőbeni bekövetkezése lehetőségének megelőzéséről azzal, hogy a közérdekű bejelentések intézése során fokozottan ügyel a vonatkozó előírások maradéktalan betartására.

Budapest, 2016. május

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának**
**Jelentése**
**az AJB-3086/2016. számú ügyben**

Előadó: dr. Jászberényi Éva

**Az eljárás megindítása**

Az érintett ügy előzményeként a bejelentő első ízben 2014. október 3-án – több tárgykörben – elektronikus levélben fordult a Zánka Közös Önkormányzati Hivatal Jegyzőjéhez (a továbbiakban: Jegyző) és intézkedését kérte. Mivel a bejelentő a beadványaira csak részben kapott választ, Hivatalomhoz fordult és kérte az eljárás kivizsgálását.

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 Jegyzőt.

**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**

Tekintettel arra, hogy a bejelentő több témát érintően is az intézkedésemet kérte, a beadványt annak tartalma szerint részletezem.

1. A bejelentő Balatonszepezden, a Gesztenye soron lévő egyik ingatlan tulajdonosa. Több alkalommal jelezte az önkormányzat felé, hogy a lakossági hozzájárulással, valamint európai uniós forrásokból megépült szennyvízcsatorna kivitelezése során nem fordítottak megfelelő gondot a vízelvezetés szakszerű megoldására, amelynek következtében mind a csőtörések, mind a hevesebb esőzések során felgyülemlő víz a bejelentő ingatlanába áramlik, és súlyos károkat okoz. Bejelentő az önkormányzattól várja az okozott kár megtérítését. Kifogásolja továbbá a bejelentő, hogy a fentiekkel kapcsolatos közérdekű adatigénylésének teljesítése is csak részlegesen történt meg.

2. Beadványában sérelmezte továbbá, hogy az ingatlanához tartozó, engedélyezett garázsával kapcsolatban hiába próbálta megkérni az építési tervek és engedélyek másolatát, azok nem találhatóak az irattárban és a levéltárban sem. Kérdésére, hogy ki készítteti el az eltűnt terveket és ki fizeti a költségeket, nem kapott választ.

3. Végül előadta, hogy a Gesztenye soron sorra korhadnak el a száz éves gesztenyefák, amelyek életveszélyesek, veszélyeztetik az ingatlanokat, a parkoló gépjárműveket és a gyalogosokat is.

Egy fát kivágtak, de a csonkot nem távolították el, álláspontja szerint azonban van még kettő db fa, amelyek bármikor kidőlhetnek. A Jegyző a 2014. november 13-án kelt levelében azt a tájékoztatást adta, hogy a fákat a falugazda kivágatta, bejelentő szerint azonban ez téves információ. Ezt többször, utoljára a 2015. január 29-én kelt levelében a Jegyző tudomására hozta, választ azonban nem kapott.

**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 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.

1. A beadvány első tárgykörét érintően a becsatolt elektronikus levelezés alapján megállapítható, hogy bejelentő közérdekű adatigényléssel fordult a Jegyzőhöz. Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény a 31. § (1) bekezdésében biztosítja az igénylő számára, hogy *amennyiben a közérdekű adat megismerésére vonatkozó igényét az adatkezelő elutasítja vagy a teljesítésre nyitva álló, vagy az adatkezelő által a 29. § (2) bekezdése szerint meghosszabbított határidő eredménytelen eltelte esetén bírósághoz fordulhat*. A hivatkozott szakasz (3) bekezdése alapján *a pert az igény elutasításának közlésétől, a határidő eredménytelen elteltétől, illetve a költségtérítés megfizetésére vonatkozó határidő lejártától számított harminc napon belül kell megindítani az igényt elutasító közfeladatot ellátó szerv ellen.* Az 52. § (1) bekezdése alapján *a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság 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.* E jogszabályi rendelkezések értelmében tehát a közérdekű adatigényléssel kapcsolatos panasz kivizsgálására az ombudsmannak nincs hatásköre.

2. A bejelentő a beadványa 2. pontjában a Zánka Közös Önkormányzati Hivatal iratkezelését kifogásolja. Tekintettel arra, hogy a bejelentés ezen része nem minősül a Pkbt. szerinti közérdekű bejelentésnek, hanem egyéni panasznak, az iratkezelés mint folyamat pedig nem minősül hatósági eljárásnak, így az ombudsmannak az Ajbt. szintén nem biztosít hatáskört a felülvizsgálatra. A Pkbt. 1.§ (2) bekezdése szerint *a panasz olyan kérelem, amely egyéni jog- vagy érdeksérelem megszüntetésére irányul, és elintézése nem tartozik más – így különösen bírósági, közigazgatási — eljárás hatálya alá.* A közérdekű bejelentésektől eltérően a panasz esetében a Pkbt. alapján tett (hatósági) intézkedések vagy azok mellőzése tekintetében nem áll rendelkezésre jogorvoslati lehetőség eltekintve attól, hogy a panaszos az érintett szerv felügyeleti szervéhez, jelen esetben a kormányhivatalhoz fordulhat. A közfeladatot ellátó szervek iratkezelésének általános követelményeiről szóló 335/2005. (XII.29.) Korm. rend. 67/A.§ (2) bekezdése szerint egyebekben *a fővárosi és megyei kormányhivatal ellenőrzi az önkormányzati hivatalok iratkezelési szabályzataiban és az önkormányzati társulások iratkezelési szabályzataiban foglaltak végrehajtását.*

3. A Jegyzőhöz intézett, a korhadt gesztenyefák eltávolítására irányuló bejelentés a Pkbt. 1.§ (3) bekezdése értelmében közérdekűnek, a Zánka Közös Önkormányzati Hivatal pedig – 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 összefüggés-rendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az alapjogi biztos az intézmény létrejötte óta mindig is következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásai mentén – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott alapjogi teszteket.

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]

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 üggyel 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**

1. A benyújtott beadvány alapján felmerült alapjogi sérelemre tekintettel, a tényállás tisztázása érdekében, az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontjában biztosított jogkörömben eljárva 2015 májusában megkerestem az ügyben a Jegyzőt, és az ügyben rendelkezésre álló iratok csatolása mellett az alábbi kérdések megválaszolását kértem.

- Az önkormányzathoz érkező közérdekű bejelentések vonatkozásában hogyan teljesítik a Pkbt. 2-3. §-aiban előírt kötelezettségeiket?
- Mennyiben látja megalapozottnak a bejelentésben előadottakat; amennyiben igen, úgy milyen intézkedéseket kíván kezdeményezni a sérelem orvoslása vagy megszüntetése érdekében?

A Jegyző a megkeresésre nem válaszolt, ezért 2015 decemberében, majd 2016 márciusában ismételten kértem, hogy kérdéseimre adott válaszáról, illetve az üggyel kapcsolatos álláspontjáról soron kívül tájékoztasson. A megkeresésekre e jelentés kiadásig nem érkezett válasz.

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 visszásságokat kivizsgálja vagy kivizsgáltatja, orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményez.

Az Ajbt. 21. § (1) bekezdésének a) pontja szerint az alapvető jogok biztosa vizsgálata során a vizsgált hatóságtól az általa lefolytatott eljárással, illetve az eljárás elmulasztásával kapcsolatban adatokat és felvilágosítást kérhet, valamint a keletkezett iratokról másolat készítését kérheti, az alapvető jogok biztosa megkeresésének az általa megállapított határidőn belül eleget kell tenni. A határidő nem lehet rövidebb tizenöt napnál.

A hivatkozott törvényi felhatalmazás alapján kerestem meg a Jegyzőt, akinek válaszadási kötelezettsége ugyancsak a törvényen alapul. Ugyanakkor *a Jegyző nem teljesítette válaszadási kötelezettségét, az ügy érdemi kivizsgálásában nem működött együtt, választ többszöri megkeresésem ellenére sem adott.*

A feladataim ellátásához biztosított lehetséges vizsgálati módszereket az idézett jogszabályhelyek egyértelműen, kétséget kizáró módon meghatározzák. Ezeknek az eljárási szabályoknak a gyakorlati érvényesülése biztosítja, hogy feladat- és hatáskörömet el tudjam látni, mely nem más, mint az alapvető jogok védelme. Amennyiben a megkeresett szerv a törvény által szabályozott formalizált eljárási szabályok alapján kiadott megkeresésemre nem válaszol, akadályoz az Alaptörvényben meghatározott feladatom ellátásában, továbbá jelentősen megnehezül az adott üggyel összefüggő körülmények felderítése és az annak eredményétől függő intézkedések megtétele.

*Mindezek alapján megállapítom, hogy a megkereséseimben foglalt kéréseim teljesítésének elmaradása akadályozott vizsgálati jogosultságom érvényesítésében, továbbá korlátozott alkotmányos jogköröm gyakorlásában, ezáltal a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményével valamint a hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való joggal összefüggő visszásságot okozott.*

2. A bejelentő által becsatolt, a 2014. október 3. és 2015. január 29. közötti időszakban a Jegyzővel történő elektronikus levelezés alapján az ügy érdemében a továbbiakban 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 értesíti.*

A bejelentő a 2014. október 23-án kelt levelében kért tájékoztatást a Gesztenye sor 19. és 21. számok közötti, két db korhadt fa kivágásáról. A Jegyző a november 13-án küldött válaszában azt a tájékoztatást adta, hogy a falugazda jelentése szerint a fák eltávolítása megtörtént. A bejelentő állítása szerint a fakivágás nem történt meg, ezért november 17-én ismét jelezte a problémát a Jegyzőnek. A Jegyző még aznap reagált az ismételt bejelentésre, biztosítva a bejelentőt arról, hogy még aznap személyesen fogja ellenőrizni a fakivágás megtörténtét. A bejelentő ezt követően még 5 alkalommal, november 24-én, 28-án, december 2-án, 13-án, és 2015. január 29-én fordult elektronikus levélben a Jegyzőhöz, választ azonban nem kapott.

Megállapítottam, hogy a Jegyző a bejelentő felé fennálló tájékoztatási kötelezettsége elmulasztásával *a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonsággal, a tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal és a petíciós joggal kapcsolatban visszásságot idézett elő.*

**Intézkedések**

Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkérem a Jegyzőt, hogy

- az alapvető jogok biztosa megkeresésének a jövőben maradéktalanul eleget tegyen;
- az érintett ügyben intézkedjen a közérdekű bejelentés kivizsgálásáról, a bejelentő részére szükséges tájékoztatás megadásáról.

Budapest, 2016. június

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának**
**Jelentése**
**az AJB-3351/2016. számú ügyben**

Előadó: dr. Tasi Katalin

**Az eljárás megindulása**

A panaszos egészségügyi szolgáltatási járulékfizetési kötelezettségével összefüggésben, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal (a továbbiakban: NAV) Pest Megyei Adóigazgatóságának eljárását sérelmezte kérte a segítségemet. A panaszbeadványban elsősorban azt kifogásolta, hogy európai uniós biztosítotti jogviszonya mellett járulékfizetési kötelezettséget írtak elő számára, a járulékfizetéssel kapcsolatos nyomtatványon nem állt rendelkezésre megfelelő hely a hivatkozott jogviszony feltüntetésére. A panaszos továbbá azt is sérelmezte, hogy megkereséseire és érdeklődésére az eljárás során többször egymással ellentétes tartalmú tájékoztatást kapott a hatóságtól.

Tekintettel arra, hogy a panaszbeadvány alapján felmerült a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével és a tisztességes hatósági eljárással összefüggő visszásság gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam. A vizsgálat sikeres lebonyolítása érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontja és (2) bekezdése alapján a Nemzetgazdasági Minisztérium parlamenti és adóügyekért felelős államtitkárát kértem fel saját hatáskörben történő vizsgálat lefolytatására.

**Az alkotmányos jogok és alapelvek**

- 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 adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (Art.);
- a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény (Tbj.)
- a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény (Ebtv.);
- a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény végrehajtásáról szóló 217/199. (XII./1.) Korm. rendelet;
- a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (Nftv.);
- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.);
- a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (a továbbiakban: Nftv.).

**A megállapított tényállás**

**1.** A panaszos előadta, hogy a Selye János Egyetem (a továbbiakban: Egyetem) nappali tagozatos, államilag (a magyar és a szlovák állam által) finanszírozott képzésének első évfolyamos hallgatója. Állandó lakcíme Magyarországon van, az egyetemi tanulmányok folytatása érdekében kialakított ideiglenes lakcíme pedig a tanintézet által biztosított kollégium címén, Szlovákiában van. Kiemelte, hogy a társadalombiztosítási ellátását az Egyetem tájékoztatása szerint nappali tagozatos hallgatóként a szlovák állam alanyi jogon biztosítja, illetve finanszírozza, hasonlóan ahhoz, ahogyan a magyar egyetemisták jogállása szerint a magyar felsőoktatásban résztvevőkét a magyar állam.

A panaszost ennek ellenére felszólította a NAV, hogy a havi 7.050 forint összegű az egészségügyi járulékfizetési kötelezettségnek tegyen eleget. A panaszos beadványában jelezte, hogy ösztöndíjjal, jövedelemmel nem rendelkező egyetemi hallgatóként ezt önerőből nem tudta kifizetni. Tájékoztatást kért Budapest Főváros Kormányhivatalától, a kapott tájékoztatás szerint pedig ellentmondás van a két állam finanszírozási gyakorlata, illetve jogszabályai között. Nem tudták ugyanis megindokolni, hogy miért kell járulékot fizetni Magyarországon annak a tanulónak, aki egy másik államban jogszabály alapján mentesül a járulékfizetés alól, azaz az Európai Unió egyik tagállamában rendezett társadalombiztosítási jogviszonnyal rendelkezik. A panaszos tájékoztatást kért a szlovák egészségbiztosító révkomáromi regionális irodájától telefonon, ahol arról tájékoztatták, hogy a szlovák egyetemi hallgatóknak – függetlenül attól, hogy mely EGT tagállamban folytatnak tanulmányokat – nemzetközi és kétoldalú egyezmények alapján nincsen járulékfizetési kötelezettségük. Jogosultságukat a hallgatói ISIC kártya alapján érvényesíthetik, és további feltétel, hogy a képzés akkreditált intézményben és nappali tagozaton történjen.

Panaszost a NAV Pest Megyei Adóigazgatósága Adóalany-nyilvántartási Osztály 2. elnevezésű osztálya a 1346426828. számon iktatott, 2105. november 18-án kelt értesítőjében felhívta, hogy 27.720 forint adótartozása van, az Egészségbiztosítási Alapot megillető, magánszemélyt terhelő kifizetési kötelezettség jogcímén. A panaszos 2015 novemberében az összegszerűséget vitatta és arra hivatkozott, hogy 2015-ben nappali tagozatos középiskolai tanulmányokat folytatott, ezért 2015. július 1-jétől terhelte csak kifizetési kötelezettség, és csak 2015. szeptember 8-áig, amikor is egyetemi tanulmányokat kezdett. A panaszos az ezzel kapcsolatos hallgatói igazolást személyesen adta be a NAV szigetszentmiklósi ügyfélszolgálatán. Álláspontja szerint az erre az időszakra fennálló fizetési kötelezettsége csak 15.707 forint. Egyben jelezte, hogy mivel jövedelemmel nem rendelkezik, ezt az összeget sem tudja megfizetni.

Beadványára a NAV Pest Megyei Adóigazgatósága a 3912034475 számon iktatott, 2015. december 29-én kelt tájékoztatásában arról értesítette panaszost, hogy értelmezése szerint az ügyfél által 2015. augusztus 8-án benyújtott 15T1011. számú adatlapon megadott adatok szerint 2015. július elsejétől állt fenn az egészségügyi szolgáltatási járulékfizetési kötelezettsége. Jelezte továbbá, hogy a benyújtott hallgatói jogviszony-igazolással azt szerette volna elérni az ügyfél, hogy 2015. szeptember 9-től 2016. augusztus 31-éig ismerjék el fizetési kötelezettségének megszűnését hallgatói jogviszonyára tekintettel. A NAV tájékoztatta panaszost, hogy megkereste a Budapesti Kormányhivatal Egészségbiztosítási Főosztályát, és a tőlük kapott tájékoztatás alapján hallgatói jogviszonyával kapcsolatosan nem áll rendelkezésre információ. Ezt követően a NAV az Oktatási Hivataltól kért és kapott tájékoztatást. Eszerint a hallgatói igazolást kiállító Selye János Egyetem a szlovák, nem pedig a magyar felsőoktatási törvény hatálya alá tartozik. A Tbj. azonban csak a magyar jog hatálya alá tartozó felsőoktatási intézményben nappali rendszerű oktatás keretében tanulmányokat folytató nagykorú magyar állampolgár jogosult egészségügyi szolgáltatásra, a panaszos tehát nem. A főosztály ezt követően 5151868170. ügyszámon, 5152516319. iktatószámon 2016. december 14-én kelt határozatával a panaszos egészségügyi szolgáltatási járulékfizetési kötelezettségének megszűnésére irányuló bejelentését elutasította.

A panaszos 2016. január 7-én kelt *észrevételeiben* (nem fellebbezésben) azt sérelmezte, hogy a szigetszentmiklósi ügyfélszolgálattól szóban téves tájékoztatást kapott azzal kapcsolatban, hogy 2015. július 1-től áll fenn fizetési kötelezettsége. Előadta, hogy álláspontja szerint a középiskolai tanulmányait igazoló diákigazolvánnyal 2015. október 31-éig rendelkezett, és hogy ezt követően még 45 napos türelmi időt biztosít számára a jogszabály, ezért legkorábban 2015. december 16-ától állhat fenn fizetési kötelezettsége. 2015. szeptember 9-étől a Selye János Egyetemen államilag finanszírozott, Magyarországon is akkreditált, az EMMI által támogatott, az Oktatási Hivatal által is nyilvántartott, magyar diákigazolvánnyal igazolt óvodapedagógusi képzésen vesz részt. Mindezekre hivatkozással az elsőfokú határozat felülvizsgálatát kérte.

A NAV ezt követően 2016. február 3-án kelt, 5152583748. számú határozatával a fizetési kötelezettség megszüntetésére irányuló *elutasítást visszavonta*.

A 2015. július 1-jén tett bejelentkezést téves bejelentkezésként lezárta, az ügyfél 2015. szeptember 8-án történő járulékfizetése pedig még „nem került feldolgozásra".

2016. január 29-én kelt, 222-90-516/2/2016. iktatott végzésében Budapest Főváros Kormányhivatala (a továbbiakban: Kormányhivatal) hiánypótlásra hívta fel panaszost. A panaszos ugyanis a Kormányhivatalnak korábban megküldte a *„Bejelentőlap TAJ számmal rendelkező magyar állampolgár részére, aki az EGT tagállamban vagy egyezményes államban biztosított személy"* elnevezésű nyomtatványt.

A Kormányhivatal szerint azonban a beküldött nyomtatvány hiányos, mert azon a külföldi biztosító megnevezése és az általa kiadott biztosítási azonosító szám nem szerepelt. A panaszos ezt követően elektronikus úton megküldte az Egyetem által kiadott hallgatói igazolást, és a nemzetközi diákigazolványát. A Kormányhivatal erre szintén elektronikus úton küldött levelében arról tájékoztatta panaszost, hogy a külföldi biztosítási jogviszony igazolása érdekében megküldte az E104. jelű nyomtatványt a szlovák főbiztosítónak.

A NAV Pest Megyei Adó- és Vámigazgatóságának Adóalany-nyilvántartási Osztály 3. elnevezésű osztálya 2016. április 22-én kelt, 1643546169. számon iktatott levelében tájékoztatta a panaszost, hogy 2015. november 1-jétől sem az OEP, sem a NAV nyilvántartása szerint nem rendelkezik egészségügyi szolgáltatásra való jogosultsággal, és felhívta, hogy 8 napon belül igazolja azt, ha pedig ilyen jogviszonya nincs, nyújtsa be a T1011-es nyomtatványt és fizessen egészségügyi szolgáltatási járulékot. 2016. június 6-án kelt, 5152634015. számon iktatott levelében pedig az Adóalany-nyilvántartási Osztály 3. tájékoztatta a panaszost, hogy a Kormányhivatallal kezdeményezett egyeztetés során arra jutott, hogy a külföldi egyetemi hallgatói viszony alapján biztosított, *járulékfizetési kötelezettség nem terheli*.

A panaszos 2016. június 21-én megjelent háziorvosi ellátáson, ahol az ellenőrzés azt jelezte, hogy egészségbiztosítása rendezetlen. A NAV Adóalany-nyilvántartási Osztály 3. a 2016. június 30-án kelt, 3837271506. számon iktatott levelében tájékoztatta a panaszost, hogy ismét megkereste a Kormányhivatalt, és egyértelművé vált, hogy a szlovák biztosító nem igazolta vissza külföldi jogviszonyát, így egyik országban sem rendelkezik biztosítási jogviszonnyal, és kérte, hogy jogviszonya felülvizsgálata céljából nyújtsa be a 16T1011. számú adatlapot.

**2.** A panaszbeadvány alapján megkerestem a Nemzetgazdasági Minisztérium illetékes, parlamenti és adóügyekért felelős államtitkárát, és a saját hatáskörben vizsgálat lefolytatására kértem fel, továbbá azzal kapcsolatos álláspontjának kifejtésére, hogy indokoltnak látja-e a vizsgálattal érintett űrlap esetleges kiegészítését. (Megjegyzem, vizsgálatom elején nem volt adat arra nézve, hogy a panaszos külföldi jogviszonya valóban fennáll-e, és azt nem tudja bejelenteni az űrlap hibájából, vagy egyértelműen nem áll fenn, és annak bejelentésére nem is kell helyet biztosítani az űrlapon.

Megkeresésemre a *nemzetgazdasági miniszter adott választ*, amelyben egyrészt kifejtette álláspontját az űrlappal kapcsolatban, másrészt pedig az egyedi ügy kapcsán időrendben feltárta az egyes hatósági lépéseket, melyeket a következők szerint összegzett.

A panaszos 2015. augusztus 8-án a 15T1011. számú adatbejelentő és változás-bejelentő lapon jelentkezett be egészségügyi szolgáltatási járulék fizetésére, amelynek kezdetét 2015. július 1-ében jelölte meg. E nyomtatványon arról nyilatkozott, hogy más EGT tagállamban, külföldön fennálló biztosítási jogviszonnyal nem rendelkezik, valamint Magyarország által kötött nemzetközi egyezmény hatálya alatt nem áll, illetve nemzetközi szervezet szociális biztonsági rendszerében létrejött biztosítással sem rendelkezik. Ezt követően 2015. szeptember 8-i időponttal bejelentette az egészségügyi szolgáltatási járulékfizetési kötelezettségének megszűnését, melynek alátámasztásául csatolta az Egyetem által kiállított hallgatói jogviszony-igazolását.

A biztosítási jogviszony tisztázása érdekében *a NAV ekkor megkereste Kormányhivatal Egészségbiztosítási Főosztályát és az Oktatási Hivatalt*. Az Egészségbiztosítási Főosztály tájékoztatása szerint a panaszos 2014. január 20-ától 2015. június 30-ig nappali rendszerű tanulói jogviszonyban tartotta nyilván, a felsőoktatási információs rendszerben azonban nem szerepelt.

A szaktárca álláspontja szerint panaszos *a magyar társadalombiztosítási szabályok alapján nem lett volna jogosult egészségügyi szolgáltatásra a szlovákiai Selye János Egyetemen folytatott tanulmányai alapján*, mivel a Tbj. 16. § (1) bekezdés i) pontja nyomán a magyar felsőoktatási hallgatók közül azt illeti meg a jogosultság, aki az Nftv. hatálya alá tartozó felsőoktatási intézményben nappali rendszerű oktatás keretében államilag támogatott, vagy magyar állami ösztöndíjjal támogatott képzési formában hallgatói jogviszonyban áll. E hallgatók jogosultságát az alapozza meg, hogy a központi költségvetés a Tbj. 26. § (5) bekezdése értelmében megfizeti utánuk az egészségügyi szolgáltatási járulékot. Az Nftv. hatálya alá nem tartozó egyetemek egyetemi hallgatói után járulékfizetést nem teljesít az állam, így egészségügyi szolgáltatásra nem szerezhetnek jogot ezen a jogcímen.

A NAV emiatt a panaszos egészségügyi szolgáltatási járulékfizetési kötelezettség megszűnésére irányuló bejelentését elutasította, amelyre panaszos észrevételt terjesztett elő. A panaszos észrevételében jelezte, hogy a korábbi középiskolai tanulmányai és a 2015. október 31-ig érvényes diákigazolványa alapján 2015. december 15-éig jogosult volt egészségügyi szolgáltatásra, tehát korábbi, egészségügyi szolgáltatási járulék fizetésére irányuló bejelentésére *tévedésből került sor*. A Tbj. 16. § (1) bekezdés i) pontja, a Tbj. 16/A. §-a és az Ebtv. 29. § (9) bekezdés a) pontja alapján a középiskolai tanulói jogviszonnyal rendelkező személy valóban a jogviszony kezdetétől a diákigazolványra való jogosultság megszűnése után 45 napig jogosult egészségügyi szolgáltatásra. E rendelkezésekre figyelemmel az állami adó- és vámhatóság megállapította, hogy panaszos *2015. december 15-ig egészségügyi szolgáltatás igénybevételére jogosult volt*, hiszen 2015. június 30-ig középiskolai tanulmányokat folyatott, a diákigazolványa pedig 2015. október 31-ig érvényes volt.

Mivel a panaszos 2015. július 1-jétől fennálló egészségügyi szolgáltatási járulék fizetésére irányuló bejelentésére a fentiek alapján tévesen került sor, a NAV a panaszos 2015. július l-ével kezdődő egészségügyi szolgáltatási járulékfizetési kötelezettségének bejelentését törölte és az egészségügyi szolgáltatási járulék-fizetési kötelezettség 2015. szeptember 8-i időponttal történő megszűnésére irányuló bejelentését elutasító határozatát visszavonta 2016. február 3-án.

Az OEP 2016. február hónapban arról tájékoztatta a NAV-ot, hogy panaszos 2015. november l-jétől biztosítási jogviszonnyal vagy egészségügyi szolgáltatásra való jogosultsággal nem rendelkezik. A tényállás tisztázás érdekében a NAV a Kormányhivatal Egészségbiztosítási főosztályától tájékoztatást kért a panaszos biztosítási jogviszonyával kapcsolatban. A tájékoztatás alapján panaszos a Tbj. 80. § (5) bekezdésében előírt kötelezettségének, azaz a külföldön létrejött biztosítás bejelentési kötelezettségének az OEP felé csak 2016. január 20-án tett eleget visszamenőlegesen 2015. szeptember 9-ével kezdődően. A NAV a fentiek alapján megállapította, hogy panaszost az egészségpénztár felé igazolt külföldi biztosítási jogviszonya alapján nem terheli egészségügyi szolgáltatási járulékfizetési kötelezettség, melyről őt 2016. június 6-án értesítette.

Az egészségügyi szolgáltatási járulékfizetéssel kapcsolatos nyomtatvány (T1011. szám adatbejelentő és változás-bejelentő lap) kapcsán általánosságban a válasz azt tartalmazta, hogy a nyomtatvány benyújtására a Tbj. 4. § u) pontja és 39. § (2) bekezdése alapján kizárólag a Tbj. szabályai alapján belföldinek minősülő azon személy köteles, aki a Tbj. szerint biztosítottnak nem minősül és egészségügyi szolgáltatásra egyéb jogcímen (Tbj. 16. §-a) sem jogosult. A T1011. számú adatbejelentő és változás-bejelentő lap benyújtására nem köteles az a TAJ számmal rendelkező személy, aki másik tagállamban biztosítási jogviszonnyal rendelkezik.

Erre vonatkozó bejelentést az egészségbiztosítási szerv felé kell tenni azért, hogy Magyarországon a járulékfizetési kötelezettség alól mentesüljön, elkerülje a kettős járulékfizetést. Mindezek alapján – mivel ilyen esetben a nevezett nyomtatvány benyújtása nem szükséges – a T1011. számú nyomtatványon külföldi biztosítotti jogviszony jelölésére szolgáló rész kialakítása nem indokolt. A NAV felé akkor kell a TAJ számmal rendelkező külföldön biztosított magánszemélynek bejelentési kötelezettségét teljesítenie, ha korábban saját maga után egészségügyi szolgáltatási járulékot fizetett, és annak hatálya alá a T1011. számú adatbejelentő és változás- bejelentő lap benyújtásával jelentkezett be. A bejelentett egészségügyi szolgáltatási járulék fizetési kötelezettség megszűnését szintén a T1011. számú nyomtatvány benyújtásával lehet a NAV felé jelezni.

A válasz értelmében, ha az egészségügyi szolgáltatási járulékfizetési kötelezettség azért szűnik meg, mert a bejelentő huzamosabb ideje életvitelszerűen külföldön tartózkodik és a külföldi tartózkodási helyén annak jogszabályai szerinti egészségbiztosítási rendszer hatálya alatt áll, akkor a T1011. számú nyomtatványon a *„fizetési kötelezettség megszűnésének egyéb oka van"* kódkocka jelölése szükséges, melynek bejelölése esetén szükséges az azt alátámasztó iratok csatolása figyelemmel az Art. 20. § (7c) bekezdésére. A nevezett kódkocka kialakításával tehát megfelelő hely áll rendelkezésre az európai uniós biztosítotti jogviszony feltüntetésére az egészségügyi szolgáltatási járulékfizetési kötelezettség megszűnése eseten.

Összességében a szaktárca a panaszos ügyében intézkedés megtételét és az egészségügyi szolgáltatási járulékfizetéssel kapcsolatos nyomtatvány módosítását nem tartotta indokoltnak.

**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. § (1) bekezdés a) pontja alapján a közigazgatási szervek az alapvető jogok biztosa által vizsgálható hatóságnak minősülnek. A beadvánnyal érintett társadalombiztosítási, adó- és vámigazgatási szakigazgatási szerv az Ajbt. szerint közigazgatási feladatot ellátó szervnek tekintendő, így tevékenységének vizsgálata ombudsmani hatáskörbe tartozik.

**II. Az alapvető jogok és elvek tekintetében**

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer feltárása során *autonóm, objektív módon*, *alapjogi érvek* felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget az Alaptörvényben kapott mandátumának. Ombudsmanként akkor járok el helyesen, ha következetesen, zsinórmértékként támaszkodom az Alkotmánybíróság alapvető garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, az egyes alapjogi tesztekre.

Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni". Ugyanakkor a testület a 13/2013. (VI. 17.). AB határozatának indokolása során azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény negyedik módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi éllel 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.*"

Ha összevetjük az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglaltakat a korábbi Alkotmány 2. § (1) bekezdésének szövegével, akkor az állapítható meg, hogy a jelen vizsgálat tárgyát képező jogállamiság elve tekintetében nem hoz olyan érdemi 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 egyértelműségre, a követhetőségre és az érthetőségre. A jogbiztonság ugyanakkor nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is.

**2.** Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni. „A tisztességes eljárás olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni.”. Az Alaptörvény hatálybalépését megelőzően az Alkotmány a tisztességes eljáráshoz való jogot explicite nem nevesítette, ugyanakkor az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az a független és pártatlan bírósághoz való jog, illetve a jogbiztonság elvéből levezethető eljárási garanciák egymásra vonatkoztatásával tartalmilag levezetett olyan alkotmányos alapjogot jelent, amely komplex követelményrendszert testesít meg, magában foglalva valamennyi, a jogállamiság értékrendjének megfelelő eljárási alapelvet és normát.

A 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény már expressis verbis tartalmazza a hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való jogot, rögzítve, hogy a közhatalmú szervek, hatóságok az ügyeket részrehajlás nélkül, tisztességes módon, ésszerű határidőn belül intézzék, döntéseiket pedig a törvényben meghatározottak szerint indokolják. A tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni, és amely hatékony gátját képezi a garanciális szabályok szándékolt félre tételének, félreértelmezésének, az egységes jogalkalmazás hiányából, a kiszámíthatatlanságból következő tényleges, potenciális érdek- és jogsérelmek bekövetkezésének.

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 érdeme tekintetében**

***1. A panaszos egészségbiztosítási jogviszonyának fennállásával kapcsolatban***

Az ügyben keletkezett iratok és a kapcsolódó jogszabályi rendelkezések áttekintését követően egyértelművé vált, hogy panaszos tévedésben volt azzal kapcsolatban, hogy Szlovákiában, illetve az Európai Unió területén egészségbiztosítással rendelkezik pusztán abból a tényből fakadóan, hogy a Selye János Egyetem hallgatója. Tévedését erősíthette az is, hogy a vele egy intézményben hallgató szlovák állampolgárok a szlovák jogszabályok rájuk kiterjedő hatálya miatt biztosítottak. A panaszos tehát téves álláspontón volt annak kapcsán, hogy 2015. szeptember 9-étől kezdődően európai uniós biztosítási jogviszonya van, és erre a tévedésre alapozva tette meg bejelentését. A Tbj. 16. § (1) i) pontja alapján *egészségügyi szolgáltatásra jogosult*

- a köznevelésről szóló törvény hatálya alá tartozó nappali rendszerű iskolai oktatás keretében vagy nappali oktatás munkarendje szerinti köznevelési intézményben, vagy
- a nemzeti felsőoktatásról szóló törvény hatálya alá tartozó *felsőoktatási intézményben nappali rendszerű oktatás keretében tanulmányokat folytató*
- *nagykorú magyar állampolgár*, menekült, oltalmazott, valamint az a külföldi állampolgár,
- aki nemzetközi szerződés vagy az oktatásért felelős miniszter által adományozott *ösztöndíj alapján létesített tanulói, hallgatói jogviszonyban áll*, továbbá
- az a szomszédos államokban élő magyarokról szóló törvény hatálya alá tartozó személy, aki a nemzeti felsőoktatásról szóló törvény hatálya alá tartozó felsőoktatási intézményben nappali rendszerű oktatás keretében *államilag támogatott, vagy magyar állami ösztöndíjjal támogatott képzési formában hallgatói jogviszonyban áll*.

Tekintettel arra, hogy panaszos nem az Nftv. hatálya alá tartozó felsőoktatási intézmény nappali rendszerű oktatás keretében folytatja tanulmányait, e jogcímen nem volt jogosult az egészségügyi szolgáltatás igénybevételére. A vonatkozó jogszabályok szerint panaszos jogviszonya 2015. december 15-éig, a középiskolai jogviszonyának megszűnését követő 45. napig volt rendezett, addig számára fizetési kötelezettséget jogszerűen nem írhattak volna elő.

A feltárt tényállás alapján ezt követően a fizetési kötelezettsége fennállt, ez azonban csak a szlovák biztosítótól beszerzett igazolás megérkezését követően lett számára nyilvánvaló. A Kormányhivatal Egészségbiztosítási Főosztálya 2016. február 11-én kereste meg a szlovák főbiztosítót azzal, hogy az E 104 nyomtatvány „B" részén igazolja le az ügyfél Szlovákiában fennálló biztosítási jogviszonyát. Erről az intézkedésről panaszos is kapott értesítést. A szlovák egészségbiztosító 2016. március 23-án érkezett válasza szerint a panaszos nem rendelkezik egészségbiztosítási jogviszonnyal, illetve egyéb jogosultsággal Szlovákiában.

A Tbj. 39. §(2) bekezdése alapján, aki sem Magyarországon, sem más EGT tagállamban nem rendelkezik biztosítási jogviszonnyal, továbbá más jogcímen sem jogosult *az egészségügyi szolgáltatások igénybevételére egészségügyi szolgáltatási járulékfizetési kötelezettség terheli*. Az Art. 20. § (6) bekezdése alapján a magánszemély a Tbj. 39. § (2) bekezdése alapján keletkezett fizetési kötelezettségét és annak megszűnését 15 napon belül jelenti be az állami adó- és vámhatóságnak.

Megállapítható, hogy panaszos egészségügyi járulékfizetési kötelezettségének fennállása legkorábban 2016. március 23-án vált számára egyértelművé, az ekkor megismert tények alapján a fizetési kötelezettség az ügyfelet 2015. december 16-i kezdődátummal terhelte.

A Tbj. 44/B. § (l)-(2) bekezdése alapján az egészségbiztosítási szerv az egészségügyi szolgáltatásra jogosultak nyilvántartásában nem szereplő személyekről a bejelentési és járulékfizetési kötelezettség teljesítésének ellenőrzése céljából – külön megállapodásban foglaltak szerint – adatot szolgáltat az állami adóhatóságnak. Az egészségbiztosítási szerv adatszolgáltatása alapján a panaszos biztosítási jogviszonnyal rendelkezőként, vagy egészségügyi szolgáltatásra jogosultként 2015. november 1-jétől kezdődően az OEP nyilvántartásában nem szerepelt.

Figyelemre méltó ellentmondás álláspontom szerint, hogy bár az ügyfél jogviszonya a hatályos jogszabályok szerint középiskolai jogviszonyának megszűnését követő 45. napig rendezett, az OEP nyilvántartásában már 2015. november 1-jétől rendezetlenként volt a jogviszony feltüntetve.

Mindez az eljárási ellentmondás *a jogbiztonság követelménye szempontjából visszás helyzetet eredményezett*. A két időpont (2015. november 1. és december 16.) között pedig a kialakult helyzet akadályt jelenthetett volna a panaszost az egészségügyi szolgáltatások, táppénz, egyes családtámogatási ellátások igénybe vételében, amely *alkalmas arra, hogy a testi-lelki egészséghez való jogból, szociális biztonsághoz való jogból eredő igények érvényesülését gátolja*.

***2. A hatóságok eljárásával kapcsolatban***

A Ket. 3. § (1) bekezdése alapján a közigazgatási hatósági eljárásban a törvény keretei között a hivatalból való eljárás elve érvényesül. A Ket. 3. § (2) 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. 13. § (2) i) pontja szerint e törvény rendelkezéseit a társadalombiztosítás ellátásaival […] kapcsolatos eljárásban csak akkor kell alkalmazni, ha az ügyfajtára vonatkozó törvény eltérő szabályokat nem állapít meg. Tekintettel arra, hogy a Tbj. és végrehajtási rendelete speciális rendelkezéseket a vizsgált kérdésekben nem állapít meg, a Ket. mögöttes jogszabályként alkalmazandó.

A *Ket. kommentárja* szerint az *officialitás elvének lényegét* az Alkotmánybíróság úgy foglalta össze, hogy *„a közigazgatási hatósági eljárások a közhatalom birtokában lévő állami szerv által folytatott, célhoz kötött, vizsgálati jellegű eljárások, amelyeknek – sok egyéb jellemző melletti – alapvető sajátossága a hivatalbóli jogérvényesítés. Az officialitás elve az eljárás megindításától, az eljárás lefolytatásán keresztül, annak befejezéséig, illetve a született döntés végrehajtásáig érvényesülő közigazgatási eljárási elv, amely ezért magában foglalja a tényállás megállapításának kötelezettségét is. Alapvetően e kötelező vizsgálati jelleg különbözteti meg a közigazgatási eljárást a polgári, avagy a büntetőeljárás sajátosságaitól: a döntés alapját képező tényállást és annak valódiságát az eljárásban egyéni érdekeltség nélküli közigazgatási hatóság köteles feltárni és bizonyítani."*

A kommentár által hivatkozott 165/2011. (XII. 20.) AB határozat szerint sem *„összeegyeztethető a tisztességes eljáráshoz (ügyintézéshez) való joggal, végső fokon a jogállamiság elvével az, ha a törvényalkotó a hatékonyság szempontját úgy érvényesíti, hogy eközben a hatósági eljárás ügyfele személyként vagy hivatása, tevékenysége gyakorlásában kiszolgáltatottá, lényegében eszköztelenné válik a közhatalom fellépésével szemben. A „szolgáltató állam" és a „közmenedzsment" útkeresése közepette az állam-személy közötti közigazgatási viszonyban sem értelmezhető már a hagyományos hierarchikus, a fogalom eredeti értelme szerinti alá-fölérendeltség."* A Kommentár kifejti, hogy *„a hivatalbóli eljárás hazai szabályozásban érvényesülő elve magában foglalja a hatóság tényállás tisztázására vonatkozó kötelezettségét. A tényállás tisztázása nem céltalan eljárást jelent. A hatóság az eljárás e szakaszában - törvényben szabályozott hatásköréhez igazodóan - azokat a releváns tényeket tárja fel és bizonyítja, amelyek döntésének az alapját képezik."*

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. Az e szakaszhoz fűzött kommentári magyarázat szerint „az alapelveken túlmenően a Ket. alapvető jogokat és kötelezettségeket is meghatároz. Így a tisztességes ügyintézéshez való jogot, a jogorvoslathoz való jogot, a tájékoztatáshoz való jogot.

A *tényállás tisztázására vonatkozó kötelezettség körében* a Ket. 50. § (1) bekezdése rögzíti, hogy a hatóság köteles a döntéshozatalhoz szükséges tényállást tisztázni. Ha ehhez nem elegendőek a rendelkezésre álló adatok, *a hatóság bizonyítási eljárást folytat le*. A Ket. 103. § (1) bekezdés szerint, ha a fellebbezés alapján a hatóság megállapítja, hogy döntése jogszabályt sért, a döntését módosítja vagy visszavonja. A Ket. 103. § (2) bekezdése szerint a hatóság a fellebbezés esetén a nem jogszabálysértő döntést akkor is visszavonhatja, illetve annak megfelelően módosíthatja, ha a kérelemben foglaltakkal egyetért, feltéve, hogy az ügyben nincs ellenérdekű ügyfél.

*Álláspontom szerint a NAV tévesen szólította fel panaszost adóhátralék megfizetésére 2015. november 18-án kelt levelében, mivel a hátralék alapjául szolgáló időszakban, 2015. december 15-ig panaszos biztosított volt.* A panaszos észrevételére reagálva *a NAV tartalmában helytálló tájékoztatást küldött* 2015. december 15-i levelében arról, hogy panaszos a külföldi felsőoktatási hallgatói jogviszonya alapján a magyar jogszabályok szerint nem rendelkezik biztosítási jogviszonnyal.

Lényeges azonban kiemelni, hogy e tájékoztatás sem érintette a 2015. december 15-éig fennállt egészségbiztosítási jogviszonyt, sem azt, hogy külföldi esetleges biztosítotti jogviszonyának ellenőrzése folyamatban lenne. A NAV ehelyett a panaszos által korábban tett járulékfizetési kötelezettség megszűnésére vonatkozó bejelentését elutasította, a határozat ellen fellebbezési jogot biztosított panaszosnak.

A panaszos nem fellebbezett a döntés ellen, azonban az abban foglaltak kapcsán észrevételeket terjesztett elő. Mindezek alapján a NAV a korábbi, részben hiányos, az ügyben felmerült jogi kérdéseknek nem valamennyi elemét feltáró – határozatát visszavonta. Ennek oka az volt, hogy csak ekkor észlelte azt, hogy panaszos középiskolai tanulmányainak ideje alatt, és jogviszonya megszűnésétől számított 45 napig még biztosított volt. Mindennek eredményeként a NAV ugyancsak helyesen téves bejelentésként kezelte a panaszos korábbi észrevételét, amely szerint 2015. szeptember 9-étől felsőoktatási tanulmányai miatt volt biztosított.

*A hatóság tehát tartalmában – egyetlen esetet kivéve – jogszabályellenes értelmezést megfogalmazó tájékoztatást nem adott, azonban a tájékoztatása nem volt teljeskörűnek tekinthető, hiszen két különböző levelében a panaszos helyzetének két, eltérő jogszabályi rendelkezéseken alapuló helyzetét elemezte.*

A tényállás alapján kiemelendő, hogy *a NAV Adóalany-nyilvántartási Osztály 3. 2016. június 6-án kelt levelében, tévesen arról tájékoztatta a panaszost, hogy a külföldi egyetemi hallgatói viszony alapján biztosított, járulékfizetési kötelezettség nem terheli*. Tévedését azzal indokolta, hogy a Kormányhivatallal kezdeményezett egyeztetés során arra jutott e következtetésre. Mindez azt eredményezte, hogy született egy a hatályos jogszabályoknak ellentmondó, téves tájékoztatás, amely időben azonban később keletkezett, mint a jogszabályoknak egyébként megfelelő, korábban, 2015. december 29-én kelt, 3912034475 számon iktatott tájékoztatás. Ez ugyanis helyesen rögzítette azt, hogy a panaszosnak felsőoktatási hallgatói jogviszonya alapján nincs érvényes magyarországi biztosítása.

Közismert tétel az, hogy a jog nem tudása nem mentesít semmilyen kötelezettség alól, vagyis jelen esetben értelemszerűen a panaszos sem hivatkozhat a tévedésére. Kétségtelen az is, hogy a hatóság esetleges téves tájékoztatása nem keletkeztet jogot, azaz pusztán azért, mert tévesen tájékoztatták az ügyfelet arról, hogy jogviszonya rendezett, az még nem lesz rendezett.

A közigazgatás alkotmányos működését is nyomon követő ombudsmanként fontos ugyanakkor rámutatnom arra, hogy egy összetett jogi helyzetben (különösen ahol nemzetközi elem is van az eljárásban) *már önmagában a tartalmilag téves hatósági tájékoztatás is aggályokat vet fel a tisztességes eljáráshoz való jog érvényesülésének oldaláról*. Jelen esetben ráadásul indokolt rámutatni arra, hogy az aggályokat fokozta, hogy a panaszos időrendben később kapott egy olyan tartalmú tájékoztatást, amely alapján joggal feltételezhette azt, hogy a fizetési kötelezettsége nem áll fenn, majd pedig később ismételten jogviszony igazolásra, illetve adatszolgáltatásra kérik fel.

*Mindezek alapján összességében megállapítom, hogy a panaszos ügyében eljáró hatóság az ügymenet indokolatlanul elhúzódása miatt, valamint az egymásnak tartalmilag ellentmondó, illetve részben téves tájékoztatás kiadásával a tisztességes hatósági eljárással összefüggő visszásságot okozott.*

**Intézkedéseim**

A jelentésemben feltárt, alapjoggal összefüggő visszásság jövőbeni megelőzése érdekében a megfogalmazott szempontok figyelembevételével, az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján *felkérem*

az Országos Egészségbiztosítási Pénztár főigazgatóját, hogy vizsgálja ki a panaszos rendezetlen státuszúként való nyilvántartásának okait, és megállapításai alapján tegye meg az általa szükségesnek tartott intézkedéseket;

1) a NAV Pest Megyei Adó- és Vámigazgatósága Adóalany-nyilvántartási Osztályának vezetőjét, hogy a jövőben fordítsanak kiemelt figyelmet a Ket. garanciális szabályainak betartására, az ügyfelek jogszabályoknak megfelelő, teljes körű és érthető tájékoztatására.

Budapest, 2016. október

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának**
**Jelentése**
**az AJB-53302016. számú ügyben**

Előadó: dr. Szajbély Katalin

**Az eljárás megindítása**

Egy panaszos beadvánnyal fordult hozzám az adó-visszatérítési támogatás szabályozásával összefüggésben. A beadványozó leírta, hogy diszkriminatívnak tartja az új lakások építéséhez, vásárlásához kapcsolódó lakáscélú támogatásról szóló 16/2016. (II. 10.) Korm. rendelet adó-visszatérítésre vonatkozó szabályait, e körben azt, hogy a szabályozás kizárja az igénylői körből a nyugdíjas személyeket. Figyelemmel arra, hogy a beadvány alapján nem volt kizárható, hogy a sérelmezett jogszabály természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő, az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében biztosított hátrányos megkülönböztetés tilalmával összefüggő visszásságot okoz, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 18. § (4) bekezdése alapján, kivizsgálására hivatalból indítottam vizsgálatot, melynek során a nemzetgazdasági minisztertől kértem tájékoztatást.

**Az érintett alapvető jogok és alkotmányos alapelvek**

- a hátrányos megkülönböztetés tilalma *(Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdés: „Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékosság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.")*

**Alkalmazott jogszabályok**

- az új lakások építéséhez, vásárlásához kapcsolódó lakáscélú támogatásról szóló 16/2016. (II. 10.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet)

**A megállapított tényállás**

A Korm. rendelet 70. § értelmében az adó-visszatérítési támogatásra megfelelően alkalmazni kell egyebek mellett a Korm. rendelet 30. §-ban foglaltakat, e körben azt, hogy az igénylő a kérelem benyújtásának időpontjában illetve az azt megelőző 180 napban a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény (a továbbiakban: Tbj.) 5. §-a szerint biztosított (ide nem értve a közfoglalkoztatási jogviszonyban foglalkoztatott személyt) vagy a nemzeti felsőoktatásról szóló törvény hatálya alá tartozó felsőoktatási intézményben nappali rendszerű oktatás keretében tanulmányokat folytat (30. § (1) bekezdés b) pont). Figyelemmel azonban arra, hogy a Tbj. hivatkozott 5. § értelmében az öregségi nyugdíjban részesülők nem minősülnek a magyar társadalombiztosítási rendszerben biztosítottnak, így ők nem jogosultak magán-építkezésük esetén az adó-visszatérítési támogatás igénybevételére. A nemzetgazdasági miniszterhez címzett megkeresésemben arra a kérdésre kerestem a választ, hogy *hogy milyen jogalkotói szándék, indok áll a szabályozásban megjelenő azon megoldás mögött, amely kizárja az öregségi nyugdíjban részesülő személyeket a Korm. rendelet III. fejezetében szabályozott adó-visszatérítési támogatás igényléséből, figyelemmel arra is, hogy a támogatás e formáját a jogalkotó nem köti családalapításhoz, gyermekek vállalásához.* A nemzetgazdasági miniszter a következő tájékoztatást adta számomra.

Az adó-visszatérítési támogatás a Kormány Otthonteremtési Programjának keretében került bevezetésre, amelynek deklarált célja kettős: egyrészt demográfiai, másrészt gazdaságfejlesztési. A választott szabályozási megoldás mögött az a jogpolitikai célkitűzés húzódott meg, hogy a három támogatási eszköz (családi otthonteremtési kedvezmény, kedvezményes lakáskölcsön és az adó-visszatérítési támogatás) együttes igénybevételével a gyermekes családoknak a tartós lakhatási célt megvalósító, saját tulajdonú, új lakás megszerzése reális lehetőséggé váljon.

Az otthonteremtési támogatások azoknak a családoknak tudnak előrelépési lehetőséget biztosítani, akik a támogatások segítségével megszerzett új lakástulajdonuk fenntartásához szükséges jövedelemmel is rendelkeznek. A kereső tevékenységre vonatkozó társadalombiztosítási jogviszony ezért került a jogosultsági feltételek közé. A tartós lakhatási cél megvalósulását biztosítja az a jogszabályi rendelkezés is, amely a támogatással szerzett lakóingatlanban történő 10 éves bentlakási kötelezettséget írja elő az együttköltöző családtagok számára. A három támogatási forma együttes igénylésének megkönnyítése érdekében az a döntés született, hogy a jogosultsági feltételek, amennyire lehetséges, legyenek egységesek.

**A vizsgálat megállapításai**

**I. A hatásköröm tekintetében**

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) határozza meg. Az Ajbt. 1. § (2) d) pontja rögzíti, hogy az alapvető jogok biztosa tevékenysége során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok jogainak védelmére.

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 (visszásság), 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 hivatalbóli vizsgálatot egy magánszemély jelzése is megalapozhatja. 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, a konkrét alapjogsérelmek és ezen alapuló panaszok megelőzése érdekében áttekinti a releváns jogi szabályozást, feltérképezi és jelzi a jogalkotásért felelős szervek irányába a felmerülő aggályokat.

Az Ajbt. 37. § értelmében, ha az alapvető jogok biztosa 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.

**II. A vizsgált alapjogok tekintetében**

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

Az Alaptörvény XV. cikkének (2) bekezdése rögzíti az egyenlő bánásmód követelményét. E rendelkezés értelmében Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékosság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.

Az Alkotmánybíróság ma is helytálló megállapítása értelmében „a megkülönböztetés tilalma arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként (egyenlő méltóságú személyként) kell kezelnie, azaz az emberi méltóság alapjogán nem eshet csorba.[…]" (9/1990. (IV. 25.) AB határozat)

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a hátrányos megkülönböztetés tilalma a jogrendszer egészét átható alkotmányos alapelvként nyert értelmezést, szoros összefüggésben az emberi méltósághoz való joggal. Alapvető elv, hogy nem minden megkülönböztetés tilos, csak az egyenlő méltóságú személyként kezelés követelményét sértő megkülönböztetés.

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában, ha a megkülönböztetés valamely alapjog vonatkozásában áll fenn, a testület annak alkotmányosságát az alapjog-korlátozás általános tesztje, a szükségesség-arányosság teszt alapján vizsgálja. Amennyiben a megkülönböztetés nem alapjogra vonatkozik, a testület az ésszerűségi tesztet alkalmazza. E teszt gyakorlatilag két elemből, az összehasonlíthatósági- és az indokolhatósági próbából áll.

Az összehasonlíthatósági próba azt jelenti, hogy csak az azonos helyzetben lévők között merülhet fel a hátrányos megkülönböztetés tilalmának megsértése. Alkotmányellenes diszkriminációról csak akkor lehet szó, ha valakit, vagy valamilyen csoportot más, azonos helyzetben lévő jogalannyal vagy csoporttal történt összehasonlításban kezelnek hátrányosabb módon. Amennyiben megállapítható, hogy azonos csoportba tartozó jogalanyokról van szó, akkor azt kell vizsgálni, hogy a megkülönböztetés ésszerű indokon nyugszik-e, vagyis a különbségtétel igazolható-e, van-e ésszerű indoka, nem önkényes-e a megkülönböztetés.

Az Alkotmánybíróság számos döntésében vizsgálta a különböző állami juttatások (támogatások, adókedvezmények) alkotmányosságát. A testület a 11/2003. (IV. 9.) AB határozatában is kimondta, hogy nincs senkinek joga arra, hogy ilyen, úgynevezett ex gratia juttatás meghatározott formájában részesüljön. Az ex gratia juttatásoknál a jogalkotót széleskörű mérlegelési jog illeti meg mind a jogosulti kör, mind a juttatás mértéke és egyéb jellemzője meghatározása tekintetében.

Ha a jogalkotó nem jogi igényeket elégít ki, tehát nem eleve jogosultakat különböztet meg, a megkülönböztetés korlátja a pozitív diszkrimináció elvi határa: az egyenlő méltóságú személyként való kezelés feltétlen betartása, illetve az Alkotmányban megfogalmazott alapjogok meg nem sértése. Ezen belül csak az követelhető meg, hogy a nem egyenlő kezelésnek ésszerű oka legyen, azaz ne minősüljön önkényesnek. (16/1991. (IV. 20.) AB határozat) Sem a jogegyenlőség alkotmányos követelményéből, sem a diszkrimináció tilalmából nem következik, hogy az állam célszerűségi, gazdaságossági, jogtechnikai, méltányossági, az eltérő társadalmi helyzetekre figyelemmel levő egyéb szempontok szerint a jogok és kötelezettségek jogalkotási úton való megállapítása során a személyek között ne különböztethetne, ha ezzel egyébként alkotmányos követelményeket nem sért.

### III. Az ügy érdeme tekintetében

Az öregségi nyugdíjban részesülő személyek idős életkorukból adódóan sérülékeny csoporthoz tartozónak tekintendőek, így kiemelt feladatom, hogy jogaik érvényesülését figyelemmel kísérjem. Az Alaptörvény XV. cikkének (2) bekezdése az egyenlő bánásmód követelménye tekintetében védett tulajdonságok körében nem nevesíti ugyan kifejezetten az életkort, az idős kor mindazonáltal az „egyéb helyzet" szerinti különbségtétel tilalma tekintetében kétségtelenül az egyenlő bánásmód sérelmét potenciálisan megalapozó tulajdonságnak minősül. Az életkor alapján történő megkülönböztetés tilalmát az Európai Unió joganyaga is rögzíti. A 2000/78/EK irányelv a foglalkoztatás területén tiltja az életkor alapján történő hátrányos megkülönböztetést, az Európai Unió Alapjogi Chartájának 21. cikk (1) bekezdése pedig az uniós jog hatálya alá eső területeken tilalmazza az életkoron alapuló hátrányos megkülönböztetést. Az Európai Bíróság pedig a 2005-ben, a Mangold ügyben[1] rámutatott: az életkoron alapuló hátrányos megkülönböztetés tilalmának elve az uniós jog egyik alapelvének tekintendő.

[1] C-144/04 *Mangold* EBHT [2005] I-9981.

A Korm. rendelet az új lakások építéséhez, vásárlásához kapcsolódó lakáscélú támogatások három típusát különbözteti meg: a vissza nem térítendő állami támogatást (a továbbiakban: családi otthonteremtési kedvezmény (CSOK)); az adó-visszatérítési támogatást; a három vagy több gyermekes családok otthonteremtési kamattámogatását. E támogatások célja a Korm. rendelet 1. § értelmében a gyermekvállalás és gyermeknevelés támogatása, a családok új lakáshoz jutásának elősegítése és az új lakások építésének ösztönzése.

Az adó-visszatérítési támogatásról a Korm. rendelet külön fejezetben, a III. fejezetben rendelkezik. A Korm. rendelet 69. § (1) bekezdése értelmében új lakás építése esetén „a) a legfeljebb 150 $m^2$ hasznos alapterületű lakás vagy a legfeljebb 300 $m^2$ hasznos alapterületű egylakásos lakóépület természetes személy építője vagy építtetője az építési bekerülési költség megfizetéséhez, illetve b) az építkezés helyéül szolgáló építési telek vételárához az építési telek természetes személy tulajdonosa adó-visszatérítési támogatást igényelhet." A Korm. rendelet 70. §-a utaló szabállyal rendelkezik arról, hogy a Korm. rendeletnek a CSOK-ra vonatkozó rendelkezési közül melyek alkalmazandóak az adó-visszatérítési támogatásra.[2]

A támogatásra jogosult személyi kör tekintetében a fenti utaló szabály értelmében a Korm. rendelet 5-7. §-aiban foglaltak irányadóak. Ezek értelmében a családi otthonteremtési kedvezményt (és értelemszerűen az adó-visszatérítési támogatást) igényelheti: *a)* a magyar állampolgár és az a személy, akit a magyar állampolgárságról szóló törvény alapján magyar állampolgárnak kell tekinteni, *b)* a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló törvény hatálya alá tartozó személy, aki a szabad mozgás és a három hónapot meghaladó tartózkodás jogát Magyarország területén gyakorolja, *c)* a harmadik országbeli állampolgár, ha a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló törvényben foglaltak szerint bevándorolt vagy letelepedett jogállással rendelkezik, *d)* a hontalan, ha a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló törvényben foglaltak alapján ilyen jogállásúnak ismerték el, vagy *e)* a menedékjogról szóló törvényben foglaltak szerint menekült vagy oltalmazott jogállással rendelkező személy. A nem magyar állampolgár támogatott személy részére a családi otthonteremtési kedvezmény a három hónapot meghaladó tartózkodási jogosultság fennállásának időtartama alatt nyújtható, ha Magyarország területén bejelentett lakóhellyel rendelkezik. A családi otthonteremtési kedvezményt házastársak, fiatal házaspárok és élettársak együttes igénylőként igényelhetik. A támogatási szerződés megkötése esetén az együttes igénylők mindketten támogatott személlyé válnak.

A szabályozást áttekintve megállapítható, hogy *az adó-visszatérítési támogatásnak nem feltétele, nem fogalmi eleme a gyermekvállalás, a családalapítás,* azt bárki igényelheti, aki megfelel a Korm. rendeletben meghatározott jogosultsági feltételeknek.

A Korm. rendelet 30.§-a *a CSOK igénylésének különös feltételeit* tartalmazza arra az esetre nézve, ha azt egy vagy két gyermekre kívánják igénybe venni az érintettek. E rendelkezést kell alkalmazni a 70. §-ban rögzített utaló szabály értelmében *az adó-visszatérítési támogatást igénylők esetében is*. Eszerint az igénylés feltétele fő szabály szerint egyebek mellett annak igazolása, hogy az érintett személy az igénylés időpontjában illetve az azt megelőző 180 napon keresztül folyamatosan a Tbj. 5. §-a szerint biztosított. (A 30. §-ban felsorolt egyéb esetek, mint például a nappali rendszerű tanulmányok folytatása nem relevánsak a nyugdíjas személyek szempontjából) A Tbj. 5. § szerint mindazonáltal *az öregségi nyugdíjban részesülő személyek nem minősülnek biztosítottnak.*

Az adó-visszatérítési támogatás ex gratia juttatásnak minősül. A jogalkotót széleskörű mérlegelési jog illeti meg mind a jogosulti kör, mind a juttatás mértéke és egyéb jellemzői meghatározása tekintetében.

---

[2] **70. §[2]** Az adó-visszatérítési támogatásra az 5-7. §-ban, a 13. § (1) és (2) bekezdésében, a 14. és 15. §-ban, a 17. §-ban, a 18. § (1), (3) és (4) bekezdésében, a 19-21. §-ban, a 23. és 24. §-ban, a 28-30. §-ban, a 36. és 37. §-ban, a 39-44. §-ban, a 45. § (1) bekezdésében, a 46. és 47. §-ban, a 49. és 50. §-ban, az 51. § (1), (2), (5), (6) és (7) bekezdésében, az 52-54. §-ban, valamint az 58-67. §-ban foglaltakat - az adó-visszatérítési támogatás építési telekre jutó része esetén a 19. §-ban és a 44. § (9) bekezdésében foglaltak kivételével - is megfelelően alkalmazni kell.

Mérlegelési joga csak legvégső esetben, akkor korlátozható, ha a nem egyenlő kezelésnek nincs ésszerű oka, azaz az önkényes. Ennek megállapítása az ésszerűségi tesztet kell alkalmazni.

A konkrét esetben az tehát a kérdés, hogy van-e ésszerű indoka annak, hogy a nyugdíjas személyek abban az esetben sem igényelhetnek adó-visszatérítési támogatást, ha egyébként megfelelnek az annak kapcsán előírt további feltételeknek. A jogalkotói válasz értelmében a Korm. rendeletben biztosított három támogatási eszközközös célja, hogy azok együttes igénybevételével a gyermekes családoknak a tartós lakhatási célt megvalósító, saját tulajdonú, új lakás megszerzése reális lehetőséggé váljon. Ezen érv kapcsán rá kell ugyanakkor mutatni egyrészről arra, hogy a három támogatási forma igénybevétele nem szükségképpen jár együtt, külön-külön is lehetséges, azok egymástól függetlenül is igényelhetőek. Másrészről pedig fontos, hogy míg a CSOK illetve a több gyermekes családok kamattámogatásának kifejezett fogalmi eleme a gyermekvállalás, az adó-visszatérítési támogatás nincsen családi állapothoz, fennálló vagy tervezett gyermekvállaláshoz kötve. Míg a CSOK és a kamattámogatás esetén tehát a jogalkotói célok közül hangsúlyos a demográfiai cél, jelesül a gyermekvállalás és gyermeknevelés támogatása, a családok új lakáshoz jutásának elősegítése, addig az adó-visszatérítési támogatás feltételrendszerét tekintve elsődlegesnek tűnik jogalkotó által is deklarált gazdaságfejlesztési cél, azaz az új lakások építésének ösztönzése.

Az adó-visszatérítési támogatást tehát jelenleg akár egy közvetlenül nyugdíj előtt álló személy is jogszerűen veheti igénybe, és pusztán a nyugdíjba vonulás ténye szünteti meg ezt a jogosultságot. E jogalkotói döntés ésszerűségét álláspontom szerint nem támasztja alá a miniszteri válaszban hivatkozott tíz éves bentlakási kötelezettség sem. Egyrészt ugyanis pusztán a nyugdíjjogosultság tényéből nem következik e követelmény reális teljesíthetetlensége, másrészt pedig az igénylő esetleges betegsége tekintetében megoldást nyújt a Korm. rendelet 28. § b) pontja, melynek értelmében nem minősül a bentlakási kötelezettség megszegésének, ha a támogatott személyt vagy a gyermeket, akire tekintettel a családi otthonteremtési kedvezményt igényelték, egészségi állapota miatt tartósan egészségügyi intézményben kezelik. A lakástulajdon fenntartására rendelkezésre álló jövedelemmel összefüggő miniszteri érv igen nehezen értelmezhető, hiszen azt a hatást kelti, mintha az öregségi nyugdíjban részesülő személyek esetén az önálló lakástulajdon fenntartása eleve ne lenne lehetséges. A jogosultsági feltételek egységességére való törekvés, amelynek célja a miniszteri válasz értelmében az egyes támogatások együttes igénylésének megkönnyítése, álláspontom szerint alapvetően támogatandó jogalkotói törekvés. Ezzel összefüggésben azonban szükséges rámutatni arra, hogy egy ilyen, az adminisztratív nehézségek csökkentését célzó, önmagában helyes törekvés sem indokolhatja, eredményezheti a sérülékeny csoportok tagjainak kizárását egy adott támogatási formából. Másrészről pedig jelenleg is igen differenciáltak a Korm. rendeletben rögzített igénylési feltételek, így a 30-31. §-ok gyermekszám alapján eltérő feltételeket állapítanak meg a CSOK igénybevételére. Megítélésem szerint egy olyan szabály beiktatása, amely az öregségi nyugdíjban részesülő személyek számára is lehetővé tenné az adó-visszatérítési támogatás igénylését, nem nehezítené számottevően a támogatási formák közötti eligazodást, és nem jelentene többlet-nehézséget azok számára, akik egyidejűleg kívánnak igénybe venni több támogatási formát (ők ugyanis értelemszerűen megfelelnek a biztosítotti jogviszony fennállására vonatkozó követelménynek).

A fentiek alapján tehát *a nyugdíjas személyek adó-visszatérítési támogatásból történő kizárása ésszerű ok nélkül hátrányosan érinti az e körbe tartozó személyeket, családokat.*

Az egyenlő bánásmód követelménye sérelme megállapításának alapvető feltétele, hogy a különbségtétel összefüggésben álljon az emberi méltósághoz fűződő joggal, sértse az egyenlő méltóságú személyként kezelés követelményét. Jelen esetben a különbségtétel oka egy társadalombiztosítási státusz (az érintettek öregségi nyugdíjas mivolta), amely közvetlen és szoros összefüggésbe hozható az érintettek életkorával, amely egy, a személyiség lényegéhez kötődő, megváltoztathatatlan vonás, ekként védett tulajdonság. *A szabályozás tehát álláspontom szerint az Alaptörvény XV. cikkében deklarált egyenlő bánásmód követelményével összefüggő visszásságot valósít meg.*

**Intézkedésem**

A jelentésemben feltárt visszásság orvoslása érdekében az Ajbt. 37. §-a alapján felkérem a nemzetgazdasági minisztert, hogy fontolja meg az új lakások építéséhez, vásárlásához kapcsolódó lakáscélú támogatásról a 16/2016. (II. 10.) Korm. rendelet módosításának kezdeményezését annak érdekében, hogy az adó-visszatérítési támogatás igénylésére – más feltételek megléte mellett – az öregségi nyugdíjban részesülő személyek is jogosulttá váljanak.

Budapest, 2016. október

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának**
**Jelentése**
**az AJB-4874/2016. számú ügyben**

Előadó: dr. Tasi Katalin

**Az eljárás megindulása**

Egy panaszbeadványban tett jelzés nyomán jutott a tudomásomra, hogy az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (a továbbiakban: Eütv.) egyes rendelkezéseiben a magzatra és az embrióra használt fogalmak a gyakorlatban értelmezési nehézségeket vethetnek fel. Az Eütv. 165. §-ában és 179. §-ában foglalt, a méhmagzatra és embrióra vonatkozó rendelkezések ugyanis eltérnek egymástól. Az Eütv. emberi reprodukcióra irányuló különleges eljárásokról, az embriókkal és ivarsejtekkel végzett kutatásokról és a művi meddővé tételről szóló IX. fejezetének értelmező rendelkezései szerint *embrió* minden élő emberi embrió *a megtermékenyítés befejeződése után a terhesség 12. hetéig* (165. § a) pont), illetve *magzat* a méhen belül fejlődő emberi lény *a terhesség 12. hetétől* (165. § b) pont). Az Eütv. 179. § (3) bekezdése az embrióadományozás és az embrióletét szabályai között azonban úgy rendelkezik, hogy *a testen kívül létrejött embriót a méhmagzat jogállása a beültetés napjától illeti meg.*

A jelzés alapján felmerült a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásság gyanúja, ezért az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (továbbiakban: Ajbt.) 18. § (4) bekezdése alapján hivatalból vizsgálatot indítottam. A vizsgálat sikeres lefolytatása érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontja és (2) bekezdése alapján a szabályozási területért felelős emberi erőforrások miniszterétől kértem tájékoztatást.

**Alkotmányos jogok és alapelvek**

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

**Alkalmazott jogszabályok**

- az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (a továbbiakban: Eütv.);
- a magzati élet védelméről szóló 1992. évi LXXIX. törvény (a továbbiakban: Mvt.);
- a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.);
- az emberi reprodukcióra irányuló különleges eljárások végzésére vonatkozó, valamint az ivarsejtekkel és embriókkal való rendelkezésre és azok fagyasztva tárolására vonatkozó részletes szabályokról szóló 30/1998. (VI. 24.) NM rendelet.

**A megállapított tényállás**

A korábban hivatkozott, jelenleg hatályos jogi szabályozás szerint az Eütv. emberi reprodukcióra irányuló különleges eljárásokról, az embriókkal és ivarsejtekkel végzett kutatásokról és a művi meddővé tételről szóló IX. fejezetének értelmező rendelkezései szerint *embrió* minden élő emberi embrió *a megtermékenyítés befejeződése után a terhesség 12. hetéig* (Eütv. 165. § a) pont), és *magzat* a méhen belül fejlődő emberi lény *a terhesség 12. hetétől* (Eütv. 165. § b) pont).

Az Eütv. 179. § (3) bekezdése az embrióadományozás és az embrióletét szabályai között azonban úgy rendelkezik, hogy *a testen kívül létrejött embriót a méhmagzat jogállása a beültetés napjától illeti meg.* Az emberi reprodukciós eljárások kapcsán köztudomású tény, hogy a testen kívül létrehozott embriók beültetésére *kivétel nélkül a 12. hét előtt kerül sor*. E rendelkezések *nyelvtani értelmezése* arra vezet, hogy míg a testen kívül létrehozott és beültetett embriót a beültetés napjától, jellemzően a 12. hét előtt is a méhmagzat jogállása illeti meg, addig *a testen belül létrejött embrió a 12. hétig embrió, és csak azt követően méhmagzat*, azaz ettől kezdve illeti meg a méhmagzat jogállása.

Az *egészségügyért felelős államtitkár* a megkeresésemre adott válaszában amellett érvelt, hogy orvosbiológiai, fejlődésbiológiai értelemben az embrió és a magzat közötti különbség *az emberi lény fejlődésének csak egy bizonyos fokát jelöli.*

Az Mvt. a fogantatás pillanatától magzatnak nevezi a fejlődő emberi lényt, a magzat pedig a fogantatás pillanatától *„feltételes jogképességgel"* rendelkezik, amely feltétel az élve születés. A fogantatás pillanata az államtitkár álláspontja szerint a beágyazódás időpontja. A mesterséges megtermékenyítés esetén ez a feltételes jogképesség a beültetés (beágyazódás) pillanatától illeti meg a fejlődő emberi lényt. Erre utal az Eütv 179.§ (3) bekezdése akkor, amikor úgy fogalmaz, hogy *„a testen kívül létrejött embriót a méhmagzat jogállása a beültetés napjától illeti meg"*. Érvelése szerint ez nem jelent eltérő jogosultságot, hanem *a feltételes jogképesség kezdetének időpontját* határozza meg az Mvt. rendelkezéseinek megfelelően.

**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. 18. § (1) bekezdés l) pontja és a 18. § (2) bekezdésének e) pontja alapján az alapvető jogok biztosa által vizsgálható *hatóságnak*, ezen belül *közszolgáltatást végző szervnek* minősül szervezeti formájától függetlenül 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 jogalkalmazó *közszolgáltatást végző szervek körébe tartoznak az egészségügyi intézmények*, amelyekre a biztos *vizsgálati jogosultsága egyértelműen kiterjed*.

A vizsgálatom tárgyával összefüggésben szükségesnek tartom azt is kiemelni, hogy az ombudsman számára egy adott jogi szabályozás alapjogi aspektusú vizsgálatára, valamint a jogszabályok hiányosságaival, tartalmi hibáival összefüggő intézkedések megfogalmazására a törvény lehetőséget teremt. A *preventív alapjogvédelemre is hangsúlyt helyező ombudsmani gyakorlat* alapján a biztos mandátuma keretei között marad akkor, amikor az alapjogi aspektusú vizsgálathoz nélkülözhetetlen módon, hivatalbóli eljárás keretében, a konkrét alapjogsérelmek és ezen alapuló panaszok megelőzése érdekében áttekinti a releváns jogi szabályozást, feltérképezi és jelzi a jogalkotásért felelős szervek irányába a felmerülő aggályokat.

***II. Az alapvető jogok és elvek tekintetében***

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

Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni". Ugyanakkor a testület a 13/2013. (VI. 17.). AB határozatának indokolása során azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény negyedik módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi éllel 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."*

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 érdemi 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.

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*.

### *III. Az ügy érdeme tekintetében*

**1.** Vizsgálatom során azt kívántam feltárni, hogy az egyes jogszabályokban alkalmazott eltérő embrió és magzat fogalmak használata és az Eütv.-ben látható elméleti kollízió a gyakorlatban vajon értelmezési nehézséghez, és ebből adódóan *visszás jogalkalmazáshoz* vezethet-e.

Az alkotmányi kiindulópontot az Alaptörvény I. cikke jelenti, amelynek megfogalmazása szerint az alapvető jogok alanya az Ember.

Az *ember alapjogi jogképessége teljes és feltétlen*, tehát az ember valamennyi alapjog alanya lehet. A megfelelő jogi előírások kialakításához nélkülözhetetlen elvi alapot jelent az asszisztált reprodukciós eljárásokban, „méhen kívül" keletkezett emberi lények státusának tisztázása. Az embrió az az entitás, amely biológiai értelemben mindannyiunk életének, emberi lényként való fejlődésének kezdeti stádiumát jelenti, amennyiben pedig megfelelő körülmények között kellő ideig növekedhet, kifejlett ember lehet. Az Alaptörvény II. cikke értemében az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, *a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg*. Az *Mvt. preambuluma szerint* a fogantatással induló magzati élet tiszteletet és védelmet érdemel. A hatályos Ptk. 2:2. § (1) bekezdése szerint „*a jogképesség az embert, ha élve születik fogamzásának időpontjától illeti meg."*

Az AJB-3254/2014. számú ügyben rámutatattam arra, hogy az Alaptörvény II. cikkének azon új eleme, amely szerint *„a magzati életet a fogantatásától kezdve védelem illeti meg"*, a korábbi alkotmányos normarendszerhez képest nem vet fel koncepcionális változást vagy újdonságot.

Az Alaptörvény hatályba lépése óta *a magzatot megillető, a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat által kibontott objektív intézményvédelmi (életvédelmi) kötelezettség immár szövegszerűen is az alkotmány részévé vált*, de a törvényhozó továbbra is relatív mozgásteret és szabadságot élvez abban, hogy az előírt alkotmányos kötelezettségének hogyan, milyen eszközökkel és módon tesz eleget.

Az Alkotmánybíróság 64/1991. (XII. 17.) AB határozat indokolásának megállapításai értelemszerűen vonatkoznak a magzat jogi helyzetére a művi megtermékenyítés esetén is. Az alkotmánybírósági határozat szerint *„az állam életvédelmi kötelezettsége kiterjed a keletkezőben lévő emberi életre csakúgy, mint a jövendő generációk életfeltételeinek biztosítására."*

Az Alkotmánybíróság a határozatában rámutatott arra is, hogy nem lehet a nasciturusok között különbséget tenni a fejlettségi fok alapján. „*Biológiai (főleg genetikai) szempontból az egyedi emberi élet nem a születés és halál, hanem a fogantatás és halál közötti egységes folyamat", s ennek - az orvosi technika, s beavatkozások révén is - az a következménye, hogy „a magzat individualitása felerősödik"*.

Az Európa Tanács (ET) 3100/89. határozata szerint *„az emberi embrió, bár különböző egymást követő fázisokban fejlődik (csírasejt, morula, csirahólyag, beágyazódás előtti embrió, embrió, magzat), mindenképpen szervezetének fokozatos differenciálódását mutatja, és mégis folyamatosan megőrzi saját biológiai és genetikai identitását"*. Az idézett ET határozata alapvető jelentőségű *a magzat státuszának, jogainak meghatározása szempontjából* a méhen kívüli magzat tekintetében művi megtermékenyítés esetén.

**2.** Az Alaptörvény és a hivatkozott alkotmánybírósági határozat a *magzat* fogalmát használja, az *embrió* fogalma csak az Eütv.-ben jelenik meg. Más a helyzet az orvostudományban: nem vitathatóan különbséget tesznek a magzati fejlődés egyes stádiumai között. Bár a tudomány már sokat feltárt abból a folyamatból, amely az emberi élet keletkezésének *hogyanját* jelenti, mégsem került közelebb ahhoz, hogy pontosan *mikor* kezdődik el az ember morálisan szignifikáns léte. Biológiai szempontból az ember ontogenezise, azaz egyedfejlődése *a megtermékenyítéssel* kezdődik.[1] Az orvostudományi kutatások alapján azonban a megtermékenyülés nem egyetlen pillanat eredménye, sokkal inkább fogható fel több lépésben megvalósuló folyamatként.

A kérdés *jogi megítélését jelentősen befolyásolja, hogy milyen mögöttes vélekedést fogad el a jogalkotó az embrió morális-jogi státusáról*. Erre nézve több elmélet is jelen van a szakirodalomban, amelyek jelentőségét jelen esetben az adja, hogy jelezze *a kérdést övező sokszínű morális, etikai és jogi elméletek sokszínűségét*.[2] Az *emberi fajhoz tartozás biológiai argumentuma* szerint az emberi lény morális státusának kezdőpontja a megtermékenyítés. Ezt azzal támasztja alá, hogy a petesejtből és hímivarsejtből létrejött embrió az emberi faj genetikai kódjával (génállományával, genomjával) rendelkezik. Másrészt kiemeli, hogy ez a genetikai kód egyszeri és megismételhetetlen, és az ember élete során mindvégig változatlan. Mindaddig, amíg a két ivarsejt össze nem olvad, nem beszélhetünk egyedi génállományról. Ettől a pillanattól kezdve a sejtegyesülés új individuumot testesít meg. Az *emberi embrióban rejlő potenciálra hivatkozó álláspont* szerint az embrió azért rendelkezik az emberrel megegyező morális státussal, és az ehhez kapcsolódó feltétlen életvédelemhez való joggal, mivel benne rejlik a kifejlett emberré válás lehetősége. Ehhez kapcsolható *az azonosság, illetve a kontinuitás-érv* is. A *személy-érv* értelmében mindazonáltal az embrió nem tekinthető személynek, mert nem rendelkezik az ahhoz kapcsolható attribútumokkal, márpedig morális státuszt kizárólag a személyeknek tulajdoníthatunk. A *„bármikor megjelenő tudat"* (*„ever conscious view")* elmélete szerint az élőlénynek abban az esetben van egész élete során fennálló morális státusa, amennyiben bármikor élete során rendelkezett tudattal.[3] Az *érdek-vagy érzékeléselmélet* szerint a morális státus minimális feltétele tehát az, hogy az élőlény képes legyen érzékelni az élvezetet vagy a fájdalmat. Amíg tehát az embrió fejlettségben el nem éri azt a stádiumot, amikor fájdalmat képes átélni, addig ezen elmélet szerint nem tekinthető morális státussal bíró lénynek.

---

[1] Az ontogenezis folyamatának tudományos összefoglalását vö. T. W. Sadler: Langman Orvosi Embryologia. Medicina Könyvkiadó, Budapest 1999. 36-64. o.

[2] Az elméleteket és a velük szemben felhozható ellenérveket ld. Zeller Judit: A testen kívül létrejött embriók morális és jogi státusa a reprodukcióhoz való jog és a tudományos kutatás tükrében. PhD értekezés. Pécs 2009

[3] Az egyik embriót – amelyik kutatás tárgyává válik – elpusztítják, még mielőtt tudatra ébredhetett volna, a másik azonban – mivel beültetésre kerül az anyaméhbe – kifejlődése révén tudatra tesz majd szert későbbi élete folyamán. Az elmélet alapján előbbi tehát nem rendelkezik morális státussal, míg utóbbi igen.

Nincs egyetértés a szakértők között a tekintetben, hogy ez pontosan mikor következik be, de ez nem lehet a fogantatás utáni 6. hétnél korábban, legvalószínűbb azonban, hogy az embrionális fejlődés 18-20. hetére esik. *A fokozatosságon alapuló megközelítés* hívei úgy vélik, az embrió fejlődése során lépésről lépésre tesz szert morális státusra.

**3.** *Az Alaptörvényből csak az élveszületést követően vezethető le a jogosultság az élethez való jogra, az ezt megelőző időpontban objektív intézményvédelmi kötelezettség körében védi az emberi élet alapjait.* Bár az Alkotmánybíróság e kérdésben még nem foglalt állást, álláspontom szerint a testen kívüli embriók jogi státusa megítélésének kérdése több szempontból *más megközelítést* kívánhat a hagyományos magzati státus megközelítéséhez képest. Egyrészt bizonyos, hogy előbbi esetben az embrió olyan *körülmények* között jön létre, amelyek *nem biztosítják automatikusan a további fejlődéséhez szükséges feltételeket*. Az embrió további életének már a lehetősége is mások tevőleges magatartásától függ, e nélkül kifejlődése még potenciálisnak sem tekinthető. Másrészt eltérő megítélést igényelhet a két helyzet azért, mivel az utóbbi esetben olyan emberi lényről van szó, amely más ember testében fejlődik, aki személyes autonómiájából eredően rendelkezhet saját teste felett.

A testen kívül létrejött *embrióknak nyújtandó védelem* az állam szerepvállalását feltételezi. Ez egyrészt az életvédelmi kötelezettség megvalósításában nyilvánul meg, másrészt pedig abban fejeződik ki, hogy az államnak mérlegelnie kell az embrionális élet, mint érték védelmét akkor is, ha az más alapjogokkal kerülne összeütközésbe.

Az *OBH-2003/2005. számú ügyben* a testen kívül létrejött embriók jogi megítélésével analóg helyzetet vizsgált az állampolgári jogok országgyűlési biztosa, amikor a testen belül megtermékenyült, ám az anyaméhbe még be nem ágyazódott embriók státusával összefüggésben vizsgálta azt, hogy a sürgősségi fogamzásgátló módszerek alkalmazása okoz-e alapjoggal összefüggő visszásságot, áttöri-e az állam által a magzatnak biztosítandó objektív intézményvédelem kötelezettségét azáltal, hogy élettani értelemben nem fogamzásgátlást biztosít, hanem terhesség-megszakítást indukál. Az országgyűlési biztos vizsgálata során a jogi szabályozás és a joggyakorlat megfelelő értékeléséhez szükségesnek látta feltárni a kérdés élettudományos alapjait, ezért megkeresést intézett az *Egészségügyi Tudományos Tanács* (a továbbiakban: ETT) *elnökéhez*. Álláspontja szerint ugyanis a beadványban foglaltak vizsgálatának lehetőségét egy elsődleges *orvosszakmai kérdés alapján lehetséges eldönteni*: az orvostudomány mai állása szerint magzatnak minősíthető-e a már megtermékenyített, de be nem ágyazódott petesejt. Az ETT elnökétől az ombudsman tehát abban a kérdésben kért állásfoglalást, hogy a megtermékenyített, de *az anyaméhbe még be nem ágyazódott embrió elpusztítása magzatelhajtásnak minősül-e*.

Az ETT Elnöksége válaszában rögzítette, hogy *„a megtermékenyített, de még be nem ágyazódott petesejt nem tekinthető magzatnak."* Az ETT intézkedett a Szülészeti és Nőgyógyászati Szakmai Kollégium állásfoglalásának bekérése iránt, amelynek birtokában azonban még mindig nem tartották egyértelműen eldönthetőnek, hogy a vizsgálat alá vont készítmények hatásmechanizmusa minősülhet-e kémiai abortusznak vagy sem. Végül az ETT a Szegedi Tudományegyetem Általános Orvostudományi Kar Szülészeti és Nőgyógyászati Klinikája munkacsoportjának szakértői véleményét beszerezve válaszolt a kérdésekre. A Szülész-Nőgyógyász Világszövetség állásfoglalása szerint terhességről csak akkor lehet szó, amikor a megtermékenyített petesejtből fejlődő preembrió *beágyazódása megtörtént* és fejlődése az anyai szervezetben megkezdődött, ami a fogamzás utáni 14. napra tehető. Az ETT elismerte azonban azt is, hogy a biológiai történések megismerése alapján elfogadott szülészeti-nőgyógyászati állásfoglalások minden bizonnyal nem mindenki számára elfogadhatóak, *az élet lehetőségének kezdete a megtermékenyülés*. Az államok eltérő alkotmányos és kulturális hagyományai, társadalmi berendezkedése, világnézeti semlegességhez való viszonya okán, nemzetközi *konszenzus hiányában relatíve kevés és tartalmában is szűk körű nemzetközi standard* vonatkozik e kérdéskörre. Az ENSZ, illetve az Európa Tanács chartái egyfelől nem biztosítanak teljes értékű emberi jogi védelmet az embriók számára, mivel ehhez el kellene ismerniük annak jogalanyiságát, vagyis emberi státusát. Másfelől – főként a tudományos kutatás lehetőségének korlátozásával – azonban igyekeznek mégis kifejezésre juttatni *egyfajta különleges jogállást*, amely az embriót kiemeli a puszta dologként vagy testrészként való kezelés köréből.

A különféle egyezményekben eleve tisztázatlan az „emberi lény" fogalmának értelmezése, amelyet a nemzetközi fórumok a nemzetállami jogalkotásra bíznak. Ennek megfelelően az embrióvédelem terjedelme és tartalma is bizonytalan.

Példaként szolgál erre az Európa Tanács Biomedicina Egyezménye, melynek szövege mellett indokolt figyelembe venni a hozzá kapcsolódó Magyarázó Jelentést (a továbbiakban: Jelentés) is. Az Egyezmény 1. cikke az „emberi lény" méltóságának és önazonosságának védelmét mondja ki, viszont „mindenki" számára biztosítja az Egyezményben rögzített jogokat és szabadságokat. Ennek alapján egyrészről kérdéses, hogy az emberi lény és a mindenki fogalmak szükségszerűen egybeesnek-e. Mindezt azonban még tovább bonyolítja a Jelentés szövege, amely 18. pontjában rögzíti, hogy a *„mindenki"* kifejezés meghatározását az Egyezmény a *részes államokra bízza*, mivel e fogalom tartalmában nincs egyezség az Európa Tanács tagállamai között.

Az egységes definíció hiányát megerősítve, az *Evans kontra Egyesült Királyság ügyben*[4] az Emberi Jogok Európai Bírósága az emberi embrió jogállása kapcsán kifejtette, hogy tekintettel az általános európai konszenzus hiányára az élet kezdetére vonatkozóan, ez a kérdés az egyes államok mérlegelési körébe tartozik. Kifejtette továbbá: az IVF eljárás során létrejött embriók nem (feltétlenül) rendelkeznek élethez való joggal. A nemzeti szabályozás értékelése során a Nagykamara elismerte annak létjogosultságát, hogy a jogi szabályozás különbséget tesz a természetes úton fogant embriók és az IVF által létrejött embriók között.

*Az embrióvédelem kapcsán egységes európai uniós standardról sem beszélhetünk*: mind az etikai elvek tekintetében, illetve a konkrét szabályozási megoldások rögzítése vonatkozásában hiányzik az egyetértés. A közösségi vagy uniós szabályozás etikai vonatkozású rendelkezései ezért a legtöbbször megmaradtak a javaslat, állásfoglalás, illetve tervezet stádiumban.

**4.** Vizsgálatom szempontjából lényeges volt az a kérdés, hogy a tételes jogszabályi rendelkezések értelmezésének milyen módjai vannak. A jogszabály értelmezése a tudományos irodalom szerint *„a jogi norma konkrét tényállásra vonatkozó teljes tartalmának a föltárására irányuló tudatos tevékenység."*[5] A jogszabály rögzített nyelvi formában történő megjelenés azonban ellentmondásos megfogalmazásokat is eredményezhet, ahogyan azt a vizsgált esetben is tapasztalhatjuk.

A jogszabály *nyelvtani és logikai értelmezésével* a vizsgált esetben arra juthatunk, hogy a testen kívül létrejött embriót nem illeti meg a méhmagzat jogállása, a testen kívül létrejött és beültetett embriót a beültetéstől (tipikusan a 8-9. héttől) illeti meg a méhmagzat jogállása, addig a természetes úton, testen belül létrejött embriót a 12. héttől illeti meg a méhmagzat jogállása.

A rendelkezések *rendszertani értelmezése*, azaz *„más jogtételekkel, jogintézményekkel, valamint az adott jogággal és jogrendszerrel fönnálló összefüggéseinek vizsgálata"*, és a jogszabálynak a jogrendszerben elfoglalt helyéből a jogi norma tartalmára nézve levont következtetések alapján arra juthatunk, hogy a jogalkotó az embrió beültetését követően biztosított méhmagzati jogállás kimondásával *csak a testen kívül létrehozott és beültetett embriót emeli a testen belül létrejött embrióval azonos védelmi szintre*.

A testen kívül létrejött és testen kívül lévő embriókkal kapcsolatos előírások már nem alkalmazhatóak a beültetés pillanatában, azaz például megszűnik a velük kapcsolatos rendelkezés lehetősége. Azzal, hogy a jogalkotó az Eütv. e fejezetének elején kifejezetten rögzíti, hogy az értelmező rendelkezések csak e jogszabálynak és csak e fejezetében alkalmazandók, állást foglal a mellett is, hogy a jogrendszer más jogszabályaiban alkalmazott *magzatfogalmat a fejezet rendelkezései nem érintik*. Azzal tehát, hogy rendszertanilag csak egy adott élethelyzetre, és egyben egy jogszabály néhány jogi normájára szűkíti az efféle értelmezést, elismeri azt is, hogy valós különbség áll fenn a testen kívül lévő embrió, és a testen kívül létrejött, de már beültetett embrió között. Az állam ugyanakkor eleget tesz objektív intézményvédelmi kötelezettségének akkor, amikor a testen kívül létrejött embriókkal kapcsolatos szabályokat létrehozva azok védelmének elismerése mellett egzakt rendelkezéseket alkot a tárolásuk, kezelésük, velük kapcsolatos rendelkezés, az azokat érintő kutatások, végső soron pedig esetleges megsemmisítésük tekintetében.

---

[4] Evans kontra Egyesült Királyság 2007. április 10-i ítélet, 6339/05. számú kérelem.

[5] Lásd Szilágyi Péter: Jogi alaptan, ELTE Eötvös Kiadó, 2014.

Egyúttal azonban elismeri azt is, hogy az egyébként külső személy tevőleges magatartása függvényében (beültetés) anyaméhbe kerülő embrió más státuszba, a méhmagzat státuszába kerül a beültetés utáni beágyazódáskor, azaz jogi helyzetére más szabályok irányadóak.

Hasonló következtetésre juthatunk a jogalkotó történetileg megragadható szabályozási szándékából, azaz *a történeti*, illetve a szabályozás célját alapul vevő, *teleologikus értelmezés*ből is.

A jogértelmezés során csak a fenti módszerek *együttes és helyes alkalmazása* biztosíthatja a jogszabályok tartalmának megismerését, ezért minden esetben valamennyi elem együttes alkalmazására van szükség. Mivel a normaszöveg szerinti megkülönböztetés jól körülhatároltnak tekinthető, álláspontom szerint a *jogszabály helyes értelmezéséből nem következhet az, hogy az anyaméhben lévő emberi magzat más státusba kerül attól függően, hogy természetes úton fogant-e vagy művi úton.*

Az Eütv. szabálya egyértelműen fogalmaz: a megkülönböztetést csak e törvény e fejezete tekintetében rendeli alkalmazni, azaz nem értelmezhető kiterjesztően. Feltéve, de meg nem engedve, ha mégis a kiterjesztő értelmezésre kerülne sor, akkor az Mvt. tartalmából adódóan is életszerűtlen lenne valódi aggályról beszélni: a mesterségesen, testen kívül létrehozott embriók esetében ugyanis az anya súlyos válsághelyzetéből adódó, önrendelkezési indikációjú terhesség-megszakítás a gyakorlatban szinte elképzelhetetlen.

Nyilvánvaló, és ezt az államtitkár válasza is megerősíti, hogy a jogalkotó szándéka az volt a szabályozás megalkotásakor, hogy a testen kívül létrehozott embriót a beültetés pillanatától fogva a természetes úton fogant embrióval azonos státuszúvá nyilvánítsa és azzal egyenlő védelmet biztosítson számára. Amint arra rámutattam, helyes jogértelmezéssel az esetleges ellentmondások és pontatlanságok feloldhatóak, azaz a gyakorlatban nem okozhatnának problémákat. Mindezeket figyelembe véve is a teljes egyértelműség jegyében indokolt lehet a jövőben annak megfontolása, hogy a jogalkotó az Eütv. vizsgált rendelkezését mindennemű ellentmondástól megtisztítsa.

*Tekintettel tehát arra, hogy a jogállamiság elvével és a jogbiztonság követelményével visszásságot nem állapítottam meg, külön intézkedést nem kezdeményezek, de felkérem a szabályozási területért felelős emberi erőforrások miniszterét, hogy fontolja meg a jelentésben vizsgált és elemzett rendelkezés egyértelműsítését. pontosítását.*

Budapest, 2016. október

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának**
**Jelentése**
**az AJB-479/2016. számú ügyben**

Előadók: dr. Bácskai Krisztina
dr. Murányi Fanni

**Az eljárás megindítása**

A médiaértés-oktatás kérdésének jelentőségét mutatja, hogy az Európai Unió Bizottsága 2009-es, médiaműveltségről szóló ajánlásában szorgalmazta, hogy a médiaoktatás és a médiaműveltség váljék az oktatási rendszer szerves részévé, és az egyes tagállamokon belül minél több lehetséges szereplő vegyen részt ebben a munkában.

A Hamisítás Elleni Nemzeti Tanács 2011-es kutatásában vizsgálta a magyar középiskolások internet-használati szokásait, majd ennek alapján felhívta a figyelmet annak tudatosítására, hogy az internet nem jogmentes tér, a vizsgálat főbb következtetései szerint az internet a középiskolások életének szerves része.

Az egész társadalom, de ezen belül különösen a gyermekek és a fiatalok számára az utóbbi másfél évtized az internetes kommunikáció elsőrendűvé vált, a 15-20 éves korosztályt az információs társadalom „bennszülöttjeinek" is nevezik.

Álláspontom szerint az információ mennyisége, az információs csatornák elképesztő mérvű gyarapodása miatt még soha ekkora szükség nem volt arra, hogy a gyermekek, fiatalok olyan oktatásban részesüljenek, amely alkalmassá teszi őket a média világában való biztonságos eligazodásra.

A gyermekek ugyanis akkor érthetik meg az őket körülvevő világot, ha képesek értően, kritikusan megítélni és befogadni a hallott, látott információkat, ezt a célt szolgálja a médiaértés-oktatás.

A 2013-ban megjelent *Nemzeti Alaptanterv* (a továbbiakban: NAT) *újrarendezte a magyarországi médiaoktatás iskolán belüli helyét és rendszerét*. A NAT-ban már valamennyi korosztály számára megjelennek a médiaműveltségre vonatkozó ismeretek, azok külön nevesítve beépülnek a vizuális kultúra tantárgyba.

A Nemzeti alaptanterv kiadásáról, bevezetéséről és alkalmazásáról szóló 110/2012. (VI. 4.) Korm. rendelet alapján az iskolai tantervben szerepet kap a kritikai gondolkodás kialakítása, a médiában megjelenő erőszak, a jelenség értelmezése és hatásának tudatosítása, az online életforma hatása a személyiség fejlődésére és a társas kapcsolatokra, a tanulásra, a munkavégzésre, valamint a szabadidő eltöltésére. 2001-től pedig már választható közismereti érettségi vizsgatárgy is.

Oktatási szakértők szerint azonban problémát okoz, hogy a médiaoktatás és ismeret tekintetében meglehetősen nagy különbségek tapasztalhatóak a gyermekek tudása között attól függően, hogy milyenek a helyi, személyes és iskolai lehetőségeik.

Jelenleg emellett a médiaértés oktatás több műveltségi területhez is kapcsolódik, nem önálló tantárgyként szerepel, így többnyire nem szakirányú végzettséggel rendelkező tanárokra hárul a médiával kapcsolatos ismeretek átadása, hanem különféle más főszakkal rendelkező tanárokra.

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.

Mivel a tantárgy oktatásával kapcsolatos több éves gyakorlat áll az oktatási rendszer mögött, tehát a működés tapasztalatai már rendelkezésre állnak, e tapasztalatok megismerése érdekében az Ajbt. 18. § (4) bekezdése alapján *hivatalból, a hazai médiaértés-oktatás gyakorlati érvényesülését feltérképező átfogó vizsgálatot indítottam*.

Vizsgálatom eredményes lefolytatása érdekében, az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontja és (2) bekezdése alapján részletes tájékoztatást kértem az emberi erőforrások miniszterétől, a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ elnökétől, az Oktatási Hivatal elnökétől, a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság elnökétől, az Oktatáskutató és Fejlesztő Intézet főigazgatójától, a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság elnökétől, az UNICEF Magyar Bizottság Alapítvány ügyvezető igazgatójától, a Kék Vonal Gyermekkrízis Alapítvány elnökétől, a Nemzetközi Gyermekmentő Szolgálat Magyar Egyesület elnökétől.

**Az érintett alapvető jogok és alkotmányos alapelvek**

- a művelődéshez való jog „*Minden magyar állampolgárnak joga van a művelődéshez. Magyarország ezt a jogot a közművelődés kiterjesztésével és általánossá tételével, az ingyenes és kötelező alapfokú, az ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú, valamint a képességei alapján mindenki számára hozzáférhető felsőfokú oktatással, továbbá az oktatásban részesülők törvényben meghatározottak szerinti anyagi támogatásával biztosítja.”* [Alaptörvény XI. cikk (1)-(2) bekezdés];
- a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga: „*Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi és szellemi és erkölcsi fejlődéshez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz.”* [Alaptörvény XXVI. 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 nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény (a továbbiakban: Nkt.);
- A nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (a továbbiakban: Nft.);
- A médiaszolgáltatásokról és tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény (a továbbiakban: Mtv.);
- A Nemzeti alaptanterv kiadásáról, bevezetéséről és alkalmazásáról szóló 110/2012. (VI. 4.) Korm. Rendelet (a továbbiakban: NAT);
- A felsőoktatásban szerezhető képesítések jegyzékéről és új képesítések jegyzékbe történő felvételéről szóló 139/2015. (VI. 9.) Korm. rendelet;
- A tanárképzés rendszeréről, a szakosodás rendjéről és a tanárszakok jegyzékéről szóló 283/2012. (X. 4.) Korm. rendelet;
- A kerettantervek kiadásának és jóváhagyásának rendjéről szóló 51/2012. (XII. 21.) EMMI rendelet;
- A tanári felkészítés közös követelményeiről és az egyes tanárszakok képzési és kimeneti követelményeiről szóló 8/2013. (I. 30.) EMMI rendelet;
- Az alap- és mesterképzési szakok képzési és kimeneti követelményeiről szóló 15/2006. (IV. 3.) OM rendelet.

**A megállapított tényállás**

***1. Az átfogó vizsgálat módszere, a megkeresések tartalma***

A hivatalból indított átfogó jellegű vizsgálat során a megkeresett állami szervek vezetőitől, a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ (KLIK) elnökétől, a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság (NMHH) elnökétől, az Oktatáskutató és Fejlesztő Intézet (OFI) főigazgatójától, a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (NAIH) elnökétől, az Oktatási Hivatal (OH) elnökétől médiaértés-oktatás hazai helyzetével kapcsolatos érdemi álláspontjunkról, tapasztalataikról, illetve javaslataikról. Kiemelten fontosnak tartottam ugyanezen kérdésekben megkeresni a területet jól ismerő civil-szakmai szervezetek vezetőit, így az UNICEF Magyar Bizottság Alapítvány ügyvezető igazgatóját, a Kék Vonal Gyermekkrízis Alapítvány elnökét, valamint a Nemzetközi Gyermekmentő Szolgálat Magyar Egyesület elnökét.

A vizsgálat módszere szerint valamennyi felsorolt intézmény, hivatal, illetve civil szervezet vezetőjének ugyanazon átfogó jellegű kérdéseket tettem fel:

1) Rendelkezik-e tapasztalatokkal a tekintetben, hogy a médiaismeret, médiaműveltség oktatása hogyan, milyen időkeretek között valósul meg a köznevelési intézmények gyakorlatában?
2) Tapasztalataik szerint milyen hazai jó gyakorlatok léteznek a médiaismerettel, médiaműveltséggel kapcsolatos kompetenciák átadására, a gyermekek médiatudatosságának elősegítése érdekében? Melyek a médiaismeret, médiaműveltség területén megmutatkozó hiányosságok legfőbb következményei a gyermekekre nézve?
3) Van-e tudomásuk arról, hogy létezik-e az iskolai médiahasználattal kapcsolatos – esetlegesen egységes – szabályozás a köznevelési intézményekben?
4) Vannak-e adatai arról, hogy a gyermekek által látogatott közintézményekben alkalmaznak-e szűrőprogramokat, a gyermekek számára káros, illetve jogellenes tartalmak ellen?
5) Rendelkezésükre állnak-e adatok a tekintetben, hogy a médiaismerettel, médiaműveltséggel kapcsolatos ismereteket milyen kompetenciával, képzettséggel rendelkező tanárok oktatják a köznevelési intézményekben?
6) Ismereteik szerint léteznek-e a médiaértés-oktatás hatékonyságát mérő folyamatok ma Magyarországon, ha igen, ezekből milyen konzekvenciák vonhatók le?

**2.** A vizsgálat során külön is megkerestem a köznevelés területéért felelős emberi erőforrások miniszterét, akitől pedig az alábbi kérdésekkel kapcsolatos álláspontját is kikértem:

1) Álláspontja szerint elegendő, média szakos tanár áll-e rendelkezésre a médiaműveltséggel kapcsolatos ismeretek átadására jelenleg? Amennyiben nem, akkor milyen intézkedéseket terveznek ezen a területen?
2) Mi a szakmai álláspontja a szűrőprogramok kötelező alkalmazásának előírásával kapcsolatban?
3) Milyen lehetőségeket, megoldást lát arra, hogy a jelenleginél nagyobb időtartamban, illetve hatékonyabban készítsék fel a tanulókat a felelős média-, illetve internethasználatra, a gyermekek/diákok médiaműveltségének, a biztonságos internethasználattal kapcsolatos ismeretek teljesebb körű átadására a köznevelési intézményekben, úgy, hogy az ne jelentsen a tanulókra nézve kötelező óraszám növekedést? Milyen lehetőségeket lát a témakörrel kapcsolatos ismeretek nem formális oktatás keretében történő átadásában?
4) Milyen hatékony eszközök állnak rendelkezésre, illetve álláspontja szerint milyen eszközökre lenne még szükség, hogy a gyermekeket/diákokat megvédjük a káros/jogellenes tartalmakkal szemben az oktatási intézményekben illetve azon kívül? Szükségesnek tartja-e intézkedések, jogalkotói lépések megtételét a gyermekek hatékonyabb védelme érdekében?
5) A médiaértés-oktatás hatékonyságát mérő kutatásokból, a tanulók valós, tényleges médiaműveltségét mérő reprezentatív felmérésekből, milyen konzekvenciák vonhatók le?

***2. A megkeresett szervek válaszainak ismertetése***

***2.1*** A *köznevelésért felelős államtitkár* arról tájékoztatott, hogy korábban *jelentős számú médiatanár képzése kezdődött,* amely kifejezetten a Mozgóképkultúra és médiaismeret tantárgy számára képezte a tanárokat, mára már ezek *az ismeretek többnyire integrált formában vannak jelen az egyes tantárgyakban*. A média világának változásai nyomán már megoszlanak a vélemények arról, hogy a művészetek vagy a társadalomtudományok keretein belül kellene-e tanítani a tárgyat.

A pedagógusok több akkreditált pedagógus továbbképzési programból választhatnak, amelyek keretében nem csak médiaismeret szakkal rendelkezők kaphatnak képzést. Ez azért is fontos, mert a média által közvetített tartalmak ma már több tantárgy, több műveltségterület oktatásában is eredményesen alkalmazhatók.

Az államtitkár kiemelte, hogy az *iskolai média- és internethasználattal kapcsolatban* nincs egységes szabályozás a nevelési-oktatási intézményekben, de ahol van, ott jellemzően a helyi tantervben, valamint az iskola szervezeti és működési szabályzatában rögzítik ezeket. A szabályozás kérdését az is nehezíti, hogy a diákok többsége már rendelkezik okostelefonnal, tablettel, ezen eszközök tanítási idő alatti működtetésére, használatára vonatkozóan szintén az *iskolai szintű szabályozás* az elfogadott. A szaktárca érzékelte *az informatikai eszközök használatával járó kockázatokat* és arra reagálva módosította a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvényt.

Az Nkt. 2014. szeptember l-jétől hatályos 9. § (11) bekezdése szerint a köznevelési intézmény köteles a gyermekek, tanulók számára hozzáférhető, internet-hozzáféréssel rendelkező számítógépeket a gyermekek, tanulók védelmét lehetővé tevő, könnyen telepíthető és használható, magyar nyelvű szoftverrel ellátni a gyermekek és tanulók harmonikus lelki, testi és értelmi fejlődése védelmének érdekében.

Az államtitkár álláspontja szerint a KLIK 198 tankerülete fenntartásában álló intézményben végzett felmérés adatai is azt igazolják, hogy *a nevelési-oktatási intézmények a vonatkozó törvényi előírásnak megfelelően, felelősséggel látják el ezt a feladatot és az intézmények rendelkeznek a jogellenes tartalmak elleni szűrőprogramokkal*. Mindazokon az informatikai eszközökön alkalmazzák e programokat, amelyeket a tanulók az intézményben használhatnak. Az önálló tanórai keret növelése ugyanakkor *az államtitkár álláspontja szerint semmiképpen sem lehet célravezető*, hiszen szinte minden műveltségterület tanításában, a tudástartalmak átadásában integrált módon jelen van a média és az internethasználat. A digitális környezet térhódítása miatt *a pedagógusok most még nehéz helyzetben vannak,* mert a legtöbb pedagógus képzésében még nem jelent meg hangsúlyosan az, hogy hogyan kezeljék ezt a terület, hogyan tudják az oktatás során aktív és biztonságos módon alkalmazni a médiát. Az államtitkár utalt arra, hogy ezzel párhuzamosan pedig szükséges a diákokkal megértetni, hogyan lehet tudatosan és felelősen is használni a média nyújtotta lehetőségeket.

Az államtitkár e körben *hazai jó gyakorlatként* számolt be az NMHH által életre hívott Bűvösvölgy Médiértés-oktató Központra, amelynek kifejezett feladata, hogy az ide látogató diákok számára megtanítsa, hogyan használják tudatosabban és biztonságosabban a médiát.

Az államtitkár jelezte ugyanakkor, hogy az állam által működtetett iskolarendszer, gyermekvédelmi, ifjúságvédelmi rendszer önmagában nem elegendő. Álláspontja szerint e kérdésben *kiemelkedő szerepe van a szülőknek*, ezért mindenképpen fontos a gyermekek lelki egészségének megvédése okán is a szoros együttműködés.

Tisztában vannak azonban azzal, hogy a *szülők lehetőségei sokszor korlátozottak*, nincs ráhatásuk a médiumokban megjelenő tartalmakra, annak működésére. Fontos lenne, hogy a média szocializációs hatásait felkészült szakemberek kutassák, megállapításaikat, illetve szakmai álláspontjukat megismertessék a döntéshozókkal, akik ezen információk birtokában intézkedéseket kezdeményezhetnek.

***2.2*** *Az OH elnöke* válaszában arról tájékoztatott, hogy a Köznevelési információs rendszer (a továbbiakban: KIR) személyi nyilvántartásban *833 olyan pedagógus szerepel*, aki *önálló tantárgyként médiaismerettel, médiaműveltséggel kapcsolatos ismereteket oktat*. Az elnök mellékelte azt az adathordozót, amely személytelenített formában tartalmazza a KIR személyi nyilvántartásba bejelentetett, médiaismerettel, médiaműveltséggel kapcsolatos ismereteket oktató pedagógusok szakképzettségeit.

A táblázat az érintett pedagógusok valamennyi szakképzettségét tartalmazza, az oktatott tantárgyak közül kizárólag a médiaismerettel, médiaműveltséggel kapcsolatos tantárgyak kerültek feltüntetésre.

***2.3*** *A KLIK elnöke* a vizsgálat sikere érdekében *átfogó felmérést készíttetett az ország valamennyi tankerületét érintően*. Az elnök álláspontja szerint – amint azt az országos felmérés adatai is jelzik – az intézmények felelősségteljes gondolkodásának köszönhetően *rendelkeznek megfelelő szűrőprogramokkal*, ilyenek *ingyenesen is letölthetők* a különböző elektronikus felületekről. A felelőtlen módon használt informatikai felületek (és a tágabb értelemben használt média) legnagyobb veszélyének a *tanulók ellen irányuló agressziót* látja az elnök. Beszámolt arról, hogy az egymás elleni vitarendezési mód, kirekesztési eszköz lehet a közösségi felületekre feltöltött, negatív tartalmú bejegyzés, illetve fotó.

Az elnök arról is tájékoztatott, hogy a TÁMOP-63.1.14-12 2013 0001 számú pályázat „*A jövő tudatos médiafogyasztói - médiaműveltség és médiatudatosság elterjesztése*" című projekt kiemelt lehetőséget biztosít ennek a fontos területnek a fejlesztésére. Az NMHH néhány éve létrehozta Bűvösvölgy néven Magyarország első Médiaértés-oktató Központját, amelynek feladata, hogy megtanítsa, a gyerekeknek hogyan használják tudatosabban és biztonságosabban a médiát.

A Központ bejelentkezés alapján látogatható, elsősorban a 3-6., valamint 7-10. évfolyamos tanulókkal foglalkoznak. A KLIK és a Központ együttműködik egymással a fiatalok széleskörű nevelésének és oktatásának kérdésében.

A KLIK elnöke kifejtette, hogy *a jelenleginél nagyobb időtartamban kellene a tanulókat felkészíteni a felelős médiahasználatra*, azonban erre a megoldást – a tanulók további aránytalan terhelésének elkerülése érdekében – nem a kötelező tanórák számának növelésében, hanem abban látja, hogy *a tantárgyak legszélesebb körében megvalósuljon a témához illeszkedő oktatás*. A 16 óráig történő intézményben tartózkodás idejének hasznos eltöltése is megfelelő lehetőséget nyújt a médiaoktatásban rejlő lehetőségek kihasználására.

A KLIK elnöke által a fenntartásában lévő 198 intézményben végzett felmérés adatai szerint *az intézmények gyakorlatában a médiaértés-oktatás tantárgyi elnevezése és szervezése egyáltalán nem egységes*. Önálló tantárgyként legtöbb esetben vizuális kultúra, mozgókép- és médiaismeret címmel oktatják. Azonban a legtöbb iskolában *integráltan, az informatika, a magyar nyelv és irodalom, a rajz, az osztályfőnöki, az erkölcstan órák keretében kerül megszervezésre*. Jelentős számmal nyilatkoztak úgy az iskolák, hogy többféle szakkör, klub áll a tanulók rendelkezésére, ahol szintén ezeket az ismereteket sajátíthatják el.

A médiaismeret, médiaműveltség oktatására szánt időkeret kapcsán megállapítható, hogy az iskolák túlnyomó többségében heti 1 órában valósul meg az oktatás, azonban sok intézményben 0,5 órát szánnak az oktatásra. A médiaismeretek oktatása felső tagozaton, jellemzően a 8. osztályban kezdődik meg, fokozatosan növekszik az erre szánt óramennyiség az évfolyamokban. Az órák kialakítása (szaktárgyi óra, különóra) még a tankerületeken belül is változó. A médiaismerettel, médiaműveltséggel kapcsolatos kompetenciák átadására, a gyermekek médiatudatosságának elősegítése érdekében elmondható, hogy az iskolák változatos, sokoldalú tevékenységi körrel próbálják a médiaismeret átadását elősegíteni.

Az iskolák gyakorlata nagyon sokrétű, de vannak olyan példák, amelyek általánosan jellemzőek.[1] Az *iskolai médiahasználattal kapcsolatos egységes szabályozás* jelenleg 25 intézményben van. Ahol előfordul ilyen szabályozás, ott a diákok az iskolai audiovizuális eszközöket csak tanári felügyelet mellett használhatják, a saját tulajdonú telefonjaikat ki kell kapcsolni órán. Előfordul, hogy egyes közösségi oldalakat letiltanak, wifi jelszót használnak, tiltják a telefonhasználatot és a tanulói gépeket programmal felügyelik.

Sok intézményben szabályozzák az okostelefonok használatát, a kollégiumokban előfordul korhatáros szűrés, jogdíjas tartalmak letöltésének tiltása. A fenti szabályokat a házirend szabályozza jellemzően.

[1] Intézménylátogatások, beszélgetés az internet- és mobilhasználat veszélyeiről, iskolaújság szerkesztése, iskolai rendezvények forgatása, filmklubok szervezése, meghívott vendégek előadásai, webes tartalmak szerkesztése, honlap készítés, reklámkészítés-, forgatás, fogyasztói szokások elemzése, filmek, reklámok kritikai elemzése, médiaetikai szabályok ismertetése, filmes műveltség fejlesztése.

***2.4*** *Az OFI főigazgatója* válaszához csatolt egy összegző dokumentumot arról, hogy miként jelenik meg a médiaértés, médiatudatosság az Emberi Erőforrások Minisztériuma által kiadott kerettantervekben, továbbá az OFI által 2013 őszén megrendezett *„Médiatudatosság az oktatásban" című konferencián elhangzottakból készült tanulmánykötetet* is.

A főigazgató tájékoztatása szerint az OFI-nak teljes körű ismeretei a tantervi szabályozás, a NAT, illetve a kerettantervek terén vannak. A médiatudatosságra való nevelés az iskolákban javarészt *alternatív módon* (az iskolák által választhatóan) vagy *integratív módon* (a hagyományos tantárgyakba, például a vizuális kultúra tárgyba beépítve) van jelen**.** Jelenleg a tantervi szabályozásban sokféle módon van jelen a médiaoktatás, a tantervek célrendszerében és általános követelményeiben hangsúlyosan megjelenik a médiaértés-oktatás. Az OFI szakmai tapasztalatai szerint ugyanakkor azonban *a tényleges iskolai gyakorlatban mindez nem igazán jelenik meg integráltan, hatékony formában*.

A „Mozgóképkultúra és médiaismeret" nevű tantárgy nem tudott teljes óraszámú és teljes értékű tantárggyá válni az elmúlt évtizedek során, de az elemei, integrált formában jelen vannak ma minden iskolában. Ez a tantárgy *az évek során egyre „leíróbb" jellegűvé vált a tényleges iskolai gyakorlatban*, de mindmáig őrzi az eredetekor megfogalmazott „kreatív médiapedagógiai" jellegét, azt az igényt, hogy *tevékenységre épülő készségtárgy* legyen.

Nem hagyható figyelmen kívül, hogy ma már a komplex audiovizuális szolgáltatást nyújtó mobiltelefonok és számítógépek korában kevésbé eszközigényes ez a terület. Korábban azonban a médiatudatosságra való nevelés elsősorban azon iskolákban, valamint kollégiumokban volt hatékony, amelyek technikailag jobban fel voltak szerelve, így például a szakképzési támogatás révén a szakközépiskolákban.

A főigazgató szerint általánosságban elmondható, hogy az oktatás-nevelés ott volt igazán hatékony, ahol volt egy elhivatott tanár, illetve ott, ahol a diákok nemcsak elemezték a médiaszövegeket, hanem maguk is „termelték" őket. *A médiatudatosságra történő nevelés számára nagy lehetőséget kínál az egész napos iskola bevezetése.* A hagyományos délelőtti, „tantárgyi" sáv ugyanis nem igazán alkalmas a média roppant gazdag és változó világának megjelenítéséhez. *A délutáni – a beidegződések szerinti szabadabb, szakköri sáv – erre jóval alkalmasabbnak tűnik, bár egyelőre még kevés iskola él ezzel.* Hasonló módon a délutáni sáv időkeretében lehet módja a diákoknak arra, hogy iskolán kívüli kapcsolatok (helyi médiumok, civil szervezetek) révén szerezzenek ismereteket, illetve gyakorlati tudást ezen a téren.

A főigazgató kifejtette, hogy a médiatudatosságra való nevelés terén lényegében a köznevelési törvény, illetve a tantervek (NAT, kerettantervek) általános célrendszerei a meghatározóak, de *a tényleges iskolai gyakorlatban a helyi szabályozásoknak (helyi tanterv, házirend stb.) van döntő szerepük***.** A pedagógusok szakképzettsége kapcsán a főigazgató tájékoztatott, hogy szükséges, illetve javasolt tanári kompetenciák részletes leírását az Oktatási Hivatal által működtetett *tanár-továbbképzési akkreditációs programok,* illetve a *felsőoktatási intézményekben működő médiatanári kurzusok programjai tartalmazzák*, ilyen továbbképzési programokat az utóbbi időben az OFI is készített és működtetett. Közvetlenül az ezredforduló után nagymértékű – több száz fő – médiatanári képzése kezdődött, amely kifejezetten a „Mozgóképkultúra és médiaismeret" tantárgy számára kívánt tanárokat képezni.

Utalt a válaszában ugyanakkor arra is, hogy amióta azonban nagyobbrészt integrált formában van jelen ez a tárgy az iskolákban, a *kifejezetten szakos tanárok képzéséről és főleg azok alkalmazásáról keveset tudnak*. Az esetek többségében *rajz szakos kollégák* tanítják ezt a területet különböző szakirányú képzettségekkel. A „Mozgóképkultúra és médiatantárgy" az első NAT idején a filmművészetet tartotta alapjának, ezért értelemszerűen ez a terület a művészetek műveltségi területhez került és kiemelt szerepet kaptak a rajztanárok. *A média világának változásai nyomán már megoszlanak a vélemények arról, hogy a művészetek, vagy a társadalomtudományok keretein belül kellene-e tanítani a tárgyat. A főigazgatónak nincs tudomása arról, hogy Magyarországon léteznének a médiaértés-oktatás hatékonyságával kapcsolatos felmérések.*

Számtalan kisebb-nagyobb felmérés, tudományos megközelítés történik ugyan ezen a téren, de mivel ezek nem tudnak integrálódni, egy egységes Nemzeti Médiastratégiai Terv mentén rendeződni, ezért nem érhetik el a kellő hatékonyságot. Az OFI főigazgatója a vizsgálatom eredményes lefolytatása érdekében közvetetten rendelkezésemre bocsátott számos, vizsgálatom témakörébe vágó tanulmányt, kutatást, szakmai konferencia anyagát.[2]

*A főigazgató nagyon fontosnak és időszerűnek tartja a médiaértés-oktatás hazai helyzetét feltérképezni*, mivel lehetőséget teremt a témában érintett és érdekelt személyek és intézmények közötti párbeszédre. Az OFI álláspontja, hogy a médiatudatosságra történő nevelés a demokrácia építésének és fenntartásának alapvető eszköze, amelyben indokolt a fokozott állami szerepvállalás. Mindez meglátásuk szerint abból vezethető le, hogy az államok szervezett oktatást, iskolarendszert és gyermekvédelmi intézményrendszert működtetnek, kifejezve ezáltal, hogy a gyermekek nevelésében és érdekeik védelmében részt vállalnak, *a szocializáció felelősségét megosztják a szülőkkel*.

Az OFI fontosnak tartja, hogy az állam által megbízott szervek, illetve testületek foglalkozzanak a tömegkommunikáció gyermekre gyakorolt hatásaival, mivel egyrészt a gyermekek, mint egyének, nem képesek saját jogaik érvényesítésére, másrészt, a szülők és a gyerekek érdekei nem feltétlenül esnek egybe. Bizonyos esetekben a szülők viselkedhetnek akár önkényesen vagy felelőtlenül, és többségük nem rendelkezik megfelelő szakismerettel ahhoz, hogy képes legyen megfelelően értékelni a média szocializációra gyakorolt hatását.

A tájékoztatás szerint a tömegkommunikáció különféle médiumai (televízió, internet) a családi neveléssel feltehetően egyenrangú, sőt, esetenként azt felülmúló jelentőségre tettek szert a *gyerekek szocializációjának folyamatában*. *E hatások vizsgálatára, ellenőrzésére a szülőnek csak korlátozott mértékben van módja*, még kevésbé van lehetősége arra, hogy befolyást gyakoroljon a média működésére, akár a médiában elhangzottakra, akár az egyes médiumok műsorpolitikájára. Az államnak ezzel szemben ugyanakkor módja van arra, hogy a média szocializációs hatásainak vizsgálatára szakemberek segítségét vegye igénybe, akik összegzik a tudományos kutatások és vizsgálatok eredményeit, kutatásokat folytatnak, szakmai álláspontot alakítanak ki az egyes vitás kérdésekben.

A főigazgató szerint *a digitális környezet térhódítása miatt roppant nehéz helyzetben vannak a ma oktató pedagógusok*. Nekik ugyanis egy jövőbeli mediatizált társadalmi kommunikációra kell felkészíteniük diákjaikat, miközben ők még egy olyan kommunikációs térben szocializálódtak, amelyet még nem az audiovizuális médiumok – mobiltelefon, audiovizuális sajtó, internet – határoztak meg. Tapasztalataik alapján a helyzet elsősorban abból a szempontból ellentmondásos, hogy *a jelenlegi normatív beidegződésünk szerint az iskola és a média „két külön világ", amelyek eltérő és sok esetben egymásnak ellentmondó értékrenddel, normával és kommunikációs mintázattal rendelkeznek.*

A főigazgató álláspontja szerint az információs társadalom korában már nem igazán hatékony külön- külön vizsgálni az iskolarendszer és a média társadalmi szerepét és működési mechanizmusát. Sokkal célravezetőbb egységes rendszerben, komplex módon értelmezni a társadalmi kommunikáció változásait, és ezen belül a két terület szerepét és felelősségét. A komplex megközelítés ugyanis szemléletesen megmutatja a két – eddig látszólag elkülönülő, sok esetben szembenálló – terület szerves összetartozását. Rávilágít arra, hogy pedagógiailag nem igazán szerencsés a diákok fejében lévő egységes kultúrát elkülöníteni iskolai és nem iskolai tudásra. *Jóval hatékonyabban szervezhető az iskola és a média kommunikációs munkamegosztása, ha ismerjük közvetlen egymásra hatásukat, összefüggéseiket is.*

A főigazgató a kerettantervek kiadásának és jóváhagyásának rendjéről szóló 51/2012. (XII. 21.) számú EMMI rendelet alapján megküldte számomra a kerettantervekben szereplő, a médiaértés fejlesztésére szolgáló témakörök és óraszámok jegyzékét.[3]

---

[2] www.zgeneracio.hu; http://televele.hu; http://digitalisnemzedek.hu/; http://www.ofi.hu/kiadvany/mediatudatossag-az-oktatasban

[3] Lásd az 1. számú melléklet

***2.5*** *Az NMHH elnöke* arról tájékoztatott, hogy 2014 májusa óta üzemeltetik a Bűvösvölgy néven futó első magyar médiaértés-oktató központot. *Tapasztalatokkal igen, reprezentatív kutatáson alapuló adatokkal azonban nem rendelkezik az NMHH abban a tekintetben, hogy a médiaismeret, médiaműveltség oktatása hogyan, milyen időkeretek között valósul meg a köznevelési intézmények gyakorlatában.* Az NMHH tapasztalatai a Bűvösvölgybe érkező, a látogatást előkészítő, illetve kísérő pedagógusokkal való kapcsolattartáson, információcserén alapulnak. Ezek szerint *az iskolai gyakorlat eltérést mutat a köznevelést szabályzó dokumentumokban foglaltaktól*. A médiaismertre, médiaértésre, valamint a tudatos médiahasználatra vonatkozó műveltségtartalmak átadására szánt *időkeret gyakran nem kerül felhasználásra az oktatásban*. A médiaismerettel, illetve a médiaműveltséggel kapcsolatos kompetenciák átadását, a gyermekek médiatudatosságát elősegítő hazai jó gyakorlatok közül elsősorban a *Bűvösvölgyben folyó munkáról rendelkezik az NMHH információval*.

Ennek bemutatását részletesen tartalmazza az NMHH által üzemeltetett Bűvösvölgy portál (http://buvosvolgy.hu), amely az érdeklődő közönségnek általában, az érintett pedagógusoknak pedig külön is értékes és hasznos információkat kínál a programról, az azon való részvétel lehetőségéről. Az NMHH a saját médiaértés programján túl is fontosnak tart minden olyan kezdeményezést, amelynek célja a média területén a tudatos fogyasztói döntéshozatal kultúrájának fejlesztése. *A gyermekek által látogatott közintézményekben alkalmazott szűrőprogramokról friss adatok nem állnak az NMHH rendelkezésére.*

Az NMHH figyelemmel a médiaszolgáltatásokról és tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény 134. § (9) bekezdésére, kiemelten fontosnak tartja a hírközlés és a média területén a tudatos fogyasztói döntéshozatal kultúrájának fejlesztését, így *különösen a kapcsolódó tudományos-oktatási programok támogatását, a tájékozottság növelését*. E körben az NMHH tervezi *egy éves rendszerességgel lebonyolított nagymintás (reprezentatív gyerekmintával megvalósított), kvalitatív és kvantitatív kutatás indítását*, amely egy évente bemutatható, hiánypótló médiaértés jelentés lehetőségét is magában hordozza. Terveik között szerepel továbbá a hazai médiaoktatás ügyét előmozdítandó és a Bűvösvölgy jó gyakorlatát, annak hatékonyságát is támogató médiaértés kompetenciamérési rendszer kidolgozása, működtetése, együttműködve a magyar közoktatás, társadalmi élet érintett szereplőivel.

***2.6*** *A NAIH elnöke* tájékoztatott, hogy a közfeladatának ellátása körében kiemelt figyelmet fordít a kiskorúak tudatos internethasználatra való figyelemfelhívására, valamint ennek kapcsán az adatvédelmi ismeretek bővítésére. Ennek szellemiségében a NAIH 2013-ban indította el hosszú távú tudatosító kampányát, amelynek első állomása a 2013 szeptemberében megjelent *„Kulcs a net világához”* című, oktatási segédanyagként használható tanulmánykötet.[4] A kiadványban szó esik az online világ és az okos eszközök, valamint közösségi felületek használatának veszélyeiről, megtörtént esetekről, de tippeket is találhatóak benne ahhoz, hogy hogyan védekezhetnek a gyermekek, fiatalok a veszélyekkel szemben.

2014 tavaszán indította el a NAIH médiakampányát, amelynek kampányarca Vastag Tamás előadóművész, aki elkészítette az *„Egy biztos hely”* című videoklipjét.[5] Szintén az ő közreműködésével 2014 őszén elkészült egy társadalmi célú reklámkampány,[6] amely a klip és a dal egyes elemeit jeleníti meg. A reklám 2014 decemberétől hallható volt a közszolgálati televízióba és a rádióban is. A kampány tovább folytatódik különböző médiafelületeken.

---

[4] http://naih.hu/adatvedelemr-l-fiataloknak--kulcs-a-net-vilagahoz--projekt.html
A Hatóság a „Kulcs a net világához" elnevezésű kiadványa tartalmaz külföldi példákat, jó gyakorlatokat is, melyek között bemutatásra került a portugál Dadus projekt, az ír „Privaté I, Public Eye", a skótok „Tisztelj engem" programja, Norvégia „You decide" kampánya, Új-Zéland gyermekjogi projektje, és egy kanadai képregény is, mely bemutatja, hogy mi történhet akkor, ha a gyerekek az adatvédelmi beállítások használata nélkül osztanak meg adatokat mindennapi életükről.

[5] https://www.youtube.com/watch?v=gc8s581LJws

[6] http://naih.hu/files/NAIH—TCR-video.mp4

2015 januárjától *a NAIH oktatási tevékenységet is végez a fiatalok, szüleik és pedagógusaik jogtudatosítása érdekében*, szakemberei az oktatási intézményektől érkezett megkeresések alapján végzik eseti jelleggel e feladatot. A NAIH aktívan részt vesz *a Nemzeti Kiberbiztonsági Koordinációs Tanács Gyermekvédelmi Csoportjának* (a továbbiakban: Tanács) *tevékenységében*, ahol a digitális tudatosság fejlesztése is cél. A fókuszcsoportot a gyermekek képezik, egészen kiskortól kezdve, de rajtuk keresztül a felnőttek is, hiszen a szülőknek és pedagógusoknak is számos ismeretterjesztő anyag készül a Tanács tagjai részéről. A Tanács keretein belül működik az Oktatási Alcsoport, ahol a csoporttagok a Magyarországon megvalósuló oktatási tevékenységeket gyűjtik egybe. Az elsődleges cél az információ- és tapasztalatcsere, olyan szervek vesznek részt a Tanács munkájában, akik a témák oktatása terén élen járnak.[7] Az Európai Unió Bizottsága 2014 júliusában fogadta el a lengyel adatvédelmi hatóság (GIODO) által koordinált, és a Hatóság, a Brüsszeli Vrije Egyetem egyik kutatócsoportja (VUB) valamint a szlovén adatvédelmi biztos (IP) partnerségével megvalósuló „ARCADES"[8] elnevezésű projektpályázatot. A projekt fő célkitűzése az Európai Unió tagállamaiban az adatvédelem oktatásba való bevezetése. A projekt átfogó célja az adatvédelmi, adatbiztonsági ismeretek növelése és a tudatosabb eszközhasználatra történő figyelemfelhívás. Ennek első állomása a diákokat oktató pedagógusok képzése, majd a diákok igényeihez legjobban illeszkedő oktatási anyag előállítása, amelyre egy verseny keretében a diákok bevonásával kerül sor. A projekt során két munkaanyag is készül. Az egyik a pedagógusoknak szervezendő kétnapos szeminárium tananyaga, a másik a projekt eredményeit összefoglaló publikáció, amelyet a NAIH várhatóan az Európai Unió valamennyi tagállamának adatvédelmi, illetve minisztériumi intézményéhez el fog juttatni.[9] Az ARCADES projekten túl a Hatóság részt vesz az adatvédelmi biztosok nemzetközi konferenciája keretében létrehozott „*Digital Education for All"* munkacsoportban is, amelyet a francia adatvédelmi biztos irodája (CNIL) koordinál. A munkacsoport munkája 2014 tavaszán indult, célja a résztvevő államok digitális oktatás terén elért eredményeinek, kezdeményezéseinek és projektjeinek összegyűjtése, ismertetése. A munkacsoport 2014 októberében fogadta el a 2014-2015-ös évek cselekvési tervét, amelyben kiemelt figyelmet fordítanak az egységes online felület kialakítására. Ezen az Európai Unió által támogatott felületen lesz lehetőség az anyagok, információk azonnali megosztására, a hatékonyabb kommunikációra és tapasztalatcserére. A NAIH munkatársai az általuk az általános- és középiskolákban tartott előadások során azt tapasztalták, hogy *a gyermekek nincsenek tisztában a közösségi média használatának veszélyeivel*. Szinte kivétel nélkül mindenki rendelkezik profillal a legnagyobb közösségi portálon, de nem mindenki ismeri az adatvédelmi beállításokat**.** Többen beszámoltak arról is, hogy nem tudják, hogy kihez fordulhatnak segítségért akkor, ha „bekövetkezik a baj", ha zaklatják, vagy az osztály „kipécézi magának", és így a közösség is kiközösíti. Szégyellik is bevallani ezeket az esteket, így nagy a látencia. Mindezek miatt is a NAIH elkötelezett a fiatalok internetes oktatása terén. Az elmúlt évek során elenyésző mennyiségű olyan beadvány érkezett, amelyekben a panaszosok azt kifogásolták, hogy a Facebook közösségi portálon visszaéltek személyes adataikkal, képmásukat hozzájárulásuk nélkül hozták nyilvánosságra, vagy teljes személyiségüket ellopva hoztak létre álprofilokat. Ezekben az esetekben a NAIH a sértő képek törlésében tud az érintettnek segítséget nyújtani, az elkövetők kilétét a rendőrség nyomozati jogköre keretében jogosult felderíteni.

***2.7*** *A Nemzetközi Gyermekmentő Szolgálat Magyar Egyesület (NGYSZ)* elnöke beszámolt arról, hogy sok szálon kapcsolódnak a hazai médiaértés-oktatáshoz, tevékenységük és projektjeik igyekszik lehetőséget adni annak magasabb színvonalú műveléséhez.

[7] Például: Telekom - Okosdigitális Program, Hewlett Packard, Nemzetközi Gyermekmentő Szolgálat, Országos Rendőr-főkapitányság, Nemzeti Fejlesztési Minisztérium, Miniszterelnökség, NMHH.
[8] Introducing dAta pRoteCtion AnD privacy issuEs at schoolS in the European Union
[9] http://arcades-project.eu/link

Az NGYSZ vezetésével 2009 óta működik hazánkban a *Safer Internet Program* (továbbiakban: SIP). Ennek célja, hogy minél szélesebb körben mutassa be az internet határtalan lehetőségeit, illetve a felhasználókra leselkedő veszélyek elkerülésének hatékony és egyszerű eszközeit. A hazai Safer Internet konzorciumot az NGYSZ vezeti, ennek megfelelően aktív oktató, tudatosító munkát végez. A konzorciumnak része a Kék Vonal Gyermekkrízis Alapítvány, mely egy ún. *helpline szolgáltatást* végez (segélyvonal és online tanácsadás), illetve a Nemzeti Infokommunikációs Szolgáltató (NISZ) Zrt., amely ún. *hotline szolgáltatást nyújt*, azaz üzemelteti az illegális és jogsértő tartalmak bejelentésére szolgáló biztonsagosinternet.hu portált). *Az NGYSZ tudatosságnövelő központként kidolgozott egy oktatási tananyagot, melyet különböző korosztályok és témakörök szerint specializált.*[10] Az oktatási anyag átfogó volta lehetővé teszi, hogy a lehető legszélesebb közönséget tudja elérni az egyesület. A 2010 októberében megindult *oktatások* folyamatosak, kb. 50 oktató révén az ország szinte minden területére eljutott az NGYSZ, sőt, határon túl is tartott felvilágosító előadásokat. Az előadások elsősorban a fiatalokat célozzák, azonban rendszeresen tartanak oktatásokat szülőknek, tanároknak, rendőröknek és szociális munkásoknak. Az elmúlt négy év során összesen 2683 alkalommal tartott előadások révén mintegy 60.000 diákot és több, mint 7000 felnőttet ért el a szervezet. Az oktatási alkalmakon kívül minden lehetőséget megragad az NGYSZ, hogy a biztonságos internetezés fontosságára felhívja a figyelmet, ehhez felhasználja a média eszközeit és számos rendezvényt is szervez ennek érdekében.

Az elnök kiemelte, hogy az NGYSZ 1998 óta szervezi meg „*A média hatása a gyermekekre és fiatalokra"* című háromnapos nemzetközi médiakonferenciát, az NMHH támogatásával és közreműködésével, a rendezvényen átlagosan 70-80 szakember (kutató, tanár, médiaszakember, pszichológus) tart előadást. A plenáris előadások mellett 3 szekció működik, egyre több előadással, a médiaértésről és médiaoktatásról szóló kerekasztal-beszélgetéssel, a konferencia hallgatóságában nagyon sok az egyetemista és a pedagógus. Ugyancsak sok egyetemista és pedagógus használja segédanyagként, kézikönyvként a médiakonferenciákról megjelent tanulmánykötetet, melyet az előadások anyagaiból állít össze az NGYSZ minden konferencia után és megküldi könyvtáraknak, oktatási intézményeknek.

Kétévente kerül megrendezésre „*Az internet hatása a gyermekekre és fiatalkora*" című egész napos konferencia, melyen különböző szempontok szerint vizsgálják meg a témát. Az NGYSZ továbbá minden évben megrendezi a *Biztonságosabb Internet Napot*, melynek témája az egész világon, egyazon napon ugyanaz, ezzel a rendezvénnyel a gyerekek mellett hazai partnereiket is megszólítják, mind a hatósági, mind a piaci oldalról.

Az elnök azt is kiemelte, hogy kifejezetten gyermekeknek szóló rendezvényen, a városligeti Gyermeknapon a *Biztonságos Internet Sátorral* is képviseli az egyesület a tudatos és biztonságos internetezés fontosságát. Ebben a sátorban játékos formában hívják fel a gyermekek és szüleik figyelmét az online világ lehetséges veszélyeire. Annak érdekében, hogy minél magasabb szinten képviselhesse a szervezet a biztonságos internetezés témáját, a Gyermekmentő Szolgálat elvállalta a *Nemzeti Kiberbiztonsági Koordinációs Tanács Gyermekvédelmi Munkacsoportjának vezetésé*t. Ilyen módon szeretné a politikai, jogi, döntéshozatali folyamatokban is előrébb vinni a hazai szabályozást. Az NGYSZ számítógépes klubokat működtet Pécsett, Pápán, Nagyváradon és Csíkszentdomokoson, elsősorban azon rászoruló gyermekeknek nyújtanak támogatást és szolgáltatást, akiknek otthonában egyáltalán nincs vagy csak öreg, korszerűtlen számítógép van. A klubokban a SIP keretében számítógépes oktatás is folyik szakemberek vezetésével. A médiaismeret, médiaműveltség terjesztésével kapcsolatos *hazai jó gyakorlatok kapcsán* az elnök kifejtette, hogy az NGYSZ tapasztalatai szerint összességében a gyerekek a lehetőségekhez (ideális állapotokhoz) képest *kevés hasznos és konkrét információkat kapnak az iskolákban*.

[10] Játékok, mobil, szörfölés, jelszavak, email, chat, fényképezés, selfie, sexting, letöltések, közösség oldalak, virtuális zaklatás virtuális zaklatás virtuális zaklatás virtuális zaklatás, ismerkedés és idegenek, online vásárlás, online bankolás, adathalászat, szűrőprogramok, mit tehet a szülő témakörökben

Az *ún. „házaló" programok*, amelynek keretében a rendőr, újságíró, szociológus, pszichológus, kriminológus beszélget a gyerekekkel azonban működő modell. Az USA-beli FOSI szervezet a technológiai cégekkel együttműködésben dolgozik a gyerekek számára biztonságos online világ elősegítésén.

2014 őszén indították el az ún. *„Good Digital Parenting*" kezdeményezésüket, amely elsősorban a szülők számára készült, de akár komplexebb online médiatudatossági programok számára is felhasználható koncepció.[11]

A nemzetközi tapasztalatok tekintetében kiemelendő *a 2012/2013. évi uniós kutatás, amely az EMEDUS projekt* (Study on European Media Literacy Education) része, amelyet az Európai Bizottság Élethosszig Tartó Tanulás Programja támogatott. Az OFI feladata volt, hogy konzorciális partnerként egy összehasonlító, elemző tanulmányt készítsen a formális oktatási rendszeren belül a médiaoktatásról az unió 27 tagállamában, reflektálva mindarra, amely a jelenlegi iskolavilágot jellemzi.[12]

A projekt lényeges eleme a hasonló médiaoktatási karakterű országok klaszterekbe rendezése, annak mentén, hogy a nemzeti tantervek médiaoktatásra vonatkozó tartalmai, szabályozó előírásai, illetve szemléleti azonosságai és különbözőségei alapján felismerhetőek legyenek az egymással lényegi rokonságban lévő tagállamok. A kutatás azt mutatta, hogy kevés tagállam tanterve egységes, a teljes életkori spektrumra vonatkozóan fókuszált karakterű. Jellemző tapasztalat volt másfelől az is, hogy az életkorral, az iskolafokkal folyamatosan csökken azon országok száma, ahol a média a tantervben defókuszált. A médiaismeret a felső iskolafokon válik országonként eltérő, de többnyire viszonylag jól megragadható paraméterekkel leírható iskolai stúdiummá.

A *kutatás következtetései* között szerepel, hogy a médiaértés-oktatás terepei közül a formális oktatásban zajló tényleges történésekről tudható a legkevesebb. *Nem megbecsülhető, hogy vajon hányan részesülnek ténylegesen médiaoktatásban, mert a médiaoktatással kapcsolatos döntések többségében iskolai szinten születnek.* A médiatanár szakos képzésekre az oktatáspolitika kevés tagállamban adott világos megbízást a felsőoktatásnak, és hiányoznak a pályázható ösztöndíjak is. A médiaoktatás a tanári szakképzettségre vonatkozó keményebb előírások hiányában erősen kiszolgáltatott a tanári ambícióknak. A tantervekből nem látszik a médiaoktatás és a digitális kompetencia-fejlesztés közötti érdemi kooperáció. A tantervi követelményeken túl számos, a médiaoktatás körébe tartozó tevékenység folyhat az iskolákban.

Ma ezen a területen sokkal stabilabb, beágyazottabb a helyzet, mint a tantervhez, tanórához kötődő sávban. Mintha a médiaoktatás tényleges terepe még mindig inkább a tanórákon kívüli szabadidős vagy szakköri jellegű tevékenység lenne, kevésbé a tanóra. Összességében a nemzeti alaptantervek többsége ma már explicit formában fogalmazza meg a média oktatására vonatkozó előírásokat, de számos országban a fogalmazásmód még mindig csupán implicit, ráutaló karakterű.

Az európai médiaoktatási tantervek meghatározó többsége kereszttantervi és/vagy integrált formában kezeli a média oktatását. Kevés példa van az önálló médiatárgy megjelenésére, az is elsősorban a felső-, középiskolai, vagyis a kötelező iskoláztatás időszakán kívül vagy legalábbis választható stúdiumként jelenik meg.

Hazai jó gyakorlatként a *Van Helyed Alapítvány alkotásközpontú modellprogramja* emelhető ki.[13] A Filmes Média Műhely az alkotásközpontú foglalkozások mintája, közösségi művészeti alkotó munkát és a művészeti nevelést egyszerre valósítja meg hátrányos helyzetű csoportok bevonásával vagy szereplésével.

Az elnök emellett megemlítette a *hazai rendőrségi kampányokat* is, ilyen az ELLEN-SZER kampány, melynek keretében iskolai bűnmegelőzési tanácsadókat képeznek, valamint tankönyvet készítenek az internet internetbiztonságról.

[11] www.fosi.org

[13] http://www.oktatas.hu/pub_bin/ikt/kepek/2014/februar/mediatudatossag_az_oktatasban.pdf

A *nagyvállalatok* is kiveszik a részüket a jogtudatosítással kapcsolatos feladatokból, ennek keretében kiemelendő a Microsoft YouthSpark programja[14], az Életrevaló fiataloknak című kiadvány, a Facebook Maradj biztonságban[15], a Magyar Telekom Mobilsuli kisfilmje[16], a UPC http://otthonaneten.hu/ weboldala, illetve a Symantec Norton Oktatási Központja[17].

Számos civil szervezet indított jogtudatosító kampányt, többnyire valamely állami szervvel közösen készítve anyagokat. Ilyen a Médiaunió Alapítvány Neked 8 kampánya,[18] a MediaSmart Hungary Médiatudor Online és Digitális Világ oktatási anyagai,[19] és a Felelős Társadalomért Közhasznú Alapítvány Megfélemlítés elleni Programja.[20]

A *belső intézményi szabályozás kapcsán* az NGYSZ elnöke arról tájékoztatott, hogy az NGYSZ által 2013-ben készített kutatásból kiderül, hogy *a mobiltelefon használatát a diákok többségénél valamilyen módon szabályozzák az iskolában*. Ettől függetlenül a hetedikes diákok 15 százaléka, míg a tizenharmadikos diákok közel fele saját bevallása szerint az órák alatt is szokta használni a telefonját. A megkérdezett diákok 45 százalékának van valamilyen mobilnetes csomagja is, azaz az iskolai hálózattól függetlenül is el tudja érni az internetet, ez a szám jól jelzi azt, hogy a gyerekek közel fele nincsen „kiszolgáltatva" az iskolai hálózatnak iskolaidőben sem. Mivel az otthoni szűrőprogram használata kevéssé elterjedt, továbbá nagyon sok gyerek internetezési szokásait alig, vagy csak a használat idejére vonatkozóan korlátozzák a szülők, *az iskolai szűrőprogramok értelemszerűen csak a nap bizonyos időszakában képesek a káros tartalmakat „elrejteni" a gyerekek szeme elől*.

Az NGYSZ elnöke a kutatássorozat vezetője, illetve a SIP oktatók álláspontját is ismertette, a válaszokból kitűnik, hogy *a közoktatási intézmények egy részében léteznek szűrőszoftverek a káros, illetve jogellenes tartalmak szűrésére*. Az iskolában a tanulók többnyire tanári ellenőrzés mellett interneteznek. Amennyiben a tanár megfelelően végzi a munkáját, akkor szűrőszoftverre valójában nem feltétlenül van szükség, a probléma a tanítási időn túl kezdődik, amikor otthon, közösségi helyeken folyik az internetezés. Ugyanakkor a mobil mobilinternet használata komoly veszélyeket rejt magában, mivel gyakorlatilag ellenőrizhetetlen a tanár és a szülő számára is.

Problémát jelent a szűrőszoftverek kapcsán, hogy *nincsen olyan ismert és megfelelően transzparens minta, ajánlás, amely felhasználható lenne a köznevelési intézményekben*, tovább *e szoftverekkel kapcsolatos költségek megoszlása, karbantartása vitatott*, ahogyan az is, hogy milyen kifejezésre szűrjön a program. Az iskolák legtöbbször *az iskolai internet-hozzáférés drasztikus korlátozását* választják.

A 2003-ban az NGYSZ által megrendelt és az ITHAKA Kft. által lebonyolított 7. és 13. osztályos tanulókat vizsgáló *kutatás eredményei* szerint a 7. osztályosok körében 22%-a volt azoknak a diákoknak az aránya, akik – az iskolában dolgozó tanár tájékoztatása szerint – sem internet-, sem médiaoktatásban nem részesültek. Ugyanez az arány a középiskolás korcsoportban 15 százalék volt. A kutatás mintavételi alapsokasága oktatási intézmények, nem pedig a diákok voltak. Tehát ezek a számok inkább csak közelítő statisztikaként értelmezendőek. Pusztán két évfolyamra vonatkozó adatból nem lehet a teljes általános és középiskolás korosztályra vonatkozó általánosításokat megfogalmazni.

A kutatás eredményei azt is megmutatták, hogy a fiatalabbak, azaz a 7. osztályosok körében nagyobb arányban (62%) találunk olyanokat, akiket valamilyen formában segítettek, támogattak a tanárok az internet használatához kapcsolódóan, míg a 11. osztályosok esetén ez az arány 45%.

[14] www.webvelem.hu
[15] https://www.facebook.com/safety/groups/teens/
[16] http://okosdigitalis.hu/mobilsuli-kisfilm/
[17] http://hu.norton.com/security-center/
[18] http://neked8.mediaunio.hu/
[19] http://www.mediatudor.hu/
[20] http://www.megfelemlites.hu/

Emellett szintén nagy arányban találtak olyanokat is, akik esetében sor került már arra, hogy a pedagógusok elmagyarázták, hogy egyes internetes oldalak miért jók vagy rosszak, illetve tanácsokat adtak a biztonságos internethasználattal kapcsolatban. Az összes megkérdezett közel 10%-a tartozik abba a csoportba, ahol a diákok lényegében semmilyen segítséget, támogatást nem kaptak a tanáraiktól. Ilyen gyerekeket, fiatalokat valamivel nagyobb arányban találtunk az általános iskolások között (12%), az átlagnál jóval kisebb arányban voltak jelen a szakközépiskolások körében (5%).[21] A médiával kapcsolatos ismereteket a 7. osztályos diákok 46%-ban, a 11. osztályos diákok 76%-a tanult már a médiáról, a 7. osztályos diákok 85%-a, a 11. osztályos diákok 78%-a tanult már az internetről. Mindkét korosztályban a diákok döntő többsége (78-85%-a) nyilatkozott úgy, hogy az iskolában tanultak az internetről.[22]

A kutatás alapján általánosságban elmondható az, hogy kifejezetten a médiával kapcsolatos oktatás az általános iskolában még kisebb arányban van jelen, ugyanakkor az internettel kapcsolatban több gyerek számolt be valamilyen típusú oktatásról. A 11. osztályosok körében nem túlságosan jelentős, de azért mindenképpen *említésre méltó választóvonal húzódik a szakközépiskolák és gimnáziumok, illetve a szakiskolák között*. Míg az előbbiekben nagyobb, az utóbbiakban kisebb arányban nyilatkoztak úgy a fiatalok, hogy volt már részük valamilyen médiával, illetve az internettel kapcsolatos oktatásban. Az ilyen jellegű oktatás során a három leggyakoribb témának a közösségi oldalak használata, részben ehhez kapcsolódóan a személyes adatok védelme, továbbá a különböző online függőségek bizonyultak. 10-ből 3-4 diák esetében azonban a gyűlöletbeszéd, a kéretlen levelek, vírusok és az online zaklatás is szóba került. A hatékony kereséssel kapcsolatos oktatásról a hetedikesek 41%-a, míg a tizenegyedikesek 35%-a számolt be.

Az adatok tanúsága szerint *a két vizsgált korosztályban a diákok többsége beszámolt arról, hogy a tudatos és biztonságos internetezéssel, az online létezésükkel kapcsolatban kaptak valamilyen segítséget, támogatást az iskolában is*. A másik oldalról közelítve azonban az adatok alapján az is látható, hogy még mindig nagyon sok az olyan gyermek, aki saját beszámolója szerint nem kap hasznos tudást, illetve segítséget. Az elnök szerint fontos azt is megjegyezni, hogy a szülői és a tanári mediációra vonatkozó adatokat együttesen elemezve a megkérdezett diákoknak csupán alig-alig kimutatható 1-2%-a tartozik abba a csoportba, aki semmilyen segítséget, támogatást nem kap sem a szüleitől, sem pedig az iskolájától. A kutatási projektben kvalitatív (fókuszcsoportos) technikát is alkalmazva az is nyilvánvalóvá vált, hogy *ugyan a gyerekek, illetve a fiatalok többsége részesült valamilyen szintű „számítástechnikai", „internetes" felkészítésben, de azt sokuk nem tartotta megfelelőnek, mivel nem igazán a valós igényeikre, kérdéseikre reagált*.

A kutatások alapján az egyik fontos megállapítás, hogy a médiaműveltség és médiaismeret oktatással az a probléma, hogy *túlságosan is a hagyományos iskolai oktatás keretrendszeréhez, ideológiájához kötődik, ugyanakkor ezen a téren az ismeretek elsajátítása helyett sokkal hangsúlyosabbnak kellene lennie azok alkalmazásának*. A médiaműveltség hiánya az internet biztonságos használata tekintetében egyértelműen a fényképek, valamint a személyes adatok megosztásának meggondolatlanságában, a médiafogyasztási szokásokban, valamint az online bántalmazás elleni védelem hiányosságaiban testesül meg.

A médiaműveltség egy bizonyos kor után már nehezebben adható át, ezért fontos lenne az elnök szerint azt minél fiatalabb korban elkezdeni, mert később már rögzülhetnek a rossz mintázatok, rossz beidegződések és helytelen információk, amik a későbbi szokásaikat megalapozhatják. Nagy szerepe van a szülőknek és az óvodapedagógusoknak, de a média is tehet ezért a megfelelő tartalom sugárzásával, vetítésével, átadásával.

*A gyerekek szövegértési képességei is nehezebben fejlődnek, alacsonyabb szintűek, ha nem kapnak médiaismereti és médiaműveltségi képzést, mentorálást.*

[21] 3. számú melléklet
[22] 3. számú melléklet

A médiafogyasztói tudatosságuk és így fogyasztói jogaik is hiányt szenved, ha nem tudják honnan és ki adja az információkat, ki van a műsorok mögött, milyen módon tudják és akarják őket esetleg manipulálni. Szintén nagy a veszélye a médiaértés oktatás hiányának a függőség kialakulása, a kapcsolatok lezárásának nehézsége, az online tartalom fogyasztásának folyamatossága és az ebből fakadó időmenedzselési problémák jelentkezése. További veszélyt jelenthet a személyes adatok felelőtlen kezelése: nem ismerik a túlzott kitárulkozásból adódó *digitális lábnyomuk okozta következményeket*, nem tudják, hogy az online térben az információk nyersen, kontextusából kiragadva, hozzászólások által manipulálva jelenhetnek meg.

**2.8** Az *UNICEF Magyar Bizottsága ügyvezető igazgatója* arról tájékoztatott, hogy a tudatos médiahasználatnak és médiaértésnek kiemelt fontosságot tulajdonítanak, a minőségi oktatás mind a formális, mind a nem formális oktatás területein kulcskérdés. Úgy látja, hogy egyre nagyobb hangsúly helyeződik erre mindkét oldalról, a gyerekek külön tantárgy keretében is találkozhatnak ezzel a témával, és egyre több vállalati, kormányzati és civil kezdeményezés célozza a médiatudatosság hatékonyabb elősegítését. Problémaként jelentkezik azonban a növekvő tudásbázis, a továbbképzések, és a meghívott iskolai programok ellenére az, hogy *a pedagógusok többnyire nem rendelkeznek szakirányú végzettséggel, és kevés támogatást kapnak a médiaértés oktatása kapcsán.* Ez különösen a digitális média területén lenne fontos, ahol a gyerekek óhatatlanul is mindig előrébb járnak a felnőtteknél.

Beszámolt arról, hogy az *„Ébresztő-óra*” gyermekjogi iskolai program során külön érintik az online biztonság kérdéskörét.[23] Az UNICEF tapasztalatai szerint a gyerekek nagyon érdeklődőek a téma iránt, és már vannak előzetes ismereteik az online média veszélyeiről és tudatos használatáról. Ezt támasztják alá a 2014. november 20-án bemutatott „*Jogod van a jogaidhoz”* című UNICEF kutatás eredményei is, mely szerint minden harmadik gyereket ért már kellemetlen piszkálódás a neten. (31%) Ezekben az esetekben a gyerekek fele (53%) megpróbálta megvédeni magát, míg negyede (26%) gyorsan bezárta az oldalt, de segítséget csak minden tizedik gyerek kért (11%). A gyerekek fele szerint (47%) nem biztonságos az internet. Egyértelműen biztonságosnak tehát csak a gyerekek 21%-a (minden ötödik gyerek) érzi a netet. A gyermekek 11%-a teljesen biztonságosnak, 10% -a inkább biztonságosnak, míg 32% is-is, 22%-a pedig inkább nem, 25%-a pedig egyáltalán nem biztonságosnak minősítette az internetet.[24] A 10-18 éves gyermekek 96%-ának rendelkezik mobiltelefonnal, 88%-ának van profilja közösségi oldalon. *Különösen érdekes adatnak tartja, hogy a 10-12 éves korosztályban a gyerekek 78%-a rendelkezik profillal, holott hivatalosan erre csak 13 éves kor felett lenne lehetőségük.* 10-ből 8 gyerek tudja, hogy vannak olyanok, akik arra használják az internetet, hogy gyerekeket zaklassanak. 10-ből 8 gyerekkel már beszélgettek az internetes biztonságról. A gyerekek fele találkozott olyan internetes tartalmakkal, amelyeket nem értett. Ilyenkor a gyermekek kétharmada bezárta az oldalt, de 18%-uk ott maradva kattintgatni kezdett rajta, és csak 14%-uk kért segítséget másoktól a látott információk értelmezéséhez.

Az UNICEF Magyar Bizottsága *az Ébresztő-óra programja* – amelynek részeként több mint 5000 gyereknek tartott eddig az UNICEF interaktív foglalkozást országszerte a gyerekjogokról – mellett *a HelpAPP okostelefon alkalmazásának tanácsaival* kíván segítséget nyújtani a gyerekeknek a tudatos online médiahasználat kapcsán. 2013-ban indították útjára az Ébresztő-órát programot azzal a céllal, hogy növeljék a gyermekjogok ismertségét és érzékenyítse a gyermekeket a fejlődő világ helyzete felé. iskolák, tanárok, de akár szülők vagy éppen a gyermekek is jelentkezhetnek a programra. *Az UNICEF Magyar Bizottsága világon elsőként fejlesztett ki olyan mobiltelefonos alkalmazást, amely erőszakhelyzetekben azonnali segítséget nyújt a gyermekek számára*. Ha a gyermeket bántják vagy veszélyben van, egyetlen gombnyomással segítséget hívhat vagy elküldheti GPS koordinátáit.

[24] Az UNICEF kutatás teljes szövege: http://unicef.hu/a-gyerekek-kozel-fele-szerint-egy-pofon belefer/címen

Az alkalmazás segítségével tanácsot kérhet arra is, hogy mit mondjon, vagy mit tegyen a gyermek, ha erőszak érte vagy segíteni szeretne valakit, akit erőszak ért. A HelpAPP mobilalkalmazás segít az erőszakhelyzetek felismerésében, elkerülésében és kezelésében. A segélyhívó funkció mellett az applikációval a gyermekek elsajátíthatják az erőszakmentes megoldási módokat, és megtanulhatják a konfliktusrendezés pozitív technikáit.

*Az ügyvezető igazgató beszámolt arról, hogy az UNICEF Innocenti Kutatóközpontja 2011-ben jelentést készített a fiatalok online biztonságáról.* A jelentés szerint az internetre felkerülő információkról kialakult viták sokrétűek. Van, amely szerint ma a személyes információk közlése egyre inkább „normális" viselkedésnek számít. Alapvetően, ha egy fiatal nem „posztol" semmilyen személyes jellegű anyagot, akkor a társai szürkének tartják, sőt esetleg még furcsának, vagy különcnek is bélyegzik. *Információt megosztani ma a kultúrájuk részévé vált, ezért közhelynek számít, és a gyermekek nem érzik ezt veszélyesnek.* A kutatások világszerte azt mutatják, hogy a fiatalok sokkal jobban meg vannak győződve az internetes biztonságukról, mint a szüleik. Ugyanakkor ez a bizonyosság sokkal alacsonyabb azokban az országokban, ahol az internet biztonságos használatáról szóló információk nem állnak a rendelkezésükre. A felmérésekből azt is megtudták, hogy internetes bántalmazás esetén kihez fordulnak a fiatalok először. Ezek pedig nem a szüleik: úgy gondolják ugyanis, hogy ők nem ismerik, illetve nem értik az internetes világot. Emellett félnek, hogy a szülő elveszi a mobiltelefont vagy korlátozza az internet használatot, vagy tartanak attól, hogy a bántalmazó megfenyegeti, félnek a szégyentől vagy a megaláztatástól. Egyre inkább bebizonyosodik, hogy a legerősebb protektív tényező, ha a szülő is használja az internetet, nyíltan beszélget a tapasztalatairól a gyermekével, amely a kutatások alapján nem lenne a fiatalok ellenére.

Az *internetelérással rendelkező okostelefonok* azonban újabb problémákat vetnek fel e témakörben, hiszen *a szülő sokkal kevésbé tudja kontrollálni, szűrni, blokkolni a különböző alkalmazások használatát a gyermeke számára*. Ezért különösen fontos a fiatalokat bevonni, és a veszélyek lehetőségét tudatosítani bennük, azzal a céllal is, hogy más gyermekek számára is segítséget nyújthassanak, hiszen baj esetén gyakran a kortársaikhoz fordulnak először. A fiataloknak *szükségük van azokra az információkra, és szituációs leírásokra*, amelyek alapján azonosíthatják a problémát, továbbá azokra az eljárásokra, módszerekre, amelyeket ezekben az esetekben alkalmazni tudnak. *Nem utolsó sorban, a gyermekek online biztonsága érdekében a szülőket is támogatni kell abban, hogy fejlesszék digitális ismereteiket.*

Az ügyvezető igazgató utalt arra is, hogy az internetes bántalmazásnak természeténél fogva nincsenek határai, így kiemelkedően fontos, hogy az internet vívmányait folyamatosan a gyermekek védelmére létrehozott eszköztár fejlesztésével is kiegészítsék nemzetközi szinten és a kormányok, a magánszektor és a magánemberek együttműködésével. Az *UNICEF „Children's Rights in the Digital Age" című 2014-es kiadványa* a gyerekek véleményét összegzi a digitális médiában rejlő lehetőségekről és veszélyekről.[25]

**2.9** *A Kék Vonal Gyermekkrízis Alapítvány (a továbbiakban: Alapítvány) elnöke* szerint is nagyon időszerű volna felülvizsgálni a médiaismeret oktatásának hazai helyzetét.

Az Alapítvány 2009 óta tagja annak a konzorciumnak, amelyik a Safer Internet Plus Program (SIP)[26] hazai megvalósítója. A hármas konzorcium célja, hogy *olyan védőhálót fonjon a gyerekek és fiatalok köré, amely biztonságosabbá teheti számukra az internet világát*. A SIP *három pillérre* épít a megelőzésre és ártalomcsökkentésre, a tudatosság fejlesztésre és a konkrét ügyek kezelésére (a rendőrség bevonásával). Az NGYSZ végzi a tudatosságnövelő tevékenységet kampányok és tréningek formájában, a NISZ Zrt. üzemelteti a káros és illegális tartalmak bejelentésére szolgáló felületet (Hotline), az Alapítvány a HelpLine szerepkörben ad lelki elsősegélyt az interneten megélt traumák feldolgozására. *A Kék Vonal általános érvényű állásfoglalásához a HelpLine szerepkörből nyert információk, és az Iskolalátogató Programból fakadó tapasztalatok adták az alapot.*

[25] http://www.unicef.org/public3tions/index 76268.html
[26] Safer Internet Plus Konzorcium: www.saferinternet.hu www.gyermekmentok.hu. www.biztonsagosinternet.hu

Az Alapítvány álláspontja szerint már az általános iskola alsóbb tagozatában el lehetne kezdeni a médiaértés-oktatás folyamatát, a kritikus médiafogyasztásra való felkészítést, a hírek, vélemények közötti különbséget, az igényes kultúra fogyasztóvá, teremtővé való fejlesztést, hiszen maga a médiafogyasztás már nagyon kis korban elkezdődik (és ez a digitális fejlődéssel fel is gyorsul).

A médiaértés-oktatás során meglehetősen *esetleges*, hogy mikor és milyen módon tanulnak a diákok az internet előnyeiről és veszélyeiről, azokról a segítő szervezetekről és hatóságokról, amelyek az interneten megélt traumák feldolgozásában, vagy a visszaélések kapcsán lehetséges jogorvoslatban segítenek. Meglátása szerint az internet használatához kötődően fontos kiemelni azokat a területeket, amelyeket a fiatalok előszeretettel használnak, azokat a platformokat, ahol gyakran fordulnak meg és azokat a célokat, amelyekre az internetet használják. Így ebből a nézőpontból *nem kerülhető meg a szexuális edukáció kérdésköre* sem, hiszen a *fiatalok leggyakoribb célja az ismerkedés, párkapcsolat teremtése*, ebből következően a szexuális kapcsolat, aminek különleges szerep jut az online térben. Ezzel szoros összefüggésben, kiemelten kell kezelni a kamasz korosztály reflexió igényét, és ez a két tényező közösen vezethet megalázó és veszélyes helyzetekhez a fiatalok körében. Kevés segítséget kapnak ahhoz, hogy olyan módon jelenjenek meg az interneten, amely később is vállalható, valamint nem hozza őket kiszolgáltatott, sztereotip helyzetbe.

Az elnök jelezte, hogy az Alapítványt gyakran keresik meg iskolák azzal a kéréssel, hogy *az internetbiztonsággal kapcsolatosan tartsanak rendkívüli osztályfőnöki órát*. Ezen megkeresések mögött jellemzően *akut esetek* húzódnak, amelyekben az iskola úgy érzi, hogy a kompetencia határán túlmutat a helyzet feldolgozása vagy megoldása. Ezek leggyakrabban a bullying, cyberbullying, kritikátlan képmegosztások és internetes kapcsolatok esetei. A lelkisegély-vonalra érkező, hasonló témájú megkeresések kapcsán ugyanakkor a gyerekek, fiatalok arról számolnak be, hogy *nem mernek, vagy nem akarnak segítséget kérni az iskolában a pedagógusoktól*. Az Alapítvány elnöke különösen fontosnak tartja a bullying és a cyberbullying szoros összefüggésben való kezelését, hogy *minden iskolai kortárs erőszak esetén terjedjen ki a megoldás a kibertérre is, a cyberbullying esetekben pedig az iskolai közösség is legyen feltérképezve az erőszak kiterjedtségét illetően*. Tapasztalataink szerint az iskolai oktatás megközelítése figyelmen kívül hagyja az internet közösségi jellegét, így a tudatos médiahasználat és ezen belül a tudatos internethasználat mint a legnagyobb nyilvánosság tere kevéssé tudja érzékenyíteni a gyerekeket.

Szakmailag nem a szaktanári megközelítést erősítenék, hanem a közösségi, interaktív megközelítést, amelyben az oktató is tanulhat a fiataloktól, és amelyben megjelenhet a felnőttek által kiépített védelem (saferinternet.hu) és jogorvoslat a káros, illegális, bántó tartalmak, vagy a zaklatás terén. Tapasztalataik alapján még mindig erős az a tévhit, mely szerint *az internethez speciális szaktudás szükséges*, így az iskolai rendszergazda, vagy *informatika tanár ismeri legjobban a szűrőprogramok jellemzőit és a telepítés menetét*. Ugyanígy speciális tudásnak számít az illegális és káros tartalmak, valamint a zaklatás fogalmának ismerete, ami nem segíti az állampolgári bejelentések erősítését a Hotline felületén. Kevés az interaktív, megbeszélésre, fogalom tisztázásra épülő oktatási óra, nem fordítanak továbbá az intézmények kellő figyelmet a segítő szervezetek, a létező és releváns oktató oldalak tanulmányozására, ahol a pedagógusok és a diákok egyaránt megismerhetik a fogalmakat, a jellegzetességeket, a segítő szervezetek profilját és a bejelentések menetét.

Az Alapítvány alapvető tapasztalata, hogy a gyerekek sok mindent megtapasztalnak az internet világában, jó dolgokat és rosszakat egyaránt. Gyakori a zaklatás, a cyberbullying, aminek feldolgozásában kevés segítséget kapnak az iskolai közösségben. A jelenség egyik jellegzetessége, hogy a bántalmazó és az áldozati szerepek váltakozhatnak, így a feldolgozás során a felelősség tudatosítása és a segítség nyújtása egyaránt fontos. A téma feldolgozása lehetőséget ad arra is, hogy a konfliktusok megoldásában fejlődhessenek a gyerekek és arra is, hogy közösségi értékké váljon a segítés és a figyelem.

Ugyanígy a posztolások, képfeltöltések tudatosságának fejlesztése is nagyon fontos lenne, hiszen gyakran posztolnak a gyerek, fiatalok olyan szövegeket, képeket, amelyek lehetőséget adnak a rosszakaratú csábításra, képekkel való visszaélése, anélkül, hogy tudatában lennének a következményeknek.

Az Alapítvány elnöke hangsúlyozta, hogy a gyerekek, fiatalok szexuális nevelése, *konfliktuskezelő készségeinek fejlesztése*, valamint az *iskolai közösségfejlesztés hatalmas hiányosságokat mutat* a jelenkor iskolai nevelésében. Ennek orvoslására olyan programok bevonása lenne szükséges, amelyek *közösségként tekintenek az iskolára* (diák, pedagógus, szülő közössége), tudatosan bánnak azokkal a modernkori jelenségekkel, melyek a fiatalok életében jelen vannak (digitális eszköztár, internet, drogok), és *saját, közösségi alapú szabályokat, értékeket alkotnak a veszélyes helyzetek megelőzésére*. Ehhez azonban elengedhetetlen a pedagógusok szemléletének formálása, eszköztáruk bővítése, és olyan élmények megtapasztalása, amelyek nem a didaktikus oktatás, hanem a tapasztalati és a nem formális tanulásra épülnek. Ezekben a fejlesztési célokban ideális partnerek lehetnek a civil szervezetek, alternatív iskolák, élménypedagógiai szervezetek, ifjúságfejlesztő műhelyek.

Az Alapítvány tapasztalatai szerint sok olyan *kisfilmet* készítettek hazai és nemzetközi szervezetek, melyek segítségével *hatékonyan indítható el beszélgetés* az egyes témákban, osztályközösségekben. A filmek és a jó gyakorlatok is a *közvetlen, élménymegosztáson és a közösségi feldolgozáson alapuló megközelítést* preferálják, a frontális oktatási megoldásokat nem tartják célszerűnek. Általános érvényű alapelv, hogy a témák feldolgozása során a segítő szervezetek bemutatása minden alkalommal szükséges. Sok olyan kezdeményezés is van, amely e-learning eszközzel bővíti a repertoárt, a hazai viszonylatban azonban ez még nem elérhető minden iskola számára az eszközök hiánya miatt.

Az elnök véleménye szerint komoly probléma, hogy jelenleg *nincsenek médiaértés-oktatást mérő folyamatok Magyarországon*. A médiaismeret és a médiaműveltség területén megmutatkozó hiányosságok *következményei* az elnök szerint meglehetősen sokrétűek lehetnek. A kritikátlan médiafogyasztás egyik eredménye lehet az értékekben keletkező zavar, a hangsúlyok eltolódása. Ebben igen nagy felelőssége van a felnőtteknek, amennyiben kevés irányított lehetőséget teremtenek a feldolgozásra. Az internet világában megteremtett védőfaktorok tudatosítása nélkül nagyon hamar kiszolgáltatottá, áldozattá, illetve elkövetővé válhat a gyerek, a fiatal. *A tinédzser öngyilkosság vezető oka a kortárs offline és online bántalmazás együttes megélése, amikor az áldozat minden közösségi térben bántalmazást, szégyent, kirekesztettséget él meg*. Ugyanilyen veszélyhelyzet a kritikátlan online kapcsolatok köre, amikor könnyen bűncselekmény áldozatává válhat a gyerek, fiatal.

Az Alapítványhoz forduló a gyerekektől, szülőktől, tanároktól érkező megkeresések alapján megfigyelhető a médiaértés szintjével összefüggésben kirajzolódó *tendencia* kapcsán, hogy *egyre korábbi életkorra tehető az internethasználat és a különböző digitális eszközök használata szabadidős tevékenységre* (játék és kapcsolatépítés). Gyakori és a gyerekre nézve nagyon veszélyes a cyberbullying, a kritikátlan posztolás és képhasználat, valamint az internetfüggőség, az adatok felelőtlen kezelése. Ezekben a helyzetekben a gyerekek az életkori sajátosságukból fakadóan viselkednek, ám a felnőttek által adott védelem, iránymutatás és a keretek kiépítése csekély Az internet világában sok mindent maguknak kell megtapasztalniuk, megérteniük, ehhez kevés segítséget kapnak a felnőttektől.

*Tapasztalataik szerint a szülők felelősségvállalása a gyerekek médiafogyasztása terén nagy különbségeket mutat.* Nyilvánvaló, hogy éppen azok a szülők tudják legkevésbé megvédeni gyermekeiket a veszélyektől és ártalmaktól, akik kevéssé férnek hozzá az információkhoz, maguk is kisodródtak az oktatásból, vagy szegénységük okán nem ismerik az internet világát. Jellemző, hogy amikor bajba kerül a gyermek, sok szülő akkor sem tudja, hogy mit kellene tennie, vagy hova fordulhat segítségért. *Pedagógusoknál* megfigyelhető tendencia, hogy egyre nagyobb az igény arra, hogy olyan oktató programokat vigyenek be civil szervezetek az oktatási intézményekbe, amelyekből ők maguk is tanulhatnak.

*A megkeresések döntő többségében kifejezik azt az igényüket, hogy ők maguk nem tudnak segíteni a gyerekek ilyen típusú ügyeikben, nem ismerik az elérhető segítségeket és nincsenek tisztában bizonyos jogi következményekkel.* Gyakori jelenség, hogy egy-egy akut eset kapcsán kérnek segítséget, amikor már bajban van egy gyerek, vagy egy osztályközösség és tehetetlennek érzik magukat. Segítséget várnak, hogy milyen módon lehet beszélgetni ezekről a problémákról a fiatalokkal úgy, hogy megnyíljanak és megosszák élményeiket.

**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.

Fontos kiemelni, hogy az Ajbt. 1. § (2) bekezdésének értelmében az ombudsman tevékenysége során – különösen hivatalból indított vizsgálatok lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít többek között a gyermekek jogainak védelmére.

Az Ajbt. 18. § (2) bekezdés *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. 4. § 9. pontja alapján fenntartó: az a természetes vagy jogi személy, aki, vagy amely a köznevelési feladat ellátására való jogosultságot megszerezte vagy azzal rendelkezik, és – e törvényben foglalt esetben a működtetővel közösen – a köznevelési intézmény működéséhez szükséges feltételekről gondoskodik. A Nkt. 74. § (2) bekezdése értelmében a köznevelési feladatokat az állam intézmény alapításával és fenntartásával, továbbá egyházi vagy magánintézmény fenntartójával kötött köznevelési szerződés útján látja el.

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. 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 a jelentésben vizsgált kérdés tekintetében az ombudsman vizsgálati jogosultsága az érintett köznevelési, valamint a felsőoktatási intézmények gyakorlata 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 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. 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 éllel 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.”*

Ha összevetjük az Alaptörvény XI. cikk (1)-(2) bekezdéseiben, az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésében foglaltakat a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 67. § (1) bekezdésének, valamint az Alkotmány 70/F. § (1)-(2) bekezdésének szövegével, akkor az állapítható meg, hogy a jelen vizsgálat tárgyát képező gyermekek jogainak védelme, valamint a művelődéshez, oktatáshoz való jog 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 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 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.

**2.** 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 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 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 legfőbb 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 preambulumában, 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.

**A vizsgált kérdés érdeme tekintetében**

**1. A vizsgálat előzményei az ombudsmani gyakorlatban**

Az Ajbt. 2. § (5) bekezdése 2012 óta külön is nevesíti azt, hogy az alapvető jogok biztosa elősegíti az emberi jogok érvényesülését és védelmét. Ennek során társadalmi tudatformáló, felvilágosító tevékenységet végez és együttműködik azon szervezetekkel és nemzeti intézményekkel, amelyek célja az alapvető jogok védelmének előmozdítása.

Az ombudsman egyik fontos feladata, hogy folyamatosan monitorozza az emberi és gyermeki jogok érvényesülését és az azokra vonatkozó ismeretek elterjedtségét, ennek keretében egy-egy stúdiumot pedig kiemelve, azok köznevelési helyzetét térképezze fel. Ilyen jellegű vizsgálatokra már korábban is sor kerül, így előzményként kiemelendőek.

A jogtudatosítási területtel összefüggésben külön is kiemelendő alapjelentés az OBH-*2096/2008. számú jelentés*. A biztos ebben több olyan megállapítást tett, amelyen elindulva vagy azokat monitorozva újabb jelentések születtek. A jelentés a jogtudatosításnak három szintjét különböztetheti meg. Az első a jogismeret, a jogokról, illetve azok korlátairól szóló ismeretanyag átadása. Mindez pusztán információk birtoklását jelenti, amely nélkülözhetetlen természetesen a jogtudatosság mélyebb jelentéstartalmainak megvalósulásához, de még nem elegendő. A második szint, a jogkövető magatartás kialakulása, amely a társadalomba való beilleszkedéshez elengedhetetlen. A jogtudatosság harmadik szintje, hogy a gyermek tudatába véződjön, személyiségébe attitűdként kialakuljon az emberi jogok tisztelete, egy szabad társadalomban az élettel járó felelősségvállalás képessége.

*Mindez pedig érvényes a médiaműveltségre vonatkozó ismeretek elsajátítására, a kritikus médiafogyasztásra, tudatosságra való oktatás, nevelés témakörére is.*

2013-ban a gyermekek egészséges környezethez való jogának vizsgálata állt a középpontban, melyhez kapcsolódóan az *AJB-366/2013. számú átfogó vizsgálat keretében* a biztos többek között feltárta a fogyasztók biztonságos élelmiszerekkel történő ellátásának garanciális elemeit, különös tekintettel a gyermekekre, mint kiemelten védendő fogyasztói csoportra. A jelentés szerint az egyes oktatási intézmények egyáltalán nem vagy csupán elvétve építették be és tették tananyaguk részévé az alapvető fogyasztói ismeretek oktatását.

2015 elején az *AJB-2601/2014.* jelentésében a biztos a korábbi 2008-as vizsgálat során megfogalmazott egyes megállapítások fenntartása mellett megállapította, hogy a gyermekek jogtudatosításának fejlesztését szolgáló intézkedések egyre inkább nagyobb számban fellelhetők a felsőoktatási intézmények képzéseiben. Látható, hogy egyre több üdvözölendő 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.: tolerancia, szolidaritás) irányába. Ennek ellenére azonban az átlagos köznevelési intézmények mindennapi gyakorlatában, érdemben e jogok valódi tartalma és értelme is csak eshetőleges formában, kivételesen kerül ismertetésre.

**2. A médiaértés-oktatás gyakorlati érvényesülésének vizsgálata**

Tekintettel arra, hogy a médiaműveltségre vonatkozó ismeretek 2001-től választható közismereti érettségi vizsgatárgy keretében sajátíthatóak el, a médiaműveltségre vonatkozó ismeretek oktatásával kapcsolatos több éves gyakorlat áll már az oktatási rendszer mögött, tehát a *működés tapasztalatai már rendelkezésre állnak*, így tapasztalatok megismerése a jelenlegi digitalizált, mediatizált környezetben álláspontom szerint feltétlenül időszerű.

Mindenekelőtt azonban szükséges tisztázni *mit értünk médiaműveltség alatt*.

Ehhez a kiindulópontot az Európai Bizottság 2009-es „Egy versenyképesebb audiovizuális és tartalomipar, továbbá egy befogadó tudásalapú társadalom érdekében a digitális környezethez igazodó médiaműveltségről” című ajánlásában rögzített definíció jelenti. A meghatározás szerint médiaműveltségen értjük *a médiához való hozzáférésre, a média és a médiatartalmak különböző aspektusainak megértésére és kritikus szemmel való vizsgálatára, valamint a különféle kontextusokban megvalósuló kommunikációra való képességet*.

### *2.1. A médiaértés-oktatás tartalmi szabályozói*

Vizsgálatom során külön is szükségesnek tartottam áttekinteni a médiaoktatás köznevelési intézményekben történő megjelenésének jogi kereteit.

*Az Nkt. 5.§-a szerint* az iskolai nevelés-oktatás tartalmi egységét, az iskolák közötti átjárhatóságot a NAT biztosítja, amely meghatározza az elsajátítandó műveltségtartalmat, valamint kötelező rendelkezéseket állapít meg az oktatásszervezés körében, így különösen a tanulók heti és napi terhelésének korlátozására. A NAT érvényesülését a kerettantervek biztosítják. Az egyes iskolatípusokban és oktatási szakaszokban a kerettantervek tartalmazzák a nevelés és oktatás céljait, a tantárgyi rendszert, 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) bekezdése* szerint az iskola pedagógiai programjának részeként, ha e törvény másként nem rendelkezik, a miniszter által kiadott kerettanterveket kiegészítve *helyi tantervet* készít. A helyi tanterv megnevezi az oktatásért felelős miniszter által kiadott kerettantervek közül választottat és rendelkezik a kerettantervben meghatározott, a kötelező és nem kötelező tanórai foglalkozások időkerete legfeljebb 10%-ának felhasználásáról.

*A Nemzeti alaptanterv kiadásáról, bevezetéséről és alkalmazásáról szóló 110/2012. (VI. 4.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Kr.)* meghatározza a „Mozgóképkultúra és médiaismeret” tanításának célját. A Kr. szerint a cél az alapvető médiaműveltség megszerzése, különös tekintettel a mozgóképi szövegértés fejlesztésére, a média társadalmi szerepének és működésmódjának feltárására. Olyan képesség- és személyiségfejlesztő eszközrendszer, amely szükséges ahhoz, hogy a tanulók magabiztosan tudjanak tájékozódni és választani a hagyományos és az új médiumok világában, hogy értő, kritikus, egyenrangú résztvevői lehessenek az új társadalmi színtereken zajló érintkezésnek. A médiademokrácia felelős állampolgárainak médiaműveltséggel rendelkezniük kell. A műveltségterület tartalmi elemei és fejlesztési céljai között egyaránt szerepelnek művészetpedagógiai, kommunikációs, társadalomismereti, illetve az anyanyelvi kultúrával kapcsolatos összetevők. A kritikai médiatudatosság fejlesztésében – összhangban a gyermekvédelem, az értékelvű pedagógia és a médiaműveltség fejlesztésére vonatkozó uniós ajánlásokkal – kitüntetett szerepet játszik.

A legfontosabb célok közé tartozik

a) közvetlen tapasztalat, technikai reprodukciók virtuális világa megkülönböztetése;
b) az értékhordozó audiovizuális művek, az európai és a magyar filmművészet alkotásainak megismerése, a hazai audiovizuális kulturális örökség védelme;
c) a kritikai készség fejlesztése, a médiatartalmak tudatos megválasztása; a kereskedelmi kommunikációval és reklámmal kapcsolatos megfontolt fogyasztói szerep kialakítása;
d) tudatos és kreatív részvétel az online kommunikációban; az adatbiztonsággal, jogtudatossággal, a függőség és egyéb veszélyek elkerülésével kapcsolatos ismeretek tudatosítása;
e) a közösségi tartalmak előállításához kapcsolódó etikai szabályok elsajátítása, a felelősség, a tájékozottság fejlesztése.

E célok az életkori sajátosságok figyelembevételével, a *tevékenység-központú, kreatív médiapedagógia eszközeivel érhetők el, élménygazdag helyzetekben, játékos, alkotó vagy a disputa módszerre épülő feladatokkal, művek és műsorok feldolgozásával, önálló és csoportosan végezhető kreatív gyakorlatokkal.*

A fejlesztési feladatok között sorolja fel a Kr. az olvasást, szövegértést, elemzést, az ismeretszerzést, a kommunikációt és a kritikai gondolkodást az 1-4., 5-8., 9-12. évfolyamon a korosztály fejlettségének, ismereteinek, kompetenciáinak megfelelő módon. [27]

A NAT a következőképpen fogalmazza meg a médiatudatosságra való nevelést: *„Cél, hogy a tanulók a mediatizált, globális nyilvánosság felelős résztvevőivé váljanak: értsék az új és a hagyományos médiumok nyelvét. A médiatudatosságra nevelés az értelmező, kritikai beállítódás kialakítása és tevékenység-központúsága révén felkészít a demokrácia részvételi kultúrájára és a médiumoktól is befolyásolt mindennapi élet értelmes és értékelvű megszervezésére, tudatos alakítására. A tanulók megismerkednek a média működésével és hatásmechanizmusaival, a média és a társadalom közötti kölcsönös kapcsolatokkal, a valóságos és a virtuális, a nyilvános és a bizalmas érintkezés megkülönböztetésének módjával, valamint e különbségek és az említett médiajellemzők jogi és etikai jelentőségével."*

A digitális kompetenciafejlesztésről pedig a következőképpen fogalmaz: „*A digitális kompetencia felöleli az információs társadalom technológiáinak és a technológiák által hozzáférhetővé tett közvetített tartalmak magabiztos, kritikus és etikus használatát a társas kapcsolatok, a munka, a kommunikáció és a szabadidő terén. Ez a következő készségeken, tevékenységeken alapul: az információ felismerése (azonosítása), visszakeresése, értékelése, tárolása, előállítása, bemutatása és cseréje; digitális tartalomalkotás és megosztás, továbbá kommunikációs együttműködés az interneten keresztül."*

*A fentiekből következően a NAT alapján a gyermekek elvileg teljes körű ismereteket szerezhetnek a médiaműveltség területén, amennyiben az adott köznevelési intézmény helyi tanterve teljes mértékben a NAT rendelkezéseire épül. A NAT ugyanakkor például az online bántalmazás jelenségét és annak kiemelt kezelését fejlesztési célként nem definiálja.*

A fentieket összefoglalva a NAT előírásaiban megjelenő szakmai tartalom, követelmény, célrendszer pusztán *egy külső formális elvárást takar*, a NAT rendelkezéseiben megjelenő *óraszámok ajánlásként* funkcionálnak, más kérdés, hogy egy adott intézmény azt magáévá teszi-e és a NAT szabályainak megfelelő óraszámban oktatja-e egy adott tantárgyat, az ott meghatározott szakmai tartalommal megtöltve. *Azaz a valós képet csak a helyi tantervek mutathatják, az az élő gyakorlat.*

A tartalmi szabályozásnak azonban van még egy következő szintje, a *kerettantervek*, amelyek a NAT és a helyi tanterv közötti szabályozók. A kerettantervek már konkrétabb, számon kérhetőbb szabályozást nyújtanak, az iskolák többségére jellemző mindennapi gyakorlaton alapulnak, a műveltségterületeket tantárgyakká bontva, a legmeghatározóbb iskolaszerkezethez igazodva tagolva az ismeretanyagot. Iránymutatást adnak arra vonatkozóan, hogy a NAT előírásaiban megjelenő általános értékeknek, általános fejlesztési követelményeknek a helyi tanterv melyik tantárgyban, hányadik évfolyamon kell megjelenniük. A kerettantervek még mindig nagyobb mozgásteret engednek a helyi tanterveknél, mivel a minimálisan kötelező óraszámnak ugyanis csak egy részét írják le tartalmilag. Így a helyi tanterv szintjén, a helyi tervezéskor még a kötelező időn belül is van szabad időkeret, amelyet helyben – a gyerekek képességeihez igazodva – szabadon tölthetnek ki a pedagógusok. A *tantervi tartalmaknak kötelező tehát megjelenniük a helyi tantervben*, de abban széles mozgástere van az iskolának, hogy annak oktatását milyen tantárgyhoz kapcsolva szervezi meg. Helyi szinten dől el tehát, hogy önálló tantárgyként vagy egy másik tantárggyal összekapcsolva tanítja az adott ismeretet az iskola.

[27] Lásd a 2. számú mellékletet.

A tantestület dönthet arról, hogy például a „Mozgókép- és médiaismeret” stúdium oktatására önálló tantárgyként vagy az irodalom, az informatika, esetleg a rajz vagy a vizuális kultúra tantárgy keretein belül kerül sor. Ahogy az a megkeresett szervek válaszaiból kitűnik, többnyire integrált formában más tantárgyak keretein belül kerül sor a médiaismeret tantárgy oktatására, ez utóbbi esetben azon tantárgy óraszáma megemelkedik azzal az időkerettel, amelyet a kerettanterv a médiaismeret oktatására előír – amelyik keretében sor kerül az ismeretek átadására.

*A vizsgálatom során megkeresett szervek jelzései szerint a gyakorlatban az ismeretek átadására szánt idő elenyészik, mivel maga az iskolai gyakorlat sok esetben eltérést mutat a köznevelést szabályzó dokumentumokban foglaltaktól. A médiaismertre, médiaértésre, valamint a tudatos médiahasználatra vonatkozó műveltségtartalmak átadására szánt időkeretet gyakran nem is használják fel az iskolákban.*

### 2.2 *A médiaértés-oktatás gyakorlati megvalósulása (időkeret és tanári kompetencia)*

**2.2.1** Vizsgálatom során komoly figyelmet szenteltem az *EMEDUS projekt* keretében készített és az OFI által rendelkezésemre bocsátott *kutatás eredményeinek*. Az Európai Unió élethosszig tartó tanulás programja keretében 2012-ben két éves projekt indult, melyet hét partner konzorciumi formában valósított meg, a barcelonai egyetem (UAB) koordinációjával. A program célja, hogy három területen, a formális, a non-formális, informális oktatás illetve a hátrányos helyzetű csoportok körében végzett összehasonlító kutatásokra alapozva az összes tagállamot érintő nemzeti és európai szintű oktatáspolitikai ajánlásokat fogalmazzon meg a médiaműveltség fejlesztése tárgyában az Európai Bizottság számára. *A konzorcium magyar partnere és a formális oktatás terén végzett kutatás felelőse az OFI volt.* A kutatás arra *fókuszált*, hogy hogyan jelenik meg a médiaoktatás az uniós tagállamok nemzeti tanterveiben, melyek a kimeneti követelmények, és milyen értékelési eljárásokkal mérik a médiaoktatás eredményességét, valamint hogyan képezik napjainkban a médiatanárokat szerte Európában.

A *kutatás alapvetései* közül ki kell emelni, hogy a médiaműveltséggel kapcsolatos újabb érdeklődés kétségkívül kapcsolatban van azzal a ténnyel, hogy a média lát el bennünket a politikai folyamatokra vonatkozó ismereteink legnagyobb részével, illetve olyan (valós és fiktív) gondolatokat, képeket és reprezentációkat kínál, amelyek óhatatlanul befolyásolják a valóságról alkotott elképzeléseinket. A média szerepe meghatározóvá vált identitásunk kialakításában, és ma már a közéletben való mindennemű részvétel elképzelhetetlen a média felhasználása nélkül. A média a család, az iskola és az egyházak mellett – azok szerepét részben átvéve – társadalmunkban kétségkívül alapvető szocializációs tényezővé vált. A médiáról való tanítás és tanulás közvetlen indoka többek között a médiafogyasztás meghökkentő mértéke, az adatbiztonság problémái, a függőség problémái, a média manipulációs hatásainak ellensúlyozása, a kreatív szövegalkotás, a közvetlen mediális kommunikáció képességének egyre kevésbé nélkülözhető képessége, a részvételi demokrácia, az aktív állampolgárság ethoszának erősítése.

A *kutatás eredményeiből* fontosnak tartom kiemelni, hogy teljes az egyetértés a médiaoktatás szereplői között abban, hogy a kreatív eszközhasználat, a mediális megszólalás képességének fejlesztése kiemelten fontos, ez a szempont nem csupán a médiaműveltségre vonatkozó meghatározásokban, oktatáspolitikai állásfoglalásokban, ajánlásokban jelenik meg, hanem összhangban van a diákok médiahasználatban megmutatkozó érdeklődésével is. Ennek ellenére azonban a kutatás azt mutatja, hogy a *médiával kapcsolatos kreatív, illetve gyakorlati készségek fejlesztése nem jelenik meg markánsan a tantervekben.*

**2.2.3** A *tanárképzés rendszerében* Magyarországon Mozgóképkultúra és médiaismeret alapszak (BA), Mozgóképkultúra és médiaismeret-tanár (tanári MA), Média-, mozgókép- és kommunikáció tanár (osztatlan tanárképzés) szakon sajátíthatóak el a médiaértés-oktatással kapcsolatos speciális ismeretek. Ezek azok, amelyek az általános és középiskolákban bevezetett mozgóképkultúra és médiaismeret tantárgy tanítására jogosítanak.

A képzések szakmailag, módszertanilag is összefonódnak és egymásra épülnek. A szakok képzési és kimeneti követelményeit a tanári felkészítés közös követelményeiről és az egyes tanárszakok képzési és kimeneti követelményeiről szóló 8/2013. (I. 30.) EMMI rendelet, valamint az alap- és mesterképzési szakok képzési és kimeneti követelményeiről szóló 15/2006. (IV. 3.) OM rendelet tartalmazzák. *A követelmények között az internet veszélyeire, az online bántalmazás jelenségére, kezelésének módjára vonatkozó ismeretek nem szerepelnek.*

A tanárok szakképzettségét illetően kiemelendő az a tény, hogy *a médiaoktatás hamarabb jelenik meg a formális oktatásban, mintsem, hogy a tanárképzés kellő számban tudna elegendő szakembert kibocsátani a területre*. A médiaértés oktatás minőségi fejlesztésének garanciája csupán egy-egy tanár felkészültsége és az adott iskola vezetésének médiaoktatást támogató döntése. Hazánkban *a médiatanárok igen kevés százaléka rendelkezik szakképesítéssel, éppen eléri a 20-30 %-ot.* Ezt támasztják alá egyébiránt az OH elnöke által Hivatalom számára mellékelt azon nyilvántartás adatai is, amely személytelenített formában tartalmazza a KIR személyi nyilvántartásba bejelentetett, médiaismerettel, médiaműveltséggel kapcsolatos ismereteket oktató pedagógusok szakképzettségeit. A táblázat az érintett pedagógusok valamennyi szakképzettségét tartalmazza. *A 833 pedagógus szakképzettségére vonatkozó adatokat tartalmazó táblázat alapján látható, hogy 222 pedagógusnak, azaz a nyilvántartásban lévő tanárok 27%-ának van meg a megfelelő szakképzettsége.*

A médiatanárok szakképesítésére vonatkozó kötelező előírások azonban nincsenek, ebből következően a formális oktatásban – ahogyan azt az EMEDUS kutatás is megállapította – a médiaismereteket *az a tanár oktatja, akit az érdekel, vagy akit megbíznak vele*, függetlenül attól, hogy rendelkezik-e szakképesítéssel vagy sem. Tipikus médiatanár egyébiránt a más főszakkal (rajz, történelem, magyar nyelv- és irodalom szakos tanár) rendelkező tanár, aki érdeklődésből válik médiatanárrá vagy nem szakos tanár, de szakirányú végzettsége van.

Az *Nkt. 98. §-a* alapján ugyanakkor, ha az adott tantárgy vagy a tantárgyi modul vonatkozásában nincs megfelelő hazai felsőfokú képzés, vagy megfelelő végzettségű és szakképzettségű pedagógussal nem tudják ellátni a feladatot, akkor az iskolában az adott tantárgy, tantárgyi modul tanítására határozatlan időre alkalmazható, valamint az adott tantárgy, tantárgyi modul vonatkozásában az érettségin vizsgáztató tanár lehet az is, aki

- a Nemzeti alaptantervben az adott pedagógiai szakaszban az érintett műveltségi terület, több műveltségi terület vagy tantárgyi tartalom összevonásával kialakított komplex tantárgy vagy tantárgyi modul esetében az adott komplex tantárgyba, tantárgyi modulba bevont bármely műveltségi terület, tantárgy tanítására feljogosító szakos tanári végzettséggel és szakképzettséggel rendelkezik, valamint
- a tantárgynak, tantárgyi modulnak megfelelő szakirányú továbbképzésben szerzett szakképzettséggel rendelkezik, vagy
- a törvényben meghatározott szakirányú továbbképzés hiányában legalább százhúsz órás pedagógus-továbbképzés keretében elsajátította az adott tantárgy, tantárgyi modul oktatásához szükséges elméleti és módszertani ismereteket.

*Látható tehát, hogy a hazai jogszabályi környezet lehetővé teszi olyan pedagógusok alkalmazását is e területen, akik nem rendelkeznek megfelelő szakképesítéssel.*

2012-ben, amikor az EMEDUS kutatás készült az iskolai tapasztalatok azt mutatták, hogy iskolafokonként két évfolyamon keresztül nagyjából heti két-két tanóra az a mérték, amely már alkalmas azoknak a képesség- és ismeretfejlesztő funkcióknak a hatékony fejlesztésre, amelyet a médiaoktatástól az oktatásügy remélhet. A KLIK 198 tankerülete fenntartásában lévő intézményben végzett kutatásának adatai alapján azonban az iskolák túlnyomó többségében *elvileg heti 1 órában* valósul meg az oktatás, de sok intézményben jellemzően mindössze 0,5 órát szánnak az oktatásra.

*Fel kell hívni a figyelmet ugyanakkor itt arra, hogy a médiaoktatásra fordított időkeret a valóságban rendszerint helyi, vagyis iskolai, illetve a tanár személyes döntése.*

*Mivel pedig az iskolában zajló formális oktatás eredményességéről, azaz arról, hogy ténylegesen mi zajlik az osztálytermekben semmilyen kutatás nem áll rendelkezésre hazánkban, nincs arra vonatkozó adat sem, hogy az iskolákban ténylegesen milyen időkeretben történik az ismeretek átadása ténylegesen. A megkeresett szervek válaszai azonban arra engednek következtetni, hogy a médiaismeretre, a médiaértésre, illetve a tudatos médiahasználatra vonatkozó műveltségtartalmak átadására szánt időkeretet gyakran nem használják ki.*

Hazai átfogó jellegű, reprezentatív felmérés ugyan nincs a témakörben, azonban közelítő statisztikák, felmérések, illetve gyakorlati tapasztalatok a kapott válaszok alapján rendelkezésre állnak a *médiaértés-oktatás hatékonyságával* összefüggő eredményekről.

Fontos kiemelni, a NAIH elnökének tájékoztatását, amely szerint a munkatársai által iskolákban tartott előadások során azt tapasztalják, hogy a gyermekek nincsenek tisztában a közösségi média használatának veszélyeivel. A gyerekek közül jelenleg is sokan rendelkeznek közösségi profillal, azonban ennek ellenére nem mindenki ismeri az adatvédelmi beállításokat, zaklatás esetén pedig nem tudják, kihez forduljanak segítségért. Tekintettel arra, hogy szégyellik is bevallani ezeket az eseteket, a látencia is nagy.

E körbe tartozik az UNICEF Magyar Bizottsága 2014-ben kiadott „Jogod van a jogaidhoz" gyermekjogi felmérése eredménye, mely szerint a gyermekek fele találkozott már olyan tartalmakkal, amiket nem értett és minden 3. gyermeket ért már „piszkálódás" a neten.

Az NGYSZ által megrendelt és az ITHAKA Kft. által 2003-ban lebonyolított nem reprezentatív felmérésen alapuló kutatás szerint a 7. osztályosok körében 22% volt azoknak a diákoknak az aránya, akik sem internet-, sem médiaoktatásban nem részesültek, ugyanez az arány a középiskolás korcsoportban 15% volt. Az összes megkérdezett diákok közül közel 10% volt, akik lényegében semmilyen segítséget, támogatást nem kaptak a tanáraiktól a biztonságos internet használattal kapcsolatban. A médiával kapcsolatos ismeretekről a 7. osztályos diákok 46%-a, a 11. osztályos diákok 76%-a, az internettel kapcsolatos ismeretekről a 7. osztályos diákok 85%-a, a 11. osztályos diákok 78%-a tanult az iskolában. A gyerekek, fiatalok többsége részesült valamilyen szintű „számítástechnikai", „internetes" felkészítésben, de azt sokuk nem tartotta megfelelőnek, mivel nem a valós igényeikre, kérdéseikre reagált.

Általánosságban megállapítható, hogy kifejezetten a médiával kapcsolatos oktatás az általános iskolában még kisebb arányban van jelen, ugyanakkor az internettel kapcsolatban több gyerek részesül valamilyen típusú, tartalmú oktatásban, mint a médiával kapcsolatban. A fenti, nem reprezentatív felméréseken és kutatásokon túl azonban megállapítható az is, hogy a megkeresett szerveknek szinte *egyáltalán nincsen tudomása, illetve megbízható információja a médiaértés-oktatás hatékonyságát mérő folyamatokról, felmérésekről vagy kutatási eredményekről*, az emberi erőforrások minisztere pedig kifejezetten arról tájékoztatott, hogy *a médiaértés-oktatás hatékonyságát mérő reprezentatív kutatások egyáltalán nincsenek.*

***A megkeresett szervek válaszai alapján megállapítható, hogy az alacsony óraszám, az integratív jelenlét, valamint a kevés számú szakképzettséggel és hiányos kompetenciával rendelkező pedagógus iskolai jelenléte miatt a médiatudatosságra nevelés sok esetben nem valósul meg maradéktalanul és hatékonyan az oktatási rendszerben.***

**2.2.4** A médiaértés-oktatás hazai helyzetének elemzését természetesen nem lehet függetleníteni a rendelkezésre álló *digitális eszközpark, a digitális eszközök hozzáférésének kérdésétől*, valamint a digitális kompetenciától, amely az információs és kommunikációs technológiák használatával kapcsolatos kompetenciákat jelöli. Bár ez utóbbiak gyakorlati megvalósulása nem képezte jelen vizsgálat tárgyát, érdemes kiemelni, hogy a megkeresett szervek válaszai arra engednek következtetni és ebben a szakértők is egyöntetűen egyetértenek, hogy *ma Magyarországon az egyes köznevelési intézményekben rendkívül eltérőek a digitális eszközök tekintetében az adottságok és lehetőségek.*

2011 őszén 27 országban – köztük Magyarországon is – az ESSIE elnevezésű projekt keretében több mint 190 ezer kérdőív alapján monitorozták a digitális közoktatást.

A kutatási eredmények szerint 2006 óta megduplázódott a számítógépek száma az európai oktatásban, de az informatikai eszközök használata és a digitális kompetencia terén nagy egyenlőtlenségek tapasztalhatók. A magyar országjelentés szerint a számítógépekhez való hozzáférés közel áll az európai átlaghoz, szinte minden iskola szélessávú hálózatba van kötve. Megállapítható, hogy a tanárok eszközhasználati magabiztossága minden felmért évfolyamon alacsonyabb az európai átlagnál, míg a tanulóké általában magasabb.

A kutatás kidolgozta a *digitálisan felszerelt iskola* fogalmát, amelynek jellemzői a digitális eszközök száma, szélessávú internet sebessége, karbantartás, honlap és e-mail cím tanároknak és diákoknak, virtuális tanulási környezet. Mindezek figyelembe vétele mellett összesen három iskolaprofil különböztethető meg.

- A *digitálisan jól felszerelt iskolákba* a negyedikesek kb. 15 százaléka (EU átlag: 37 százalék), a nyolcadikosok 40 százaléka (EU átlag: 24 százalék), 11. évfolyamos gimnazisták 40 százaléka (EU átlag 55 százaléka) jár.
- A második típusba, azaz a *digitálisan részben felszerelt iskolák* közé tartoznak *a magyar iskolák jellemzően.* Ezt a típust az *alacsonyabb eszközszint és lassú internet vagy a szélessávú kapcsolat hiánya jellemez.*
- Az elmaradó harmadik kategóriába pedig a *nem "bekapcsolt" iskolák* tartoznak.

A fentiek miatt a mobilinternet használata komoly veszélyeket rejt magában, mivel *gyakorlatilag ellenőrizhetetlen a tanár és a szülő számára is*. Mivel azonban a kutatások alapján a *diákok közel felének van iskolán belüli mobilinternet elérhetősége*, ezért még inkább szükség lenne az iskolák digitális eszközparkjának fejlesztésére, mivel így legalább ellenőrzött, adott esetben szűrt tartalmakkal találkoznának az oktatás alatt a gyermekek.

*Álláspontom szerint a médiaértés-oktatás teljes körű megvalósításának egyik fontos előfeltétele a digitálisan jól felszerelt köznevelési intézmények léte, a fentiek alapján meglévő egyenlőtlenségek, hiányosságok pedig feltétlen folyamatos orvosolásra, fejlesztésre szorulnak.*

### *2.3. A tudatos médiafogyasztási attitűd kialakítása és a jogtudatosítás aspektusa*

#### *2.3.1 A jó gyakorlatok jelentősége*

A vizsgálat kifejezett célja volt a bevált gyakorlatok feltérképezése, artikulálása a médiaértés-oktatás terén, függetlenül attól, hogy az állami vagy civil program keretében, illetve formális, informális, iskolarendszerű, iskolarendszeren kívüli oktatás keretei között valósult-e meg. Számos példa van a hazai jó gyakorlatra, amelyek hozzájárulnak a gyermekek, pedagógusok és szülők jogtudatosságának növeléséhez a médiaismeretek terén.

- Az állami hivatalok önálló, kiemelkedő jelentőségű és profi megvalósítású kampányai közül kiemelendő a *Bűvösvölgy Magyarország* első médiaértés-oktató központja, amelyet a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság hozott létre, és 2014 nyara óta fogadja a 9-16 év közötti gyermekeket. A projekt élményalapú oktatási formában vezeti be a gyermekeket a média világába, tanítja meg őket a tudatosabb és biztonságosabb médiahasználatra.
- Ilyen a NAIH koordinálta *Arcades projektpályázat,* melynek fő célkitűzése az Európai Unió tagállamaiban az adatvédelem oktatásba való bevezetése, a *Kulcs a net világához elnevezésű* oktatási segédanyagként használható tanulmánykötet.
- Nagy volumenű program az NGYSZ, az Alapítvány és a NISZ vezette konzorcium *Safer Internet Programja* és kiemelendő civil kezdeményezés az UNICEF *Ébresztő-óra gyerekjogi iskolai programja,* valamint a *HelpApp okostelefon* alkalmazása.
- Önálló és kiemelkedő hazai kezdeményezések a *Televele Médiapedagógiai Műhely,* amelynek céljai között szerepel a szülők és nevelők médiaismeretének fejlesztése, kompetenciájuk növelése a gyermek életkori sajátosságaihoz igazodó médiatartalmak kiválasztásában. A szülők és a pedagógusok számára olyan foglalkozásokat szerveznek, melyek segítsége révén nagyobb kompetenciával vehetnek részt a gyermekek tudatos médiahasználatának kialakításában.

- A *Médiaunió Alapítvány* minden évben egy társadalmi témát választ ki, és abban a témakörben folytat társadalmi célú kampányt. A Médiaunió Alapítvány 2014-es kampányának témája a felelős médiahasználat volt, amely a *„Neked8?”* elnevezést kapta és célja a szülők, pedagógusok, kiskorúak és fiatalok figyelmének felhívása a tudatos és felelős médiahasználatra.
- Fontos kezdeményezés a *Van Helyed Alapítvány* alkotásközpontú modellprogramja.
- A hazai jó gyakorlatként kiemelendő a *Kanada Nagykövetsége, az Oktatási Jogok Biztosának Hivatala és a Vizuális Világ Alapítvány “Képes gyermekjogok” címmel iskoláskorúak számára közösen indított programja*, amelynek célja a gyermekjogokkal kapcsolatos ismeretek elmélyítése volt. A program kreatív médiapedagógiára épült, kooperatív oktatási módszereket és közösségi médiát alkalmazott.

  Az összefogás eredménye, hogy a demokratikus értékek és a jogi ismeretek közvetítése, a pedagógiai-módszertani fejlesztés és a vizuális kultúra a program során egyszerre érvényesült. A Vizuális Világ Alapítvány 2004 óta hív életre a média kreatív és kritikus használatával kapcsolatot, párbeszédet és együttműködéseket a társadalom egyes csoportjai között. A médiaművészetek, a pszichológia és a pedagógia eszközeit kombinálja egyedi módon. Célja, hogy a szociálisan, kulturálisan vagy fizikailag jelentősen különböző emberek is képesek legyenek az egymással való jó kommunikációra és hatékony együttműködésre. A kritikus, értő közönség nevelését, a médiatanárok összefogását és képzését kezdetektől fogva támogatja. Saját gyártású dokumentum- és referenciafilmjei értékteremtő, szemléletformáló hatásúak.

  A program 2012. február 20-án Képes gyermekjogok (Rights of the Child in Images) címmel indult Magyarország tíz, egymástól jelentősen eltérő földrajzi elhelyezkedésű, jellegű és eltérő lehetőségekkel rendelkező iskolája számára. A program sikeressége médiapedagógiai módszerek, vizuális művészet, kooperatív oktatási módszerek és a közösségi média alkalmazásán alapult úgy, hogy közben alkalmazkodott az egyes iskolák helyi igényeihez, maximálisan kiaknázta a különböző típusú képességek és tudások adta lehetőségeket. Az iskolákban az igazgatók, egy vagy két partnertanár, és egy 10-30 fős diákcsoport vett részt a projektben.

  A pilot program során eljuttatták az iskolaigazgatókhoz a kezdőcsomagot, amely tartalmazta a kanadai nagykövet videó üzenetét, az Amnesty International emberi jogok oktatásához készült segédanyagát, és a részletes programleírást. A videó üzenetből derült ki, hogy a nagykövet az adott iskoláknak melyik jogot sorsolta ki, amellyel később dolgozniuk kellett.

  Az első foglalkozáson a partnertanárok alapvető információkat adtak át az Emberi Jogok Nyilatkozatáról és a Gyermekjogi Egyezményről, feladatuk volt, hogy elgondolkoztassák a diákokat a számukra sorsolt jognak a mélyebb jelentéséről, érvényesüléséről, életükre gyakorolt hatásáról. Ezután a csoport minden tagja a megadott gyermekjoggal kapcsolatban készített egy képet képaláírással, szabadon választott technikával, amit a partnertanár összegyűjtött, és elektronikus formában elküldött a szervezőknek. A képekből zsűri választotta ki a legértékesebb diákmunkákat, a résztvevők a program Facebook oldalán szavazhattak a közönségdíjas képekre. A diákoknak tehát így lehetőségük volt az emberi és a gyermeki jogokat a személyes érzelmeken keresztül is megközelíteni.
- A nemzetközi jó gyakorlatok között érdemes megemlíteni a 2007 februárjában alakult non-profit szervezet, a *FOSI (Family Online Safety Institute) tevékenységét*, melynek célja, hogy összegyűjtse az online biztonság legjobb eszközeit és módszereit, és eljutassa azokat a szülőkhöz és gyerekekhez. Tevékenységi körébe tartozik a kormányzati szervek, jogalkotók, cégek és médiaintézmények online biztonságról való oktatása és tájékoztatása világszerte. 2015. november 17-én adta ki a FOSI legutóbbi kutatási jelentését “Szülők, titoktartás és technológiahasználat” címmel.

A jelentés alapját 589 fő, 6-17 éves gyermekek szüleinek internetes megkérdezése és Philadelphia külvárosában végzett 3 fókuszcsoportos vizsgálat biztosította. A projekt feltárta, hogy hogyan látják a szülők a gyermekeik életében szerepet játszó technológia szerepét, hogyan felügyelik a gyermekeik online aktivitását és hogyan jellemzik a technológia jó használatát. A FOSI megalakulása óta rendszeresen szervez különböző eseményeket az éves konferenciák mellett. 2015 októberében a kiberbiztonság tudatosítására, a cyberbullying megelőzésére és a digitális állampolgárságra helyeztek kiemelt hangsúlyt. Megerősítették, hogy a jó digitális állampolgár tiszteletteljes és tudatos viselkedése növeli a saját online biztonságát és olyan környezetet teremt, amelyben a cyberbullying nem megengedett.

A fenti jó gyakorlatok jelentőségét az adja, hogy ráirányítják a figyelmet arra, hogy a hiányosságok, illetve a problémák kezelésében léteznek szakmailag is megalapozott, hatékony megoldások és hozzájárulnak a jogtudatosítás folyamatához. Hangsúlyoznom kell, hogy napjainkban felértékelődik a formális, informális, nemformális kultúra- és tudásközvetítő rendszerek, intézmények, szervezetek szerepe. Jellemző tapasztalat és erről a megkeresett szervezetek is beszámoltak, hogy a kötelező stúdiumok sok esetben ellenérzést is kiválthatnak a diákokban, továbbá rendkívül magas óraszámmal kell eleve megbirkózniuk a tanulóknak. A kötelező iskolai képzéstől nem várható el továbbá, hogy befejezett, lezárt tudást nyújtson, holott a kulcskompetenciák, az egész életen át tartó tanuláshoz szükséges motívumok és tanulási képességek kialakítása a cél. *Ezért szükség lenne minél szélesebb körben bevonni az eredményes civil, szakmai programokat, illetve kezdeményezéseket a médiaértés-oktatásba.*

*2.3.2 A jogtudatosítás jelentősége és az online bántalmazás megelőzésének feladata*

Szorosan összefügg a médiaértés-oktatás és az ezzel kapcsolatos jogtudatosítás szintjével az utóbbi években egyre inkább elharapózó jelenség, az *online megfélemlítés vagy bántalmazás (cyberbullying)*, amelynek kezelésében a gyermekeknek, fiataloknak szükségük lenne egyértelmű iránymutatásokra. A szakértők egyöntetű véleménye szerint a médiaértés-oktatás lehetne ennek az igazi terepe. Az *online bántalmazás* tartalmi elemei az erotikus képek küldözgetése (sexting), az internetes kibeszélés (mém), az internetes pedofília és a közösségi terek. A sexting esetén a felvételeket az érintettek önmagukról, vagy közös megegyezéssel másról készítik. Internetes kibeszélés (mém) manapság gyakran hamis hírek, kínos videók vagy képek terjesztéséből áll, ami sokszor kifejezetten durva lejáratú kampányba torkollik. A kárvallott alany általában idegen személy, akit az internetes közösség „kipécéz" tulajdonsága vagy megnyilvánulása alapján. Ezen jelenségek kezelésében a gyermekeknek a vizsgálat tapasztalatai szerint nagyon kevés ismerettel bírnak, sok esetben nem tudják, melyik szervhez fordulhatnak segítségért. *Ugyanakkor, ahogyan arra már korábban is felhívtam a figyelmet, célként sem a NAT, sem a tanárszakok képzési és kimeneti követelményei nem tartalmaznak az online bántalmazás jelenségével, kezelésével kapcsolatos kompetenciákat*. Az államtitkár válaszában elismerte, hogy a pedagógusképzésben jelenleg még nem jelent meg hangsúlyosan az, hogy hogyan kezeljék, hogyan adják át a médiaműveltséggel kapcsolatos tartalmakat, hogyan tudják az oktatás során aktív és biztonságos módon alkalmazni a médiát.

Egyetértek az Alapítvány elnökének álláspontjával, aki fontosnak tartja *a bullying és cyberbullying jelenség szoros összefüggésben való kezelését*. Azaz, minden iskolai kortárs erőszak esetén a megoldáskeresésnek ki kell terjednie az online térre is, a cyberbullying esetekben pedig fontos lenne, hogy az iskolai közösség is tisztában legyen az erőszak kiterjedtségét illetően. Az Alapítvány tapasztalatai szerint *az iskolai oktatás megközelítése figyelmen kívül hagyja az internet közösségi jellegét*, így a tudatos médiahasználat és ezen belül a tudatos internethasználat, mint a legnagyobb nyilvánosság tere kevéssé tudja érzékenyíteni a gyerekeket. Nagyobb szerepet kellene kapnia az interaktív megközelítésnek, amiben az oktató is tanulhat a fiataloktól és, amiben megjelenhet a felnőttek által kiépített védelem és a jogorvoslat a káros, illegális és bántó tartalmak, vagy a zaklatás terén.

Szükséges itt kiemelni, hogy a szakemberek szerint a gyerekek, fiatalok szexuális nevelése, konfliktuskezelő készségeinek fejlesztése, valamint *az iskolai közösségfejlesztés hatalmas hiányosságokat mutat a jelenkor iskolai nevelésében*. Ennek orvoslása érdekében olyan programokra lenne szükség, amelyek közösségként tekintenek az iskolára (diák, pedagógus és szülő közössége), tudatosan bánnak azokkal a modernkori jelenségekkel, melyek a fiatalok életében jelen vannak (digitális eszköztár, internet, drogok), és saját, közösségi alapú szabályokat, illetve értékeket alkotnak a veszélyes helyzetek megelőzésére. Ehhez elengedhetetlen a pedagógusok *személetének formálása, eszköztáruk bővítése, és olyan élmények megtapasztalása, amelyek nem a didaktikus oktatás, hanem a tapasztalati- és a nem formális tanulásra épülnek.* Ezekben a fejlesztési célokban ideális partnerek lehetnek a civil szervezetek, alternatív iskolák, élménypedagógiai szervezetek, ifjúságfejlesztő műhelyek.

A fentiek megvalósulása azért is különösen fontos, mert a tinédzser öngyilkosság vezető oka a kortárs offline és online bántalmazás együttes megélése, amikor az áldozat minden közösségi térben bántalmazást, szégyent, kirekesztettséget él meg.

Itt szeretném felhívni a figyelmet továbbá az UNICEF Magyar Bizottságának a gyermekek online biztonsága témakörében végzett kutatási eredményeire is. Eszerint a gyermekek védelmének érdekében tett lépések során nem szabad elfeledkezni arról a mérlegről, amelynek az egyik serpenyőjében a mindenfajta erőszak elleni védelmi intézkedések vannak, míg a másikban a Gyermekjogi Egyezmény és más nemzetközi emberi jogi egyezmények által meghatározott jogok (például a véleménynyilvánítás szabadsága, a magánélethez való jog).

A kellő egyensúlyt természetesen a gyermekek legfőbb érdekének szem előtt tartásával kell megtalálni úgy, hogy az internet hasznossága érvényesülni tudjon az ésszerű és szükségszerű korlátok kialakítása mellett.

Érdemes rámutatni arra a *tendenciára* is, amelyről a megkeresett szervek tájékoztattak, hogy a pedagógusoknál megfigyelhető, hogy egyre nagyobb az igény arra, hogy olyan *edukatív programokat vigyenek be civil szervezetek az oktatási intézményekbe*, amelyekből *ők maguk is tanulhatnak*. Az intézményi igény alapja, hogy maguk a pedagógusok és az igazgató is sokszor úgy érzi, hogy nem tudnak segíteni a gyerekek ilyen típusú ügyeikben, nem ismerik az elérhető segítségeket és nincsenek tisztában bizonyos jogi következményekkel. Érdemes kiemelni azt a gyakori jelenséget is, hogy egy-egy akut eset kapcsán kérnek segítséget, amikor már bajban van egy gyerek, vagy egy osztályközösség és tehetetlennek érzik magukat a megoldásban.

Segítséget várnak abban is, hogy milyen módon lehet beszélgetni ezekről a problémákról a fiatalokkal úgy, hogy megnyíljanak és megosszák élményeiket. Itt tartom szükségesnek kiemelni az *NGYSZ álláspontját*, amely szerint a médiaműveltség hiánya az internet biztonságos használata tekintetében egyértelműen a fényképek, valamint a személyes adatok megosztásának meggondolatlanságában, a médiafogyasztási szokásokban, valamint az online bántalmazás elleni védelem hiányosságaiban testesül meg.

A beérkezett szakmai válaszok alapján fent elemzett, egyre erősödő jelenségek megelőzése, illetve hatékony kezelése érdekében álláspontom szerint nagy jelentősége van a jogtudatosításnak, a megfelelő jogismeret hiánya ugyanis az összes oktatási szereplő oldaláról, azaz a gyermekek, pedagógusok, de még a szülők oldaláról is korlátozza, vagy éppen akadályozza az alapvető jogok érvényesülését. A leghatásosabb prevenció az iskolai konfliktusok megelőzésére a jogtudatosítás eszköze. A gyermekek jogai érvényesülésének minimális feltétele, hogy a *gyermekekkel foglalkozó szakemberek részesüljenek megfelelő emberi, gyermeki jogokat, adott esetben fogyasztói ismereteket, kritikus médiafogyasztással kapcsolatos kompetenciákat nyújtó képzésekben*. A jogismeretek átadásában nyilván az *iskola* lenne az elsődleges terep a kerettanterveken és a helyi tanterveken keresztül, ugyanakkor az informális oktatás is legalább olyan hatékony lehet ezen a téren, mint a formális oktatás.

***Összegzés***

Az állami és civil szakmai szereplők is egyetértenek abban, hogy a médiaműveltség növelése jelentős mértékben hozzájárul egy versenyképesebb tudásgazdaság, egyúttal egy befogadóbb információs társadalom megteremtéséhez. A médiaműveltség szintjének felmérésére ugyanakkor *nem állnak rendelkezésre egyeztetett kritériumok vagy normák,* amely alapján egy teljeskörű és reprezentatív kutatással gyorsan felmérhetőek lennének a jelenlegi rendszer működésének tapasztalatai, annak erősségei, illetve gyengeségei, lehetőségei és mindezek alapján kijelölhetőek lennének a jövőbeli célok, a fejlesztések irányai.

A médiaismeret stúdiumok kapcsán sajnos nincsenek jelenleg ismereteink arról, hogy az iskolákban pontosan *milyen digitális eszközök* állnak rendelkezésre, *milyen tanári kompetenciával rendelkeznek* a pedagógusok, a kerettantervekből továbbá *milyen tartalmi elemek kerülnek át a helyi tantervbe*, és azokból ténylegesen *milyen tartalmi elemek valósulnak meg, milyen időkeretben*. Ezek nélkül nem lehet egyértelmű az sem, hogy hol vannak a hiányosságok és melyek azok az elemek a médiaoktatásban, amelyeken változtatni kell hatékonyság és az elérhetőség növelése érdekében.

*A köznevelésben a médiaismeretre és a médiaműveltségre vonatkozó tudás átadását szolgáló tantárgyak korlátozottan fejlesztik a gyermekek ilyen irányú kompetenciáját, hiszen erre sok esetben sem a pedagógusok felkészültsége nem alkalmas, sok intézményben pedig a tárgyi feltételek sem adottak, vagy rendkívül eltérőek a helyi viszonyok e tekintetben. Nincsenek továbbá a gyermekek tisztában az online bántalmazás jelenségével, annak a jelentőségével, nincsenek ismereteik azokról a segítő szervezetekről és hatóságokról, amelyek az interneten megélt traumák feldolgozásában, a visszaélések kapcsán segítségükre lehetnek.*

A megkeresett szervek válaszai és azon túl a Hivatalomhoz érkező panaszok is arra engednek következtetni, hogy nemcsak a gyermekek, de a szülők és pedagógusok sincsenek tisztában az internettel kapcsolatos tényleges kockázatokkal, veszélyekkel, valamint azok kezelésének módjával. Összességében *jelenleg a köznevelés rendszerében leginkább a médiaoktatás szándéka látszódik, annak eredményei már sokkal kevésbé*.

*Mindezek alapján megállapítom, hogy a megfelelő kompetenciával rendelkező szakképzett pedagógusok hiánya, a médiaértés-oktatásra vonatkozó ismeretek főként elvi szinten létező, a gyakorlatban ellentmondásos, hiányos átadása, a médiaértés-oktatás hatékonyságát felmérő, átfogó, illetve reprezentatív állami kutatás, a célokat meghatározó helyzetelemzés hiánya együttesen a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával, ennek kapcsán a művelődéshez való jogával összefüggő visszásságot okoz. A jelenlegi helyzet ugyanis álláspontom szerint alkalmas arra, hogy a jogsérelem közvetlen veszélyét idézze elő.*

**Intézkedéseim**

A jelentésemben feltárt, alapvető jogokkal összefüggő, az alapjogsérelem közvetlen veszélye miatt fennálló visszásság jövőbeni megelőzése érdekében az Ajbt. 32. §-a alapján *felkérem* az emberi erőforrások miniszterét, hogy

1) kezdeményezze a médiaértés-oktatás hazai helyzetének felülvizsgálata keretében a médiaértés-oktatás hazai helyzetét feltérképező átfogó állapotfelmérés készítését, a pedagógusok szakirányú ismereteinek, készségeinek fejlesztését és tegyen lépéseket a szakképesítéssel rendelkező pedagógusok létszámának növelése érdekében;
2) kezdeményezze a Nemzeti Alaptanterv jelenlegi célrendszere és a pedagógusképzés rendszerének felülvizsgálatát, hogy a képzési és kimeneti követelmények között az online bántalmazás jelenségével kapcsolatos ismeretek is helyet kapjanak.

Budapest, 2016. február

Székely László sk.

# 1. számú melléklet

**ÁLTALÁNOS ISKOLA 1 – 8. évf.**

**Vizuális kultúra**

A médiatudatosság fejlesztésének egyre fontosabb aspektusa már ebben az iskolaszakaszban is a vizuális megfigyelés és értelmezés segítségével megvalósuló médiahasználat és médiaértés. Ebből következően a tervezés során fontos szempont, hogy az 1–4. évfolyamon a mozgóképkultúra és médiaismeret bizonyos kapcsolódó fejlesztési követelményeit a vizuális kultúra tantárgy óraszámkeretein belül kell végrehajtani.

1-2. évfolyam:

**A média társadalmi szerepe, használata; Médiahasználati szokások médiumok, médiaélmény-feldolgozás 4 óra**
(Saját médiahasználati szokások tanulmányozása. Médiaélmények feldolgozása, önreflexiós készség fejlesztése. A különböző médiumok beazonosítása, tudatosítása. A médiatartalmak közötti választás tudatosságának fejlesztése. Olvasási készség és szókincs fejlesztése médiaszövegekkel.)

**A média kifejezőeszközei Kép, hang, cselekmény 4 óra**
(Médiaélmények feldolgozása, önreflexiós készség fejlesztése. Az érzelemkifejezés képességének a fejlesztése. A figyelmi koncentráció, az érzékelés pontosságának fejlesztése. A médiaszövegek alapvető alkotóelemeinek azonosítása. Annak felismerése, hogy a médiaszövegek emberek által mesterségesen előállított alkotások (a média konstruált valóság). Részvétel a tanulócsoportban folyó beszélgetésben és vitában. Saját vélemény megfogalmazása.)

**A média társadalmi szerepe, használata Személyes élmény, médiaélmény 4 óra**
(A közvetlen kommunikáció jelzéseinek, illetve a közvetett kommunikáció eszközeinek megfigyelése, tudatosítása. Önismeret, önreflexiós készség fejlesztése.)

**A média társadalmi szerepe, használata Tájékozódás a virtuális terekben 4 óra**
(A kreatív, kritikus internethasználat fejlesztése. Az internetes tevékenységekhez kapcsolódó biztonság növelése. A gyerekek virtuális terekben zajló tevékenységeihez kapcsolódó élmények feldolgozásának segítése.)

3-4. évfolyam:

**A média társadalmi szerepe, használata Médiahasználat, élménybefogadás, élményfeldolgozás Médiumok a mindennapi környezetben 4 óra**
(A médiatartalmak közötti választás tudatosságának fejlesztése. Saját médiaélmények feldolgozása, önreflexiós készség fejlesztése. Médiaszöveg-típusok beazonosítását, tudatosítását segítő kompetenciák fejlesztése. Olvasási készség és szókincs fejlesztése médiaszövegekkel.)

**A média kifejezőeszközei A médiaszövegek nyelvi jellemzői és érzelmi hatása 4 óra**
Az elemi mozgóképi szövegalkotó kódok felismerését, médiaszöveg-olvasást segítő kompetenciák fejlesztése. Az elemi mozgóképi szövegalkotó kódok kreatív alkalmazása, médiaszöveg-írás. A médiaszövegek elemi szövegalkotó kódjai, kifejező eszközei által kiváltott érzelmek felismerése és kifejezése, az önreflexió fejlesztése.

**A média társadalmi szerepe, használata A média működési módja, mediális információforrások megbízhatósága 4 óra**
Kritikai gondolkodás fejlesztése. A mediális információforrások megbízhatósága megítélésének fejlesztése.

**A média társadalmi szerepe, használata Tájékozódás a világhálón, a virtuális terekben, biztonságos internethasználat 4 óra**
Az életkornak megfelelő, biztonságos tájékozódás és közlekedés kialakítása az online környezetben, a virtuális terek használata során.
Az internethasználat és mobiltelefon-használat lehetőségeinek és kockázatainak tudatosítása. Kreatív, kritikus internethasználat fejlesztése. Az online közösségekben való részvétel kockázatainak, viselkedési szabályainak, kommunikációs jellemzőinek tudatosítása.

5–8. évfolyam:

**Média és mozgóképkultúra – A média kifejezőeszközei Reprodukálás és ábrázolás – a mozgókép kettős természete 2 óra**
Az életkornak megfelelő mozgóképi (film, televízió, videó, komputerjáték, web) szövegértés képességének fejlesztése, az önálló és kritikus attitűd kialakítása, a mozgóképi írás-olvasás tudás fejlesztése. Alapszintű mozgóképnyelvi tájékozottság megszerzése.

**Média és mozgóképkultúra – A média kifejezőeszközei A kiemelés (hangsúlyozás) alapeszközei a mozgóképi ábrázolásban, az írott és az online sajtóban 3 óra**
(Az életkornak megfelelő mozgóképi (film, televízió, videó, komputerjáték, web) szövegértés képességének fejlesztése, az önálló és kritikus attitűd kialakítása, a mediális írás-olvasás tudás fejlesztése. A médiumok nyelvi apparátusára vonatkozó alapszintű tájékozottság megszerzése.)

**Média és mozgóképkultúra – A média kifejezőeszközei A montázs szerepe és alapformái a mozgóképi ábrázolásban 2 óra**
(Az életkornak megfelelő mozgóképi – film, televízió, videó, komputerjáték, web – szövegértés képességének fejlesztése, az önálló és kritikus attitűd kialakítása, a mediális

írás-olvasás tudás fejlesztése. A médiumok nyelvi apparátusára vonatkozó alapszintű tájékozottság megszerzése.)

**Magyar nyelv és irodalom** („A" jelű kerettanterv)

7–8. évfolyam:

**A média kifejezőeszközei (1) Történet és elbeszélés a mozgóképen 3 óra**
(Annak felismerése, hogy a média nyújtotta lehetőségek közti választás erkölcsi-esztétikai felelősséget is jelent. Az életkornak megfelelő mozgóképi (film, televízió, videó, komputerjáték, web) szövegértés képességének fejlesztése, az önálló és kritikus attitűd kialakítása, a mediális írás-olvasástudás fejlesztése. A médiumok nyelvi apparátusára vonatkozó alapszintű tájékozottság megszerzése.)

**A média kifejezőeszközei (2) A mozgóképi és az írott sajtó szövegeinek rendszerezése 3 óra**
(Annak belátása, a mozgóképi és írott szövegek közti választás erkölcsi-esztétikai mérlegelést és értékelést igényel. Az életkornak megfelelő mozgóképi (film, televízió, videó, komputerjáték, web) szövegértés képességének fejlesztése, önálló és kritikus attitűd kialakítása, a mediális írás-olvasástudás fejlesztése. A médiumok nyelvi apparátusára vonatkozó alapszintű tájékozottság megszerzése. A tudatos szövegválasztás képességének fejlesztése.)

**A média társadalmi szerepe, használata A média nyelve, a médiaszövegek értelmezése 4 óra**
(Annak belátása, hogy a média nagyfokú társadalmi szerepet játszik; a szerep megítéléséhez elvi-erkölcsi alapon nyugvó mérlegelés szükséges. A média, kitüntetetten az audiovizuális média és az internet társadalmi szerepének, működési módjának tisztázása. Alapszintű, a média művelődéstörténetére vonatkozó tájékozottság megszerzése, a naiv fogyasztói szemlélet átértékelése. Önálló és kritikus attitűd kialakítása, a kritikai médiatudatosság fejlesztése. A résztvevő és aktív állampolgári szerep elsajátítása, kritikai képességek fejlesztése.)

**Történelem, társadalmi és állampolgári ismeretek**

7–8. évfolyam

**Médiakörnyezet, a média funkciói, a nyilvánosság 3 óra**
(A média, kitüntetetten az audiovizuális média és az internet társadalmi szerepének, működési módjának tisztázása, az önálló és kritikus attitűd kialakítása, a kritikai médiatudatosság fejlesztése.)

**A médiamodellek és intézmények 3 óra**
(Annak megértetése, hogy miért jelenik meg a média közönsége kettős szerepben: mint vásárló és mint áru. A résztvevő és aktív állampolgári szerep elsajátítása, kritikai képességek fejlesztése.)

**A média társadalmi szerepe, használata – Reklám és hír a hagyományos és az új médiában**
**2 óra**
(A „naiv fogyasztói" szemlélet átértékelése, az önálló és kritikus attitűd kialakítása, a kritikai médiatudatosság fejlesztése.)

**Informatika**

5–6. évfolyam
**4.3. Médiainformatika (óraszám jelzése nélkül)**
(A hagyományos és az elektronikus média kezelése, internetes média elérése, információk letöltése a számítógépre, információk értelmezése.)

7–8. évfolyam
**4.3. Médiainformatika (óraszám jelzése nélkül)**
(A legújabb médiainformatikai technológiák használata, alkalmazása; önálló és kritikus attitűd fejlesztése.)

**GIMNÁZIUMOK 9–12. évf.**

**Mozgóképkultúra és médiaismeret**

9–10. évfolyam
A szabályozás szerint a gimnázium 9(–10). évfolyamán kötelezően választható tantárgy a mozgóképkultúra és médiaismeret, míg 11–12. évfolyamon a művészetek műveltségterület tantárgyai közül (ének-zene, dráma és tánc, vizuális kultúra, mozgóképkultúra és médiaismeret) az iskola döntheti el, hogy az adott órakeretből mely tantárgyakat és milyen arányban fogja tanítani. 11–12. évfolyamon a művészetek műveltségterület kötelező összes óraszámkerete heti 2 óra/évfolyam. Ennek megfelelően az iskola 11–12. évfolyamon a számára megfelelő jellemzőkkel ruházhatja fel a művészeti oktatását azáltal, hogy a számára megfelelő művészeti tantárgyak kiválasztásával, vagy akár komplex művészeti oktatásban gondolkodva alakítja ki a művészeti tantárgyak struktúráját a helyi tantervében.

A mozgóképkultúra és médiaismeret egyes tartalmai az 5–8. évfolyamokon az **anyanyelv, a történelem, a vizuális kultúra és az informatika óráin** jelennek meg, míg a 9–12. évfolyamokon a helyi tantervtől, az iskolák döntésétől függően más- és más évfolyamokon, illetve időkeretben tanítják a tárgyat. Ezért is alapvető a teljes fejlesztési időszakra vonatkozóan átgondolt tematikai-módszertani tervezés, melynek a 9. és 10. évfolyamokon az alapozás, az addigiakban részlegesen, foltszerűen érintett ismeretek összekapcsolása és a gyakorlati képességek fejlesztése, míg a 11. és 12. évfolyamokon a médiajelenségekkel kapcsolatos elvontabb társadalomtudományi gondolkodás fejlesztése és a konvenciókon túlmutató művészi alkotások, az új média-nyelvhasználat értő befogadása a célja.

**A média kifejezőeszközei. A technikai úton rögzített kép és hang, mint a mozgóképi ábrázolás anyaga 2 óra**
(Az életkornak megfelelő mozgóképi (film, televízió, videó, komputerjáték, web) szövegértés képességének fejlesztése, az önálló és kritikus attitűd kialakítása, a mozgóképi írás- olvasástudás fejlesztése. Középszintű mozgóképnyelvi tájékozottság megszerzése.)

**A média kifejezőeszközei. A mozgóképnyelv kifejező eszközei 5 óra**
(Az életkornak megfelelő mozgóképi (film, televízió, videó, komputerjáték, web) szövegértés képességének fejlesztése, az önálló és kritikus attitűd kialakítása, a mediális írás-olvasástudás fejlesztése. A médiumok nyelvi apparátusára vonatkozó alapszintű tájékozottság megszerzése.)

**A média kifejezőeszközei. A látványszervezés alapeszközei a mozgóképen 3 óra**
(Az életkornak megfelelő mozgóképi (film, televízió, videó, komputerjáték, web) szövegértés képességének fejlesztése, az önálló és kritikus attitűd kialakítása, a mediális írás-olvasástudás fejlesztése. A médiumok nyelvi apparátusára vonatkozó alapszintű tájékozottság megszerzése.)

**A média kifejezőeszközei. A mozgóképi szövegek rendszerezése 4 óra**
(Az életkornak megfelelő mozgóképi (film, televízió, videó, komputerjáték, web) szövegértés képességének fejlesztése, önálló és kritikus attitűd kialakítása, a mediális írás-olvasástudás fejlesztése. A médiumok nyelvi apparátusára vonatkozó alapszintű tájékozottság megszerzése.
A tudatos szövegválasztás képességének fejlesztése.)

**A média kifejezőeszközei. Az új média néhány formanyelvi sajátossága 2 óra**
(Az életkornak megfelelő mozgóképi (film, televízió, videó, komputerjáték, web) szövegértés képességének fejlesztése, a média, kitüntetetten az audiovizuális média és az internet működési módjának tisztázása, az önálló és kritikus attitűd kialakítása, a mozgóképi írás-olvasástudás és a kritikai médiatudatosság fejlesztése. A résztvevő és aktív állampolgári szerep elsajátítása, kritikai és kreatív képességek fejlesztése.)

**A média társadalmi szerepe, használata. A kommunikáció történetének fordulópontjai és a nyilvánosság 4 óra**
(A média, kitüntetetten az audiovizuális média és az internet társadalmi szerepének, működési módjának tisztázása. Alapszintű, a média művelődéstörténetére vonatkozó tájékozottság megszerzése, a naiv fogyasztói szemlélet átértékelése. A résztvevő és aktív állampolgári szerep elsajátítása, kritikai képességek fejlesztése.)

**A média társadalmi szerepe, használata. A médiakommunikáció szereplői, médiaintézmények és közönségek 3 óra**
(A média társadalmi szerepének, működési módjának tisztázása.
Alapszintű, a média művelődéstörténetére vonatkozó tájékozottság megszerzése, az önálló és kritikus attitűd kialakítása, a kritikai médiatudatosság fejlesztése, a naiv

fogyasztói szemlélet átértékelése. A résztvevő és aktív állampolgári szerep elsajátítása, kritikai képességek fejlesztése.)

**A média társadalmi szerepe, használata. A média nyelve, a médiaszövegek értelmezése 5 óra**
(A média, kitüntetetten az audiovizuális média és az internet társadalmi szerepének, működési módjának tisztázása. Alapszintű, a média művelődéstörténetére vonatkozó tájékozottság megszerzése, a naiv fogyasztói szemlélet átértékelése. Önálló és kritikus attitűd kialakítása, a kritikai médiatudatosság fejlesztése. A résztvevő és aktív állampolgári szerep elsajátítása, kritikai képességek fejlesztése.)

**A média társadalmi szerepe, használata. Médiahasználat, médiaetika 4 óra**
(A média, kitüntetetten az audiovizuális média és az internet társadalmi szerepének, működési módjának tisztázása, az önálló és kritikus attitűd kialakítása, a kritikai médiatudatosság fejlesztése, a naiv fogyasztói szemlélet átértékelése. A résztvevő és aktív állampolgári szerep elsajátítása, kritikai képességek fejlesztése.)

11–12. évfolyam

| Félév | Óraszám | Téma | Ismeretek/fejlesztési követelmények |
|---|---|---|---|
| **1.** | **32** | Mozgóképi közlésmód kifejezőeszközei; szövegépítkezés a hagyományos és az új médiában. | 1/1, 1/2, 1/3, 1/4<br>5/1, 5/2, 5/3, 5/6, 5/7. |
| **2.** | **32** | Narráció;<br>nyilvánosság;<br>médiaipar. | 2/1, 2/2, 2/3, 2/4, 2/6<br>4/1, 4/3, 4/4<br>6/1, 6/2, 6/3, 6/4. |
| **3.** | **34** | Szerepjáték;<br>tömegkultúra és szerzői kultúra;<br>reprezentáció;<br>normák és konfliktusok. | 2/5<br>3/1, 3/2, 3/3, 3/4, 3/5, 3/6, 3/7<br>7/1, 7/2, 7/3<br>8/4, 8/5, 8/6. |
| **4.** | **32** | Tömegkommunikációs modellek;<br>infokommunikáció és identitás;<br>befogadáselméletek;<br>dokumentarizmus;<br>médiaetika, médiaszabályozás. | 4/2<br>5/4, 5/5<br>6/5, 6/6<br>7/4, 7/5<br>8/1, 8/2, 8/3, 8/7. |

Ha egy intézmény egyetlen féléven át kívánja a mozgóképkultúra és médiaismeret tantárgyat oktatni, a rendelkezésre álló 32 kerettantervi órában e javaslat szerint a szövegépítkezéssel és a mozgóképi közlésmód alapvető kifejezőeszközeivel érdemes foglalkoznia. A tanulók így a következő ismereteket sajátítják el, illetve fejlesztési követelményeknek tesznek eleget: 1/1, 1/2, 1/3, 1/4, 5/1, 5/2, 5/3, 5/6, 5/7 – ahol az egyes számok a kerettanterv ismeretegységeinek számát jelölik. Ha két félév áll rendelkezésre, ez az anyag kiegészül a fenti táblázat második sorában felsoroltakkal, három félév esetén pedig a harmadik sorral stb.

**A média kifejezőeszközei. A figyelemirányítás, hangulatteremtés és értelmezés fő eszközei**
**18 óra**
(Sajátos mozgóképi szövegalkotó kódok felismerése és alkalmazása.
Az intertextualitás jelenségének felismerése és értelmezése.)

**A média kifejezőeszközei. A mozgóképi elbeszélés 12 óra**
(A filmelbeszélés eszközrendszerének tudatosítása. Összetettebb (időben és térben elkülönülő) cselekmények megjelenítése, tagolása.)

**A média kifejezőeszközei. Szerzői kultúra és tömegkultúra, mint eltérő beszédmódok**
**18 óra**
(A szerzői nézőpont, a szemléleti és műfaji keretek felismerése, az ezeket szolgáló audiovizuális kifejezőeszközök azonosítása.)

**A média társadalmi szerepe, használata. Tömegkommunikáció, nyilvánosság, hálózati kommunikáció 18 óra**
(A tömegkommunikációt és a mediatizált nyilvánosságot jellemző tények, modellek megismerése. A nyilvánosság átalakulása: a folyamat főbb jellemzőinek végigkövetése, saját környezetben azok felismerése. A hálózati kommunikáció hatása a nyilvánosságra: fogyasztói tapasztalatok általánosítása a média közösségszervező funkcióval kapcsolatosan.)

**A média társadalmi szerepe, használata. Az új média formái és szövegépítkezési sajátosságai**
**20 óra**
(Az internetes szövegépítkezés sajátosságainak megismerése, blogok, közösségi oldalak stb. tartalmának elemzése, online médiaszövegek készítése. Részvétel a lokális nyilvánosságban.)

**A média társadalmi szerepe, használata. Médiaipar, médiafogyasztás és –befogadás 16 óra**
(A médiaipar működésének megismerése, médiajelenségekről szóló elemzés értelmezése, önálló kérdések és vélemény megfogalmazása a tárgyalt témával kapcsolatban. A kritikai gondolkodás fejlesztése.)

**A média társadalmi szerepe, használata. Médiareprezentáció, valószerűség és hitelesség**
**16 óra**
(A hitelesség igényével fellépő médiaszövegek megalkotottságának tudatosítása. Azonos események eltérő médiareprezentációinak összevetése, eltérésük értelmezése. Sztereotípiák és konvenciók azonosítása a médiaszövegekben, saját értékelő viszony kialakítása ezekkel kapcsolatban.)

**A média társadalmi szerepe, használata. Médiaetika, médiaszabályozás 12 óra**

(A nyilvános megszólalás szabadságának és felelősségének tudatosítása. Állásfoglalás a médiában fellelhető normákkal és esetleges normasértésekkel kapcsolatban. A média etikai környezetének és jogi szabályozásának megértése.)

SZAKKÖZÉPISKOLA 9–12. évf.

A szakközépiskola **10. évfolyamán** a művészetek műveltségterület tantárgyai közül (ének-zene, dráma és tánc, vizuális kultúra, mozgóképkultúra és médiaismeret) az iskola döntheti el, hogy az adott órakeretből mely tantárgyat vagy tantárgyakat fogja tanítani, hisz a szabályozás a művészetek műveltségterületre összességében határozza meg a kötelező óraszámkeretet (heti 1 kötelező óra). Ennek megfelelően az iskola szabadon dönthet arról, hogy az adott művészeti tantárgyak közül választva, vagy akár komplex művészeti oktatásban gondolkodva a számára megfelelő jellemzőkkel jeleníti meg a művészeti oktatását. Ebből következik, hogy minden művészeti tantárgy, így a mozgóképkultúra és médiaismeret is heti 1 órára készítette el a kerettantervét, ám annak felhasználása az iskola igényeinek függvényében értelmezendő.

**10. évfolyam**

**A média kifejezőeszközei. Média-írástudás – mozgóképi szöveg – szövegértés 16 óra**
(Az előzőkben tanult formanyelvi, ábrázolási alapismeretek kreatív alkalmazási képességének fejlesztése – szövegalkotás egyénileg és projektmunkában. A médiaszövegek elkészítése során adódó egyes szerepkörökben történő munkavégzés alapjainak célszerű elsajátítása például a tervezés, a látványszervezés, a kamerahasználat, a szerkesztőprogramok használata során. A szövegalkotást segítő szövegelemzés gyakorlása, az ábrázolási konvenciók és az azoktól való eltérések megfigyelése, tudatosítása. A csoportmunkához szükséges együttműködési képesség fejlesztése.)

**A média társadalmi szerepe, használata. A média nyelve, a médiaszövegek értelmezése**
**10 óra**
(A média, kitüntetetten az audiovizuális média és az internet társadalmi szerepének, működési módjának tisztázása. Alapszintű, a média művelődéstörténetére vonatkozó tájékozottság megszerzése, a naiv fogyasztói szemlélet átértékelése. Önálló és kritikus attitűd kialakítása, a kritikai médiatudatosság fejlesztése. A résztvevő és aktív állampolgári szerep elsajátítása, kritikai képességek fejlesztése.)

**A média társadalmi szerepe, használata. Médiahasználat, médiaetika 6 óra**
(A média, kitüntetetten az audiovizuális média és az internet társadalmi szerepének, működési módjának tisztázása, az önálló és kritikus attitűd kialakítása, a kritikai médiatudatosság fejlesztése, a naiv fogyasztói szemlélet átértékelése. A résztvevő és aktív állampolgári szerep elsajátítása, kritikai képességek fejlesztése.)

(A nyilvános megszólalás szabadságának és felelősségének tudatosítása. Állásfoglalás a médiában fellelhető normákkal és esetleges normasértésekkel kapcsolatban. A média etikai környezetének és jogi szabályozásának megértése.)

SZAKKÖZÉPISKOLA 9–12. évf.

A szakközépiskola **10. évfolyamán** a művészetek műveltségterület tantárgyai közül (ének-zene, dráma és tánc, vizuális kultúra, mozgóképkultúra és médiaismeret) az iskola döntheti el, hogy az adott órakeretből mely tantárgyat vagy tantárgyakat fogja tanítani, hisz a szabályozás a művészetek műveltségterületre összességében határozza meg a kötelező óraszámkeretet (heti 1 kötelező óra). Ennek megfelelően az iskola szabadon dönthet arról, hogy az adott művészeti tantárgyak közül választva, vagy akár komplex művészeti oktatásban gondolkodva a számára megfelelő jellemzőkkel jeleníti meg a művészeti oktatását. Ebből következik, hogy minden művészeti tantárgy, így a mozgóképkultúra és médiaismeret is heti 1 órára készítette el a kerettantervét, ám annak felhasználása az iskola igényeinek függvényében értelmezendő.

**10. évfolyam**

**A média kifejezőeszközei. Média-írástudás – mozgóképi szöveg – szövegértés 16 óra**
(Az előzőkben tanult formanyelvi, ábrázolási alapismeretek kreatív alkalmazási képességének fejlesztése – szövegalkotás egyénileg és projektmunkában. A médiaszövegek elkészítése során adódó egyes szerepkörökben történő munkavégzés alapjainak célszerű elsajátítása például a tervezés, a látványszervezés, a kamerahasználat, a szerkesztőprogramok használata során. A szövegalkotást segítő szövegelemzés gyakorlása, az ábrázolási konvenciók és az azoktól való eltérések megfigyelése, tudatosítása. A csoportmunkához szükséges együttműködési képesség fejlesztése.)

**A média társadalmi szerepe, használata. A média nyelve, a médiaszövegek értelmezése**
**10 óra**
(A média, kitüntetetten az audiovizuális média és az internet társadalmi szerepének, működési módjának tisztázása. Alapszintű, a média művelődéstörténetére vonatkozó tájékozottság megszerzése, a naiv fogyasztói szemlélet átértékelése. Önálló és kritikus attitűd kialakítása, a kritikai médiatudatosság fejlesztése. A résztvevő és aktív állampolgári szerep elsajátítása, kritikai képességek fejlesztése.)

**A média társadalmi szerepe, használata. Médiahasználat, médiaetika 6 óra**
(A média, kitüntetetten az audiovizuális média és az internet társadalmi szerepének, működési módjának tisztázása, az önálló és kritikus attitűd kialakítása, a kritikai médiatudatosság fejlesztése, a naiv fogyasztói szemlélet átértékelése. A résztvevő és aktív állampolgári szerep elsajátítása, kritikai képességek fejlesztése.)

(A nyilvános megszólalás szabadságának és felelősségének tudatosítása. Állásfoglalás a médiában fellelhető normákkal és esetleges normasértésekkel kapcsolatban. A média etikai környezetének és jogi szabályozásának megértése.)

SZAKKÖZÉPISKOLA 9–12. évf.

A szakközépiskola **10. évfolyamán** a művészetek műveltségterület tantárgyai közül (ének-zene, dráma és tánc, vizuális kultúra, mozgóképkultúra és médiaismeret) az iskola döntheti el, hogy az adott órakeretből mely tantárgyat vagy tantárgyakat fogja tanítani, hisz a szabályozás a művészetek műveltségterületre összességében határozza meg a kötelező óraszámkeretet (heti 1 kötelező óra). Ennek megfelelően az iskola szabadon dönthet arról, hogy az adott művészeti tantárgyak közül választva, vagy akár komplex művészeti oktatásban gondolkodva a számára megfelelő jellemzőkkel jeleníti meg a művészeti oktatását. Ebből következik, hogy minden művészeti tantárgy, így a mozgóképkultúra és médiaismeret is heti 1 órára készítette el a kerettantervét, ám annak felhasználása az iskola igényeinek függvényében értelmezendő.

**10. évfolyam**

**A média kifejezőeszközei. Média-írástudás – mozgóképi szöveg – szövegértés 16 óra**
(Az előzőkben tanult formanyelvi, ábrázolási alapismeretek kreatív alkalmazási képességének fejlesztése – szövegalkotás egyénileg és projektmunkában. A médiaszövegek elkészítése során adódó egyes szerepkörökben történő munkavégzés alapjainak célszerű elsajátítása például a tervezés, a látványszervezés, a kamerahasználat, a szerkesztőprogramok használata során. A szövegalkotást segítő szövegelemzés gyakorlása, az ábrázolási konvenciók és az azoktól való eltérések megfigyelése, tudatosítása. A csoportmunkához szükséges együttműködési képesség fejlesztése.)

**A média társadalmi szerepe, használata. A média nyelve, a médiaszövegek értelmezése**
**10 óra**
(A média, kitüntetetten az audiovizuális média és az internet társadalmi szerepének, működési módjának tisztázása. Alapszintű, a média művelődéstörténetére vonatkozó tájékozottság megszerzése, a naiv fogyasztói szemlélet átértékelése. Önálló és kritikus attitűd kialakítása, a kritikai médiatudatosság fejlesztése. A résztvevő és aktív állampolgári szerep elsajátítása, kritikai képességek fejlesztése.)

**A média társadalmi szerepe, használata. Médiahasználat, médiaetika 6 óra**
(A média, kitüntetetten az audiovizuális média és az internet társadalmi szerepének, működési módjának tisztázása, az önálló és kritikus attitűd kialakítása, a kritikai médiatudatosság fejlesztése, a naiv fogyasztói szemlélet átértékelése. A résztvevő és aktív állampolgári szerep elsajátítása, kritikai képességek fejlesztése.)

SZAKISKOLA

9. évf.

**Irodalom – művészetek – média I. Művészeti ágak, műnemek, műfajok 8 óra**
(A köznyelvi és irodalmi szöveg különbségeinek felismerése. Műnemek és műfajok felismerése. A magas és tömegkultúra különbségeinek felismerése. Az ízlés fogalmának megértése, a modern kommunikáció műfajainak megismerése. A művészeti ágak megkülönböztetése. A manipuláció működési mechanizmusának belátása, a fikció fogalmának megértése, az alternatív valóságok szerepének belátása.)

**Irodalom – művészetek – média II. Az irodalom és a vizuális kultúra formanyelve és eszközei**
**8 óra**
(Az irodalom kezdeteivel kapcsolatos alapvető ismeretek elsajátítása. A leggyakoribb alakzatok és szóképek felismerése. Néhány epikai műfaj, valamint az elbeszéléssel kapcsolatos fogalmak ismerete és alkalmazása. Művészfilmek és kommersz filmek közötti különbség felismerése. Filmes adaptációk (képregény, regény, remake) jellemzőinek megállapítása. Ismerkedés az irodalom határterületeivel.)

10. évf.

**Irodalom – művészetek – média. Műalkotások befogadása 8 óra**
(Irodalmi művekről, filmekről való véleményalkotás önálló kifejtése. Művészeti irányzatok közötti különbségek felismerése. Műalkotások megértésével, értelmezésével, befogadásával kapcsolatos legfontosabb ismeretek elsajátítása.)

## 2. számú melléklet

*A Nemzeti alaptanterv kiadásáról, bevezetéséről és alkalmazásáról szóló 110/2012. (VI. 4.) Korm. Rendelet*

## MOZGÓKÉPKULTÚRA ÉS MÉDIAISMERET

### ALAPELVEK, CÉLOK

A Mozgóképkultúra és médiaismeret tanításának célja az alapvető médiaműveltség megszerzése, különös tekintettel a mozgóképi szövegértés fejlesztésére, a média társadalmi szerepének és működésmódjának feltárására. Olyan képesség- és személyiségfejlesztő eszközrendszer, amely szükséges ahhoz, hogy a tanulók magabiztosan tudjanak tájékozódni és választani a hagyományos és az új médiumok világában, hogy értő, kritikus, egyenrangú résztvevői lehessenek az új társadalmi színtereken zajló érintkezésnek. A médiademokrácia felelős állampolgárainak médiaműveltséggel (is) rendelkezniük kell.

A műveltségterület tartalmi elemei és fejlesztési céljai között egyaránt szerepelnek művészetpedagógiai, kommunikációs, társadalomismereti, illetve az anyanyelvi kultúrával kapcsolatos összetevők.

A kritikai médiatudatosság fejlesztésében - összhangban a gyermekvédelem, az értékelvű pedagógia és a médiaműveltség fejlesztésére vonatkozó európai uniós ajánlásokkal - kitüntetett szerepet játszik:

- a közvetlen tapasztalat és a technikai reprodukciók virtuális világának megkülönböztetése;
- az értékhordozó audiovizuális művek, különösen az európai és a magyar filmművészet alkotásainak megismerése, a hazai audiovizuális kulturális örökség védelme;
- a kritikai készség fejlesztése, a médiatartalmak tudatos megválasztása;
- a kereskedelmi kommunikációval és reklámmal kapcsolatos megfontolt fogyasztói szerep kialakítása;
- tudatos és kreatív részvétel az online kommunikációban;

- az adatbiztonsággal, jogtudatossággal, a függőség és egyéb veszélyek elkerülésével kapcsolatos ismeretek tudatosítása;
- a közösségi tartalmak előállításához kapcsolódó etikai szabályok elsajátítása, a felelősség, a tájékozottság fejlesztése.

E célok az életkori sajátosságok figyelembevételével, a tevékenység-központú, kreatív médiapedagógia eszközeivel érhetők el, élménygazdag helyzetekben, játékos, alkotó vagy a disputa módszerre épülő feladatokkal, művek és műsorok feldolgozásával, önálló és csoportosan végezhető kreatív gyakorlatokkal.

## FEJLESZTÉSI FELADATOK

| **1-4. évfolyam** | 5-8. évfolyam | 9-12. évfolyam |
|---|---|---|
| Az olvasási készség és a szókincs fejlesztése médiaszövegekkel.<br>Médiaszövegek felidézése.<br>A médiatartalmak valóságstátusának megértése.<br>Egyszerű helyszín- és idő-, illetve karakter- és konfliktusviszonylatok felismerése, megfigyelése.<br>Az emberek viselkedésének megfigyelése a valóságban és a filmeken, televíziós műsorokban. | A média különféle funkcióinak felismerése.<br>Mozgóképi szövegek felidézése, a mozgóképi memória működtetése.<br>A médiaszövegek nyelvi természetének tudatosítása, az elbeszélés és jelentésalkotás elemi eszközeinek felismerése:<br>- az emberek viselkedésének megfigyelése a valóságban és a filmeken, illetve a televíziós műsorokban; hasonlóságok, eltérések azonosítása;<br>- adott szöveg fikciós vagy dokumentum jellegének megfigyelése, felismerése;<br>- összetettebb tér- és idő, illetve karakter- és konfliktus-viszonylatok felismerése. | A szerzői nézőpont, a szemléleti és műfaji keretek, a műsortípusok felismerése, az ezeket szolgáló audiovizuális kifejezési eszközök azonosítása.<br>Az elbeszélés szerzői és műfaji lehetőségeinek tanulmányozása klasszikus és kortárs filmalkotások példáján.<br>Intertextualitás felismerése.<br>Azonos események eltérő médiareprezentációinak összevetése. |
| | Mozgóképi szövegkörnyezetben megfigyelt emberi kommunikáció értelmezése, kifejtése élőszóban és írásban.<br>Mozgóképi szövegkörnyezetben megfigyelt egyszerűbb (teret és időt formáló) képkapcsolatok, kép- és hangkapcsolatok értelmezése élőszóban és írásban.<br>Az új média alapvető jellemzőinek tudatosítása.<br>Sztereotípiák és konvenciók azonosítása a mozgóképi szövegkörnyezetben. | A filmelbeszélés eszközrendszere.<br>Mozgóképi szövegkörnyezetben megfigyelt asszociatív-intellektuális képkapcsolatok, státusjátékok értelmezése élőszóban és írásban.<br>Nem lineáris szövegformák elemzése.<br>Sztereotípiák és konvenciók azonosítása a mediatizált szövegkörnyezetben.<br>Azonos események eltérő médiareprezentációinak összevetése. |

### A fejlesztési feladatok szerkezete

| | |
|---|---|
| 1. | Olvasás és szövegértés, elemzés |
| 2. | Ismeretszerzés |
| 3. | Kommunikáció |
| 4. | Kritikai gondolkodás |

### 1. Olvasás, szövegértés, elemzés

| **1-4. évfolyam** | 5-8. évfolyam | 9-12. évfolyam |
|---|---|---|

| | | |
|---|---|---|
| A médiumok jelenlétének és befolyásának tudatosítása a mindennapi környezetben. Ismerkedés a médiaszövegek előállítását jellemző sajátos tevékenységformákkal. Az audiovizuális szövegek, műsorok előállításával, nyelvi jellemzőivel, közvetítésével, befogadásával és értelmezésével kapcsolatos tapasztalatok megbeszélése.<br>A biztonságos internethasználattal kapcsolatos ismeretek elsajátítása. | A médiaeszközök használatának alapszintű elsajátítása.<br>A kommunikáció és a nyilvánosság története legfontosabb mozzanatainak megismerése.<br>A mediatizált nyilvánosságot jellemző fontosabb tények megismerése.<br>A média működésével kapcsolatos tények, anyagok gyűjtése keresőprogram használatával.<br>A biztonságos internethasználat szempontjainak tudatosítása. | A tömegkommunikációt és a mediatizált nyilvánosságot jellemző tények, modellek megismerése.<br>Az audiovizuális szövegek, műsorok előállítását, nyelvi jellemzőit, közvetítését és értelmezését leíró fontosabb fogalmak és alapvető összefüggések elsajátítása.<br>Információforrások szűrése szempontjainak elsajátítása, gyakorlása. |

## 2. Ismeretszerzés

| **1-4. évfolyam** | 5-8. évfolyam | 9-12. évfolyam |
|---|---|---|
| A közvetlen kommunikáció jelzéseinek, illetve a közvetett kommunikáció eszközeinek megfigyelése, tudatosítása. Elemi mozgóképi szövegalkotó kódok felismerése, alkalmazása: mozgóképolvasás, -írás. | A mozgókép jelrendszere, kifejezőeszközei életkornak megfelelő szintű felismerése és alkalmazása audiovizuális szövegek olvasása és létrehozása során.<br>Átélt, elképzelt vagy hallott egyszerűbb események mozgóképi megjelenítésének megtervezése, esetleg kivitelezése az életkornak megfelelő szinten (például storyboard, animáció, interjú).<br>Ismerkedés az animáció eszközeivel.<br>Részvétel a hálózati kommunikációban. | Sajátos mozgóképi szövegalkotó kódok felismerése és alkalmazása (mozgóképírás, -olvasás).<br>Összetettebb (időben és térben elkülönülő) cselekmények megjelenítése, tagolása. Átélt, elképzelt, hallott esemény mozgóképi vagy más médiaszöveggel történő megjelenítésének megtervezése, kivitelezése egyszerű eszközökkel.<br>Részvétel a lokális nyilvánosságban az etikus magatartási normák figyelembevételével, a magánszféra védelmének, az információs önrendelkezés jogának és a közösség érdekeinek megjelenítésére vonatkozó szempontok tudatosításával.<br>Az e-szolgáltatások (pl.: e-kereskedelem, e-bankolás, e-igazgatás) igénybevétele a szerzői és személyiségi jogi normák ismeretében. |

## 3. Kommunikáció

| **1-4. évfolyam** | 5-8. évfolyam | 9-12. évfolyam |
|---|---|---|
| A saját médiafogyasztási szokások tanulmányozása, erre alapozott játék, mű- és műsorválasztás.<br>Az életkori sajátosságoknak és az elvárható tájékozottságnak megfelelő beszélgetés a média használatával kapcsolatos megfigyelések alapján a média szerepéről, működésmódjáról, különösen:<br>- a reklámok szerepéről, használatáról;<br>- a mediális információforrások hitelességéről. | A közönség médiafogyasztási szokásainak kritikus megfigyelésére alapozott tudatos mű- és műsorválasztás.<br>A lényeg kiemelése írott, látott és hallott szövegekből.<br>Az életkori sajátosságoknak és az elvárható tájékozottságnak megfelelő vita a média használatával kapcsolatos megfigyelések alapján a média társadalmi szerepéről, működésmódjáról, különösen:<br>- a médiahasználattal kapcsolatos függőségekről; | A médiaszöveg befogadásának tanulmányozása.<br>A lényeg kiemelése írott, látott és hallott szövegekből.<br>Médiáról, médiajelenségekről szóló publicisztika, vitaműsor, internetes elemzés értelmezése, megvitatása.<br>Önálló kérdések megfogalmazása a tárgyalt témával kapcsolatban.<br>Az életkori sajátosságoknak és az elvárható tájékozottságnak megfelelő érvkészlettel és példákkal alátámasztott vita a média társadalmi szerepéről, működésmódjáról, |

| | | |
|---|---|---|
| | - a normaszegések (pl.: nyílt vagy kódolt rasszizmus, médiaerőszak, testkép normák) megjelenéséről;<br>- a médiafinanszírozással összefüggő kérdésekről;<br>- a médiatechnológiai folyamatokról, konvergenciáról;<br>- a saját tartalmak közzétételéről, a személyes adatok védelméről.<br>Önálló kérdések megfogalmazása a tárgyalt témával kapcsolatban, érvek gyűjtése a feltevések mellett és ellen. | különösen:<br>- a médiahasználattal kapcsolatos függőségekről;<br>- a normaszegések (pl.: nyílt vagy kódolt rasszizmus, öncélú szexualitás) reprezentációjáról;<br>- a médiabefolyásolásról, manipulációról, az üzleti és politikai hatalom, valamint a média viszonyáról;<br>- a médiatechnológiai folyamatokról, konvergenciáról;<br>- a saját tartalmak közzétételéről, az erkölcsi és jogi normák alkalmazásáról;<br>- a médiára vonatkozó szabályozás elveinek és gyakorlatának problémáiról.<br>Önálló esettanulmány készítése a médiahasználat és -hatás tárgykörében. Érvek gyűjtése a feltevések mellett és ellen. Ellenérvek gyűjtése a tárgyhoz tartozó, mások által meghatározott, különböző álláspontok cáfolatára. A művekben, műsorokban megjelenő konfliktusok, viselkedési módok és megoldások tudatos kritikai elemzésén, illetve a valóságismereten alapuló szövegalkotási gyakorlatok.<br>A korosztály sajátosságainak megfelelő, rövid, árnyalt és pontos fogalmazásra törekvő médiaszövegek létrehozásának előkészítése és azok kivitelezése. |

**4. Kritikai gondolkodás**

## KÖZMŰVELTSÉGI TARTALMAK

### 1-4. évfolyam

*1. A média kifejező eszközei*

- Az egyes médiumok néhány jellemzője. Kapcsolatteremtés a hagyományos és az új médiában.
- Egyszerű történetek átfordítása különböző médiumokra a rajz, az írás és a szerepjáték eszközeivel. Kapcsolatteremtés, véleménynyilvánítás, önkifejezés az online kommunikációban.
- A kép- és hangrögzítő eszközök használatának elemi technikái. Egyszerű képsorozat, hanganyag tervezése, kivitelezése, meseszerkesztés.

2. *A média társadalmi szerepe, használata*

- Valóság, képzelet, fikció. A médiavalóság mint konstruált világ. Közvetlen és közvetített tapasztalat.
- Tájékozódás a világhálón. Online közösségek, a kialakult szokások értelme. A médiahasználattal kapcsolatos kockázatok, problémák tudatosítása. A biztonságos internethasználat segítése.

- Ismerkedés médiaszövegekkel: a korosztálynak szóló alkotásokkal, különös tekintettel a mesére és az animációra.

**5-8. évfolyam**

*1. A média kifejező eszközei*

- A figyelemirányítás, a hangulatteremtés és az ábrázolás legfontosabb eszközei. A történet felépítése. A tér-időszervezés néhány jellegzetes eszköze.
- Verbális tartalmak képi vagy audiovizuális adaptációja; a kifejező eszközök tudatosítása a médiaszöveg értelmének megváltoztatását eredményező beavatkozásokkal.
- Az újság tartalmi és formai jellemzése, a nyomtatott és az online felületek összehasonlítása. Sajtóműfajok.
- Ismerkedés a korosztálynak kínált művekkel, műsorokkal; szerkezetük, kifejezésmódjuk elemzése, összehasonlítása. Szövegtípusok a hagyományos és az új médiában.
- A valós és virtuális tér különbségének tudatosítása. Önreprezentáció megtervezése. Anyaggyűjtés, audiovizuális szöveg létrehozása online források alapján.

2. *A média társadalmi szerepe, használata*

- A kommunikáció történetének alapfordulatai: írás, nyomtatás, távközlés és képrögzítés, internet és hálózati kommunikáció.
- A médiatartalom létrehozásának szereplői, a médiaszöveg megalkotásának célja, az alkotói szándék, célcsoportok.
- Médiahasználati szokások: a média közönsége és az interaktivitás lehetőségei. Az internetes és mobilkommunikáció főbb jellemzői, a társadalmi részvétel lehetőségei. A hálózati kommunikáció hatása az életmódra.
- Társadalmi csoportok, közéleti események ábrázolása, megjelenítése a médiában (sztereotípia, reprezentáció, tematizáció).
- A médiában megjelenő erőszak, a jelenség értelmezése és hatásának tudatosítása.
- Médiaetika: alkotók és felhasználók felelőssége az írott és elektronikus médiában. Egyének és közösségek jogai.
- Biztonságos internethasználat.

**9-12. évfolyam**

*1. A média kifejezőeszközei*

- A figyelemirányítás, a hangulatteremtés és az értelmezés legfontosabb eszközei (nézőpont, távolság, fényviszonyok, mozgás, szerepjáték, montázs), ezek hatásmechanizmusa különböző művek példáján és gyakorlatokon keresztül.
- Nem-lineáris és összetett cselekményű szövegformák felismerése, tagolása, értelmezése, létrehozása.
- A mindennapi kommunikáció formái (chat, SMS, fórum) és nyelvi sajtosságai. Identitások megjelenítése a virtuális térben. Az internetes szövegépítkezés sajátosságainak megismerése, blogok, közösségi oldalak stb. elemzése és készítése.
- Valóságábrázolás és hitelesség a médiaszövegekben.
- Ismerkedés művekkel, műsorokkal (műfajfilmek, szerzői filmek, televíziós műsorok, videojátékok és internetes tartalmak) ezek elemzése, archetípusok vizsgálata, a hatásmechanizmusuk megértése, személyes értelmező vélemény megfogalmazása.
- Médiaszövegekről szóló írások, kritikák, elemzések, tanulmányok.

*2. A média társadalmi szerepe, használata*

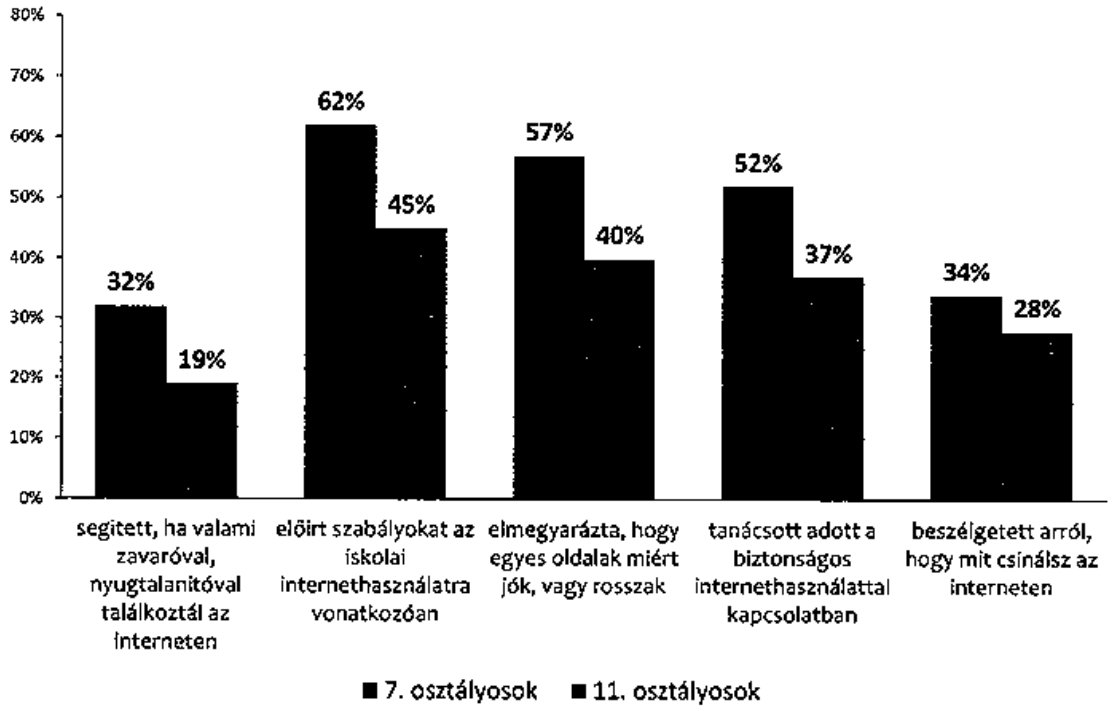
- A nyilvánosság átalakulása, a hálózati kommunikáció. A média közösségszervező funkciói.

- Tömegtájékoztatás és demokrácia: a nyilvános beszéd szabadsága és felelőssége; média és hatalom; a hír értéke. Tartalomszabályozás, cenzúra, médiatörvény. Erkölcsi normák, médiaetika.
- A médiaipar működése, a reklám hatásmechanizmusa, nézettségnövelő stratégiák, infotainment (információátadás szórakoztató formában vagy olyan műsortípus, amely a tájékoztató és szórakoztató funkciót egyaránt meg kívánja valósítani).
- Kultúra és tömegkultúra.
- Jelenségek a médiában: az erőszak (okok, hatások, kezelésük); sztárok és szenzációk; a nemi szerepek reprezentációja; virtuális valóság. Társadalmi csoportok, közéleti események ábrázolása, megjelenítése a médiában (sztereotípia, reprezentáció, tematizáció, szövegek bekapcsolása az aktuális diskurzusokba).
- A közösségek és az egyén az információs társadalomban. Az online életforma hatása a személyiség fejlődésére és a társas kapcsolatokra, a tanulásra, a munkavégzésre, valamint a szabadidő eltöltésére.

**3. számú melléklet**

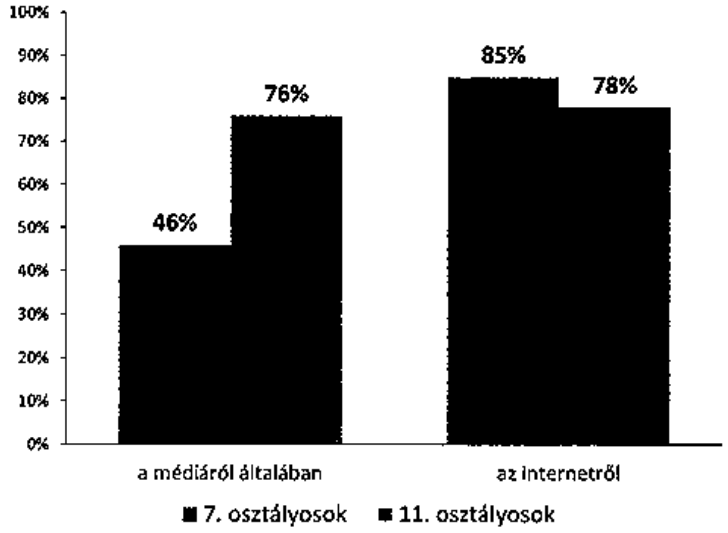
**Iskolai/tanári mediáció, segítség az internet használatával kapcsolatban**

*Azok aránya, akikkel már előfordult, hogy az iskolában bármelyik tanár...*



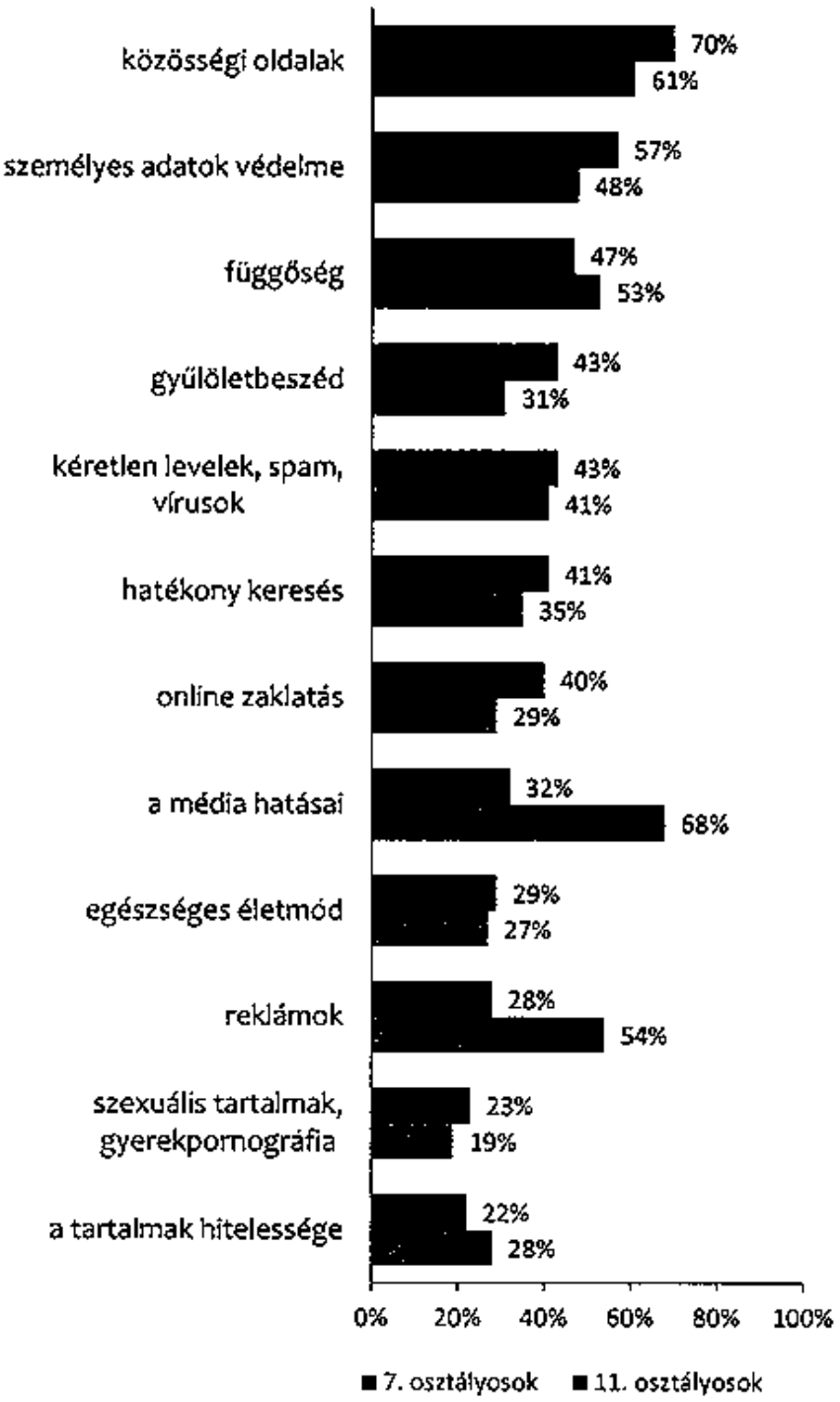
**Iskolai oktatás a médiával, internettel kapcsolatban**

*Azok aránya, akik valamilyen tanórán már tanultak általánosságban a médiáról, illetve a konkrétan az internetről*



**Milyen témákról volt szó az iskolai oktatások során?**

*Az egyes témák említési gyakorisága korcsoportonként*



**Az alapvető jogok biztosának**
**Jelentése**
**az AJB-1235/2016. számú ügyben**

Előadó: dr. Karácsony-Pápai Anita

**Az eljárás megindítása**

A Gyermekjogi Civil Koalíció egyes tagjai nevében az UNICEF Magyar Bizottsága beadvánnyal fordult hivatalomhoz annak érdekében, hogy a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény határzárral kapcsolatban elkövetett bűncselekmények miatt indítható eljárások különös szabályait megállapító rendelkezéseinek alkotmányossági, illetve a nemzetközi emberi jogi követelményeknek való megfelelés szempontjából történő vizsgálatát kezdeményezze a fiatalkorú terheltek alapvető jogaira figyelemmel.

Tekintettel arra, hogy a szabályozás kapcsán felmerülhet az Alaptörvény XXVIII. cikkében kifejtett tisztességes eljáráshoz való joggal és a XVI. cikk (1) bekezdésében biztosított, a gyermekek speciális védelemhez és gondoskodáshoz való jogával kapcsolatos visszásságnak a gyanúja, valamint a jogi szabályozás nemzetközi szabályozással való összhangjának a kérdése, a beadványozók jelzése alapján az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (4) bekezdése értelmében hivatalból vizsgálatot indítottam. Vizsgálatom megindítása során figyelemmel voltam továbbá arra, hogy az Ajbt. 1. § (2) bekezdés a) és d) pontjai értelmében az alapvető jogok biztosa tevékenysége során megkülönböztetett figyelmet fordít a gyermekek, valamint a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok jogainak védelmére. A vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében részletes tájékoztatást kértem *a büntetőjogi jogalkotásért felelős igazságügyi minisztertől.*

**Az érintett alapvető jogok és alkotmányos alapelvek**

- a tisztességes büntetőeljáráshoz való jog [Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés: *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el.”*];
- 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.”*].

**Az alkalmazott jogszabályok**

- a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. tv. (Gyvt.);
- a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (Be.);
- a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. C. törvény (Btk.);
- a büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról szóló 2013. évi CCXL. törvény (Bv. tv.);
- az egyes törvényeknek a tömeges bevándorlás kezelésével összefüggő módosításáról szóló 2015. évi CXL. törvény (Mód. tv.);
- az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülésszakán, 1966. december 16-án elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya kihirdetéséről szóló 1976. évi 8. törvényerejű rendelet (PPJNE);
- a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről szóló 1991. évi LXIV. törvény (Egyezmény);
- 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 (EJEE)

**A megállapított tényállás**

**1.** A beadványozó a Mód. tv. által *a határzárral összefüggésben elkövetett bűncselekmények miatti büntetőeljárások szabályozását érintően* a gyermeki jogok érvényesüléséhez kapcsolódó aggályaival kereste meg hivatalomat. Ennek keretében mindenekelőtt az UNICEF 2015. szeptember 13-15-én tartott magyarországi látogatását követően készült jelentésre, valamint az Európai Bizottság 2015. október 6-án kelt levelére hívta fel a figyelmet, amelyek kiemelt témaként tekintenek a határzárral kapcsolatos jogalkotási folyamatok gyermekeket érintő negatív változásaira. Emellett hangsúlyozta, hogy a hazánkban 1991 óta hatályos Egyezmény értelmében alapvető elvárás, hogy minden érintett döntéshozó, minden 18 év alatti személyt gyermekként ismerjen el. Kiemelte továbbá, hogy a gyermekek jogairól szóló nemzetközi dokumentumok a menekült, menedékkérő, migráns gyermekeket a korukból fakadóan eleve speciális védelemben részesítendő gyerekek „különleges" vagy „érzékeny" csoportjának tekintik, és fokozott védelmük érdekében sajátos szabályokat állapítanak meg. Ennek keretében e dokumentumok alapelvnek tekintik a gyerek legfőbb (mindenekfelett álló) érdekének biztosítását, a diszkrimináció tilalmát, az intézmények, hatóságok közötti – a gyermek érdekében történő – együttműködést.

A beadványozó ezen túlmenően kifejtette, hogy a jogalkotás és jogalkalmazás során gondoskodni kell arról, hogy az Egyezménnyel összhangban, és ennek megfelelően segítséget és megfelelő védelmet kapjanak a menekült, menedékkérő, migráns gyerekek is, amíg átmenetileg vagy tartósan hazánkban tartózkodnak. Ezzel szemben a Mód. tv. értelmében a határzárral kapcsolatos bűncselekmények miatt indult büntetőügyekben a fiatalkorúakra vonatkozó speciális, védő rendelkezések nem alkalmazhatók, vagyis a 14-18 év közötti gyermekek ügyében lefolytatott eljárások során a felnőttkorúakra vonatkozó szabályok érvényesülnek. A beadványozó ezért sérelmesnek tartja, hogy a módosítás alapján nem kerül sor gondnok kirendelésére, a szülő, törvényes képviselő sem érvényesítheti jogait, továbbá a vádemelés elhalasztásának kedvezőbb, szélesebb körben alkalmazható szabályai és a bizonyítás fiatalkorúakra kedvezőbb speciális elvei sem érvényesülhetnek. Aggályosnak tekinti továbbá azon szabály mellőzését is, mely szerint a fiatalkorú életkorát közokirattal kell bizonyítani. Ennek következtében álláspontja szerint előfordulhat, hogy nem büntethető gyermekkorúak büntetőjogi felelősségének megállapítására kerül sor. Ezzel összefüggésben az Európai Bizottság azon nyilvánosságra hozott levelére utal, amely felhívja a magyar kormány figyelmét a gyermekek számára biztosított különleges eljárási garanciák fontosságára, és általánosságban a gyermekek, mint különösen veszélyeztettet csoport, kifejezett védelmére. Mindezek alapján a beadványozó véleménye szerint a büntetőeljárási szabályok fentiek szerinti módosítása több ponton ellentétes az Egyezményben foglaltakkal, így a diszkrimináció tilalmának elvével, a gyermek mindenekfelett álló érdekével és a gyermekközpontú igazságszolgáltatás követelményével. Ezért a vizsgálatomat kezdeményezte.

**2.** A Be. XXI. fejezete a fiatalkorúak elleni büntetőeljárások általánostól eltérő részletszabályait tartalmazza, amelyek a következő főbb garanciákat hivatottak biztosítani a fiatalkorú terheltek speciális érdekeinek védelmében:

- a fiatalkorúak életkori sajátosságainak figyelembe vétele a büntetőeljárásokban, ideértve a gyámhatósági intézkedés szükség szerinti elrendelésére vonatkozó kötelezettséget is (Be. 447. §);
- az eljáró bíróság összetételére, az ügyészre és a büntetőügyek elkülönítésére vonatkozó előírások (448-449. §);
- a kötelező védelem előírása (Be. 450. §);
- a törvényes képviselő jogai és intézkedési kötelezettség törvényes képviselő hiányában vagy érdekellentét esetén (Be. 451-452. §, 458. §, 464. §);
- az életkor közokirattal történő bizonyításának kötelezővé tétele (Be. 453. § (1));
- a környezettanulmány mint bizonyítási eszköz (Be. 453. § (2)-(3));
- a poligráf alkalmazásának kizárása (Be. 453. § (7) bekezdés);
- a kényszerintézkedésekre, különösen az előzetes letartóztatásra vonatkozó speciális szabályok (Be. 454-457. §);

- a vádemelés elhalasztásával és a közvetítői eljárással kapcsolatos eltérő szabályok (Be. 459. §);
- a bírósági tárgyalás sajátosságai (Be. 460-462. §);
- a tárgyalásról lemondás kizárása (Be. 463. §).

A XXI. fejezeten túlmenően a Be. más rendelkezései is tartalmaznak néhány, a fiatalkorú terheltet érintő speciális garanciát, amelyek jellemzően a törvényes képviselő eljárásjogi szerepével függnek össze (így különösen az iratok megismeréséhez és másolat készítéséhez való jog, illetve a kiskorú idézésének speciális szabályai).

**3.** 2015. szeptember 15-én hatályba léptek a Be.-nek a határzárral kapcsolatban elkövetett bűncselekmények miatt indítható eljárások különös szabályait megállapító rendelkezései. A módosítást a Mód. tv. vezette be, amelynek indokolása szerint a Be. módosításának célja az, hogy a határzárral kapcsolatban inkriminált cselekmények miatt indult büntetőeljárások minél hamarabb érdemi döntéssel végződjenek. Ennek érdekében a Be. kiegészült a XXVI/A. fejezettel, amelynek rendelkezései a határzárral kapcsolatos bűncselekmények miatt indult eljárás szabályait rögzítik a Be. már meglévő két eljárási formája – a bíróság elé állítás és a lemondás a tárgyalásról – rendelkezéseinek alapul vételével.

A Mód. tv. értelmében ezen eljárások gyorsaságát egyrészt azzal lehet biztosítani, hogy a Be. megköveteli minden más ügyet megelőző lefolytatásukat [Be. 542/E. §]. Emellett ezekben az eljárásokban bizonyos tekintetben az általánostól eltérő szabályokat kell alkalmazni. Ennek megfelelően a Be. 542/D. §-a kimondja, hogy a Be. rendelkezéseit a határzár tiltott átlépése (Btk. 352/A. §), a határzár megrongálása (Btk. 352/B. §), valamint a határzárral kapcsolatos építési munka akadályozása (Btk. 352/C. §) miatt indult büntetőügyben az e fejezetben (XXVI/A. fejezet) foglalt eltéréssel kell alkalmazni.

A lex specialis elvére tekintettel tehát a Be. generális szabályai az e fejezet által érintett rendelkezésekben figyelmen kívül hagyandóak. A Be. azonban a fiatalkorúak elleni büntetőeljárásokra vonatkozóan is az általánostól eltérő, speciális szabályokat tartalmaz, ezért e két speciális eljárásrend egymással ütközését a törvény azzal kívánja feloldani, hogy *a Be. 542/L. §-a deklarálja, hogy a határzárral összefüggő bűncselekmények miatti büntetőügyekben – a fiatalkorúakra vonatkozó – XXI. Fejezet rendelkezései nem alkalmazhatók.* Ez azonban a fiatalkorú terheltek vonatkozásában meglévő speciális eljárásjogi garanciák hiányát idézte elő a határzárral kapcsolatos bűncselekmények esetében. A XXI. fejezet ugyanis a fiatalkorúak ellen indult büntetőeljárás egyedi, különleges szabályairól rendelkezik, figyelembe véve e társadalmi csoport életkori sajátosságaiból fakadó fokozott érzékenységét. A Be. 542/H. §-a ugyanakkor kizárólag a kényszerintézkedések körében követeli meg a kiskorúak érdekeinek fokozott figyelembe vételét.

A XXI. fejezeten kívül a Be. további fejezeteiben található, a fiatalkorúakat érintő garanciák ugyanakkor a határzárral összefüggő bűncselekmények miatti büntetőeljárásokban nem kerültek kizárásra, tehát kötelezően alkalmazandók ezekben az eljárásokban is.

**4.** A vizsgált problémakör hátterének feltárása érdekében az alábbi kérdésekkel fordultam az *Igazságügyi Minisztériumot* (a továbbiakban: IM) vezető miniszterhez.

1. Mi indokolta a fiatalkorú terheltekre vonatkozó garanciális szabályok figyelmen kívül hagyását az érintett büntetőjogi tényállások tekintetében?
2. Milyen eszközökkel kívánja a jogalkotó biztosítani az általános büntethetőségi alsó korhatárra vonatkozó törvényi előírást annak ismeretében, hogy a fiatalkorú terheltekre vonatkozó külön eljárási rendelkezések kizárásával egyidejűleg a terhelt életkorának közokirati bizonyítására és vizsgálatára a határzárral összefüggő bűncselekmények miatt indult büntetőeljárásokban kötelezően nem kerül sor?
3. A fiatalkorúakra vonatkozó eltérő szabályok alkalmazásának kizárása – ezáltal a fiatalkorú terheltekre a felnőtt terheltekre vonatkozó általános szabályok alkalmazni rendelése – mennyiben áll összhangban a gyermekek érdekeit megkülönböztetett figyelemmel kezelő alaptörvényi követelményekkel és nemzetközi jogi elvárásokkal?

*Az igazságügyi miniszter* a megkeresésem nyomán a feltett kérdéseimre az alábbi tájékoztatást adta. Általánosságban jelezte elsőként, hogy az érintett büntetőjogi tényállások nem valamennyi határszakaszra vonatkoznak, hanem csupán a határzárral védett határszakaszokon követhetőek el. A bűncselekményi kategória mellett pedig továbbra is hatályban maradt a tiltott határátlépés, mint szabálysértés. A *második – a büntethetőségi alsó korhatárral összefüggő – kérdésem kapcsán* a miniszter a válaszában arra utalt, hogy az életkor bizonyítása nem a fiatalkorúakra vonatkozó szabályozással összefüggő, speciális kérdés, hanem az általános büntethetőségi kérdéshez tartozik. A Btk. 16. §-a értelmében ugyanis nem büntethető, aki a büntetendő cselekmény elkövetésekor a tizennegyedik életévét nem töltötte be. *Az életkor tisztázása a személyazonosság megállapításához tartozik, tehát olyan alapvető eljárásjogi feladat, amelynek elmulasztása a döntés érdemi megalapozatlanságát eredményezné*. Abban az esetben pedig, ha a rendelkezésre álló bizonyítékokkal (okirat, tanúvallomás, szakértő bevonása) a tizennegyedik életév betöltése kétséget kizáróan nem bizonyítható, úgy a Be. 4. § (2) bekezdése alapján – amely szerint a kétséget kizáróan nem bizonyított tény nem értékelhető a terhelt terhére – a terhelt tizennégy év alatti életkorát kell elfogadni.

A miniszteri válasz a fiatalkorúak életkorának bizonyítására általánosan előírt, ám jelen eljárásokban nem kötelező közokirati bizonyítás vonatkozásában kiemelte, hogy a gyakorlatban előfordulhat, hogy a terhelt elmondásán túl más bizonyítási eszköz nem áll rendelkezésre, ezért a hatóságnak nincs más lehetősége, mint elfogadni a terhelt nyilatkozatát. Emellett a közokirat hiánya nem jelenti azt, hogy a fiatalkorúakra vonatkozó speciális büntetőjogi rendelkezések ne lennének alkalmazhatóak.

Az *első és a harmadik – a fiatalkorúakra vonatkozó eljárásjogi, alaptörvényi és nemzetközi jogi garanciákkal összefüggő – kérdéseimre* a miniszter a következő részletes tájékoztatást adta.

– Elsőként kifejtette, hogy *a fiatalkorúakra a büntető anyagi jogban megállapított speciális rendelkezések az érintett eljárásokban egyaránt irányadóak*. Így kiemelte a Btk. 106. § (1) bekezdésében foglalt alapvető rendelkezést, mely szerint a fiatalkorúval szemben kiszabott büntetés vagy alkalmazott intézkedés célja elsősorban az, hogy a fiatalkorú helyes irányba fejlődjön, és a társadalom hasznos tagjává váljon, erre tekintettel az intézkedés vagy büntetés megválasztásakor a fiatalkorú nevelését és védelmét kell szem előtt tartani. A gyermekek mindenekfelett álló érdekének biztosítását szolgáló büntető anyagi jogi rendelkezések közül kiemelte a szabadságvesztés büntetés fiatalkorúval szemben kiszabható leghosszabb tartamát, valamint a kiutasítás alkalmazásának korlátozását. Hozzátette továbbá, hogy az irányadó ügyészségi gyakorlati tapasztalatok azt mutatják, hogy az érintett eljárásokban a fiatalkorú terheltek esetében *az ügyészség gyakran megrovás alkalmazása mellett megszünteti a nyomozást* a vádemelés előtt, így a fiatalkorú terheltek kiutasítására nem is kerülhet sor.

– Az alapjogi és nemzetközi jogi elvárásoknak való megfelelőség tekintetében a válasz utalt azon *általános alapjogokra, amelyek az érintett eljárásokban a fiatalkorú terheltek számára is korlátozás nélkül biztosítottak* (bírósági eljáráshoz való jog, jogorvoslati jog, védelemhez való jog, anyanyelv használatának joga, ártatlanság vélelme, nullum crimen sine lege és nulla poena sine lege elv). A nemzetközi jogi elvárásokkal kapcsolatban a miniszter a Genfi Egyezmény rendelkezéseinek figyelembe vételét hangsúlyozta azzal, hogy az Egyezmény 31. cikkének – mely szerint egy állam a menekültkénti elismerés esetén nem szankcionálja a jogellenes belépést – megfelelő hazai szabályozásra utalt. A Btk. 15. § h) pontja ugyanis az elkövető büntethetőségét, illetve a cselekmény büntetendőségét kizáró/korlátozó okok között nevesíti a törvényben meghatározott egyéb okot, amelynek megfeleltethető a menekültkénti vagy oltalmazottkénti elismerés. E szerint, *ha a határzár megsértésével összefüggésben indult büntetőeljárás során a terhelt nemzetközi védelemre vonatkozó kérelmet nyújt be, és a büntetőeljárás lefolytatására a menekültügyi eljárás eredménye kihatással lehet, az eljáró ügyész vagy bíróság mérlegeli, hogy előzetes kérdésről van-e szó, és dönt az eljárás felfüggesztéséről. Amennyiben a terhelt a menekült státuszt megkapja*, akkor a büntetőeljárás során ezt a tényt a fentebb kifejtettek szerint kell figyelembe venni, különös tekintettel arra, hogy a menedékjogot élvező személy a Btk. 59. § (2) bekezdése – illetve a Genfi egyezmény 32. Cikke – alapján *nem utasítható ki*.

Mindezek természetesen feltételezik, hogy az érintett harmadik országbeli állampolgár a határzár tiltott átlépése miatt indult büntetőeljárás alatt menekültkénti elismerését kéri. *Ha azonban az érintett személy nem nyújtott be ilyen kérelmet* Magyarországon, akkor a büntetőeljárásban eljáró *hatóság hivatalból nem köteles megvizsgálni*, hogy fennállnak-e a menekültkénti elismerés feltételei, figyelemmel arra, hogy annak vizsgálatára csak a menekültügyi hatóság előtt van lehetőség.

– Az eljárásjogi garanciák közül az IM elsőként az *anyanyelvhasználat jogának* kérdését elemezte. Ezzel kapcsolatban hivatkozott a büntetőeljárás során igénybe vehető tolmácsoláshoz és fordításhoz való jogról szóló 2010/64/EU irányelvre (a továbbiakban: 2010/64/EU irányelv), amely értelmében a hazai büntetőeljárási jogban is bevezetésre került a fordításhoz való jogról történő lemondás lehetősége. Eszerint a Be. főszabályként, *az alapelvek között nevesíti az anyanyelvhasználat jogát, továbbá a bíróság, ügyész és nyomozó hatóság kötelezettségét a kézbesítendő irat lefordítására* vonatkozóan, ezen túlmenően *azonban törvény eltérő rendelkezése hiányában lehetővé teszi a kézbesítendő irat lefordításának mellőzését, ha erről az érintett kifejezetten lemond*. Az ettől eltérő szabályozás pedig a Be. 219. § (3) bekezdésében és 262. § (6) bekezdésében jelenik meg, amelyek kimondják, hogy a vádiratot, az ítéletet és az ügydöntő végzést – illetve azoknak a magyar nyelvet nem ismerő vádlottra vonatkozó részét – le kell fordítani a vádlott által használt nyelvre. E dokumentumok fordításáról tehát a terhelt nem mondhat le. Ezt érintően a Be. 542/K. §-a azonban úgy rendelkezik, hogy a Be. 219. § (3) bekezdése és a 262. § (6) bekezdése nem alkalmazható a határzárral kapcsolatos bűncselekmények esetén. A miniszteri álláspont értelmében ez a jogalkotó szándéka szerint és helyes értelmezés mellett is azt jelenti, hogy ezekben az eljárásokban az anyanyelvhasználatra vonatkozó általános szabályok érvényesülnek azzal, hogy az érintett iratokra általánosan fennálló *fordítási kötelezettség helyett* a Be. 9. § (4) bekezdését kell alkalmazni, amely alapján *a fordításról a terhelt lemondhat*. A lemondásra pedig csak akkor kerülhet sor, ha arról a terhelt kifejezetten, jegyzőkönyvben rögzítve nyilatkozik.

A miniszter továbbá utalt a 2010/64/EU irányelv 3. cikk (7) bekezdésére is, amely szerint *az írásbeli fordítás helyett elegendő biztosítani a lényeges iratok szóbeli fordítását*, illetve szóbeli összefoglalását, *feltéve, hogy az nem sérti a tisztességes eljárást*. Ennek az IM álláspontja szerint abban az esetben van jelentősége, ha a határzárral kapcsolatos bűncselekmények miatt a vádemelésre a terhelt bíróság elé állításával kerül sor. Az ilyen ügyek tényállása és jogi megítélése egyszerű, az eljárás alapját szolgáló bizonyítékok rendelkezésre állnak, és ezek az ügyek szinte kizárólagosan tettenérésen alapulnak. A Be. 522. § (2) bekezdése alapján az ügyész a vádat a bíróság elé állítás során szóban terjeszti elő, tehát ilyen esetben nem is lehet szó már írásbeli vádiratról. Az eljárás során természetesen a tolmácsolás minden esetben biztosított. A szóban előadott vádakban egyszerű ügyek világos szerkezetű tényállásairól van szó, amelyek megértése és az azzal szembeni vádlotti védekezés lehetősége tolmácsolás útján is biztosítható a jogi végzettséggel nem rendelkező személyek számára is.

Az IM az eljárásjogi garanciák között hivatkozott a büntetőeljárás során a tájékoztatáshoz való jogról szóló 2012/13/EU irányelv (a továbbiakban: 2012/13/EU irányelv) rendelkezéseire is, és kifejtette, hogy az annak nyomán a Be. által biztosított *terhelti tájékoztatások* a határzárral kapcsolatos bűncselekmények miatti eljárásokban is alkalmazandóak. Külön kiemelte ebben a körben a Be. 62/A. §-ában részletezett, a *kiszolgáltatott terheltek speciális igényeinek szem előtt tartására* felhívó szabályokat, amelyek értelmében, ha az érintett személy a kihallgatásakor a tizennyolcadik életévét még nem haladta meg, a bíróság, az ügyész és a nyomozó hatóság a jogokról való tájékoztatást és a kötelezettségekre való figyelmeztetést az érintett személy számára érthető módon, a korára és érettségére figyelemmel fogalmazza meg. Ezek a szabályok általánosságban, valamennyi büntetőeljárásban irányadóak.

A miniszteri válasz hangsúlyozta ezen túl a *védelemhez való jog biztosítottságát* az érintett büntetőeljárásokban azzal, hogy azokban a védő részvétele kötelező. Felhívta a figyelmet arra is, hogy a kötelező védelem egyébiránt az általános szabályok értelmében arra tekintettel is fennáll, hogy a terhelt nem beszéli a magyar nyelvet.

Tekintettel arra, hogy a fiatalkorúakra vonatkozó külön fejezet – ideértve a törvényes képviselő eljárásjogi szerepét rendező szabályokat is – alkalmazását a határzárral kapcsolatos bűncselekmények miatti büntetőeljárásokban a Be. teljes egészében kizárta, a miniszter a válaszában foglalkozott *a fiatalkorú törvényes képviselőjének és ennek hiányában az eseti gyámnak az eljárásban történő részvétele kérdésével* is.

E tekintetben a miniszter elsősorban azt hangsúlyozta, hogy a védő részvétele a fiatalkorúakkal szemben lefolytatott büntetőeljárás egyik legfontosabb garanciája, mindazonáltal a fiatalkorú terhelt törvényes képviselőjét általában véve megillető legfontosabb jogosultságok jelen eljárásokban is biztosítottak. Így a törvényes képviselő meghatalmazást adhat a védőnek; a kiskorú idézéséről értesíteni kell; másolatot kaphat a szakvéleményről, az egyes nyomozási cselekményekről, amelyeken jelen lehetett, illetve a nyomozás befejezését követően azon iratokról, amelyeknek megismerésére jogosult; perújítási és felülvizsgálati indítványt terjeszthet elő a terhelt javára; utólagos bírósági mentesítés és kegyelem iránti kérelmet is benyújthat; kérheti a bűnügyi költség és a rendbírság megfizetésének elengedését. A törvényes képviselő hiányában kirendelendő *eseti gyámot* pedig a miniszter egy *olyan további kiegészítő garanciának tekinti, amely tartalmilag a kérdéses bűncselekmények esetében a fiatalkorú eljárási jogosultságait nem bővíti ki*. Összességében tehát a miniszter azzal érvelt, hogy mivel a védő jogai magukban foglalják a legfontosabb jogosultságokat, amelyeknek a büntetőeljárás szempontjából garanciális jellegük van, így a törvényes képviselő – illetve az eseti gyám – csupán *quasi pótvédő*, azaz *a legfőbb garanciát a védő részvétele jelenti*, nem a törvényes képviselőé.

A fiatalkorúak elleni büntetőeljárásban megkövetelt *környezettanulmányt* tekintve a miniszteri válasz kiemeli, hogy ez a jogintézmény a határzárral kapcsolatos bűncselekmények miatti büntetőeljárásokban *nehezen értelmezhető*, mivel a környezettanulmány elsődleges célja, hogy a terhelt személyiségre, életkörülményeire, bűncselekményhez való viszonyára vonatkozó szakmai megállapításokat gyűjtse össze, amelynek keretében a pártfogó felügyelőnek a szülőt kötelező meghallgatnia, be kell szereznie a fiatalkorúra vonatkozó pedagógiai véleményt és fel kell tárnia egyéb gyermekvédelmi előzményeket. Ezek a bevándorlás folyományaként esetleg elkövetett határzárral kapcsolatos bűncselekményekben érintett fiatalkorúak esetében nehezen vagy egyáltalán nem teljesíthetők tekintettel arra, hogy gyakran nem saját szülőkkel érkeznek, és iskolai részvételükkel kapcsolatos információk sem állnak rendelkezésre.

A miniszter ugyanakkor annak ellenére, hogy részletezte a büntetőeljárásban általában véve biztosított garanciák jelen eljárásokban való alkalmazhatóságát, *nem adott érdemi választ arra a kérdésemre, hogy mi indokolta a fiatalkorú terheltekre vonatkozó, az általánostól eltérő garanciális szabályok, azaz a Be. teljes XXI. fejezetének figyelmen kívül hagyását az érintett büntetőjogi tényállások miatti büntetőeljárásokban*. Nem tért ki továbbá a válasz arra sem, hogy mennyiben áll összhangban a módosítás a gyermekek érdekeit megkülönböztetett figyelemmel kezelő nemzetközi jogi elvárásokkal.

**A gyermeki jogok védelme a nemzetközi jogban**

– *A gyermek fogalma tekintetében:*

A nemzetközi jogi dokumentumok többségében gyermeknek a tizennyolc év alatti személyek tekintendők.[1] Az Egyezmény 2. cikke a részes államoktól megköveteli, hogy tartsák tiszteletben és biztosítsák a joghatóságuk alá tartozó gyermekek számára az egyezményben lefektetett jogokat *minden megkülönböztetés nélkül*.

– *A gyermek mindenekfelett álló érdeke tekintetében:*

Az Egyezmény 3. cikke a gyermekvédelem legfontosabb alapelvét teremtette meg azzal, hogy a szociális védelem köz- és magánintézményeit, a bíróságokat, a közigazgatási hatóságokat és a törvényhozó szerveket arra hívja fel, hogy minden, a gyermeket érintő döntésükben a *gyermek mindenekfelett álló érdekét* vegyék figyelembe elsősorban.

[1] Lásd: A Gyermek Jogairól szóló Egyezmény 1. cikk; A gyermekmunka legrosszabb formáinak betiltásáról és felszámolására irányuló azonnali lépésekről szóló Egyezmény; Gyermekek Jogainak és Jólétének Afrikai Chartája

Az ENSZ Gyermekjogi Bizottsága értelmezésében a gyermek mindenekfelett álló érdeke egyrészről jogot jelent arra, hogy a gyermek legfőbb érdeke elsőbbséget élvezzen a többi érdekkel szemben; másrészről a jogi rendelkezések értelmezését elősegítő alapelv, amely alapján több lehetséges értelmezés közül azt kell elfogadni, amely a gyermek legfőbb érdekét szolgálja; harmadrészt eljárásjogi alapelv, amely alapján egy gyermeket, gyermekek egy csoportját vagy általában véve a gyermekeket érintő döntések meghozatalakor a döntésnek a gyermekre, gyermekekre való pozitív és negatív hatásait értékelve kell eljárni. A gyermek legfőbb érdekének elsődlegességét deklaráló alapelvnek fő célja az Egyezményben szereplő jogok teljes és hatékony garantálása, valamint a gyermek fejlődési lehetőségeinek holisztikus szemszögből való megközelítése. Ez tehát a részes államoktól gyermekjogi központú szemléletet, továbbá a gyermek fizikai, pszichológiai, érzelmi és lelki egységének valamennyi területen történő biztosítását követeli meg.[2]

– *A menekült gyermekek tekintetében:*

Az Egyezmény 22. cikke szól a menekült gyermekek jogairól: „Az Egyezményben részes államok megteszik a megfelelő intézkedéseket, hogy az a gyermek, aki akár egymagában, akár apjával és anyjával vagy bármely más személlyel együtt az erre vonatkozó nemzetközi vagy hazai szabályok és eljárások értelmében menekült helyzetének elismerését kéri vagy menekültnek tekintendő, megkapja az Egyezményben és más emberi jogokkal kapcsolatos vagy humanitárius jellegű egyéb nemzetközi okmányokban, amelyekben az említett államok részesek, elismert jogok élvezetéhez szükséges védelmet és humanitárius támogatást. (…)". A 22. cikk tehát hangsúlyozza, hogy ezen gyerekeket megilletik a Egyezmény által meghatározott jogok, (éppúgy mint az állam joghatóságához tartozó minden gyereket, állampolgári hovatartozástól függetlenül). E cikk nem tér ki azokra a bevándorló gyerekekre, akik nem számítanak menekültnek, habár a világon számos kísérő nélküli, a szülőhazájától távol lévő gyerek vándorol ki megélhetési okokból. Az ENSZ Gyermekjogi Bizottsága a 6. számú átfogó kommentárjában azzal a javaslattal él, hogy e gyerekeket a menedékjogi eljárásokon keresztül ne toloncolják ki automatikusan, hanem humánus és pozitív elbánásban részesüljenek.

– *A gyermek a büntetőeljárásban:*

A büntetőeljárásra koncentrálva az Egyezmény 40. cikke deklarálja, hogy az egyezményben részes államok *elismerik a bűncselekmény elkövetésével gyanúsított, vádolt vagy abban bűnösnek nyilvánított gyermeknek olyan bánásmódhoz való jogát, amely előmozdítja a személyiség méltósága és értéke iránti érzékének fejlesztését*, erősíti a mások emberi jogai és alapvető szabadságai iránti tiszteletét, és *amely figyelembe veszi korát*, valamint a társadalomba való beilleszkedése és abban építő jellegű részvétele elősegítésének szükségességét.

Kimondja továbbá, hogy az egyezményben részes államok minden erejükkel azon lesznek, hogy *előmozdítsák különleges törvények és eljárások elfogadását, hatóságok és intézmények létrehozását a bűncselekmény elkövetésével gyanúsított, vádolt vagy abban bűnösnek nyilvánított gyermekek számára* és különösen minden lehetséges és kívánatos esetben tegyenek intézkedéseket e gyermekek ügyének bírói eljárás mellőzésével való kezelésére, annak fenntartásával, hogy *az emberi jogokat és a törvényes biztosítékokat teljes mértékben be kell tartani.*

Ugyancsak a 40. cikk 4. pontja rögzíti, hogy a részes államoknak rendelkezések egész sorát, így különösen a gondozással, az irányítással és a felügyelettel, a tanácsadással, a próbára bocsátással, a családi elhelyezéssel, általános és szakmai oktatási programokkal és nem intézményes megoldásokkal kapcsolatban rendelkezéseket kell hozni annak érdekében, hogy *a gyermekek számára jólétüknek megfelelő, valamint helyzetükhöz és az elkövetett bűncselekményhez mért elbánást lehessen biztosítani.*

---

[2] Lásd: az ENSZ Gyermekjogi Bizottsága 14. sz. állásfoglalásának különösen 4-6., valamint 32. pontjában http://www2.ohchr.org/English/bodies/crc/docs/GC/CRC_C_GC_14_ENG.pdf

Az Egyezmény idézett cikkeinek tartalmával kapcsolatban, a kérdés megítélése szempontjából kiemelhetőek az ENSZ Gyermekjogi Bizottsága 2007-ben elfogadott 10. sz. átfogó kommentárjának vonatkozó rendelkezései, valamint az ENSZ Közgyűlésének több határozata is.[3] Nem hagyható figyelmen kívül az Egyezmény 40. cikk 3. pontja sem, amely deklarálja az egyezményben részes államok kötelezettségét arra, hogy olyan *legalacsonyabb életkort állapítsanak meg*, amely alatt a gyermekkel szemben bűncselekmény elkövetésének vélelme kizárt.

A PPJNE 10. cikk 2. pont b) alpontja szerint a *fiatalkorú vádlottakat a felnőttektől el kell különíteni* és ügyükben a lehető legrövidebb időn belül dönteni kell. Emellett a PPJNE 14. cikk 4. pontja kimondja, hogy a *fiatalkorú személyek esetében az eljárásnak figyelemmel kell lennie az életkorukra és az átnevelésükhöz fűződő érdekekre.*

Végül a büntetőeljárásban kiszabható szankciók tekintetében az Egyezmény és a PPJNE is tartalmaz korlátozó rendelkezéseket. Az Egyezmény 37. cikke értelmében az egyezményben részes államok gondoskodnak arról, hogy gyermeket törvénytelenül vagy önkényesen ne fosszanak meg szabadságától. A gyermek őrizetben tartása vagy letartóztatása, vagy vele szemben szabadságvesztés-büntetés kiszabása a törvény értelmében csak végső eszközként alkalmazható a lehető legrövidebb időtartammal. E cikk hangsúlyozza továbbá, hogy a szabadságától megfosztott gyermekkel emberségesen és az emberi méltóságnak kijáró tisztelettel, életkorának megfelelő szükségleteinek figyelembevételével kell bánni. Különösképpen el kell különíteni a szabadságától megfosztott gyermeket a felnőttektől, kivéve, ha a gyermek mindenekfelett álló érdekében ennek ellenkezője tűnik ajánlatosabbnak.

A PPJNE 10. cikk 3. pontja szintén úgy rendelkezik, hogy a büntetés-végrehajtási rendszerben a fiatalkorú elkövetőket a felnőttektől el kell különíteni, s részükre a koruknak és a jogi helyzetüknek megfelelő elbánást kell biztosítani.[4]

*– A gyermek jogai a gyermekbarát igazságszolgáltatás tükrében:*

A gyermeki jogok tárgyalása során feltétlenül szükséges megemlékezni az *Európa Tanács Miniszteri Bizottságának a gyermekbarát igazságszolgáltatásról szóló iránymutatásáról* (a továbbiakban: Iránymutatás). E szerint a gyermekbarát igazságszolgáltatás olyan igazságszolgáltatási rendszer, amely az elérhető legmagasabb szinten biztosítja a gyermekek jogainak tiszteletben tartását és hatékony érvényesítését, figyelembe véve az Iránymutatásban 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 koncentrál, tiszteletben tartja a gyermekek jogait, beleértve a tisztességes eljáráshoz való jogot, az eljárásban való részvétel és az eljárás megértésének jogát, a magánélet, a családi élet, az integritás és a méltóság tiszteletben tartásához fűződő jogot.

Az Iránymutatás felhívja a figyelmet arra a tagállami kötelezettségre, miszerint garantálni kell a gyermekek azon jogának hatékony érvényesítését, hogy a részvételükkel folyó vagy őket érintő minden ügyben elsődleges szempont legyen a gyermekek mindenekfelett álló érdekeinek figyelembe vétele.

---

[3] http://unicef.hu/wp-content/uploads/2014/10/K%C3%A9zik%C3%B6nyv-a-gyermekjogi-egyezm%C3%A9ny-alkalmaz%C3%A1s%C3%A1hoz.pdf

[4] Az ENSZ Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának 25. cikk (2) bekezdése szintén biztosítani kívánta a gyermekkor különleges segítséghez és támogatáshoz való jogát. Ez ugyan a kihirdetése idején kötelező erővel nem bírt, azonban egyrészt alapját képezi a később elfogadott, kötelező erővel bíró PPJNE-nek és a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának; másrészt az Országgyűlés 1998-ban az ENSZ Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata elfogadásának 50. évfordulója alkalmából megfogalmazta az 1/1998. (XII. 16.) OGY politikai nyilatkozatot, amelyben a Nyilatkozatban foglalt alapvető célok mellett kötelezte el magát: „A Nyilatkozat időtálló és időszerű dokumentum, melynek következetes és maradéktalan érvényesítése a jelen és jövő nemzedékek számára megkerülhetetlen erkölcsi és politikai kötelesség. Mi, a magyar nép demokratikusan választott parlamenti képviselői ismételten hitet teszünk az Egyetemes Nyilatkozatban lefektetett alapvető célok mellett. Megerősítjük együttműködési szándékunkat az ENSZ, az Európa Tanács, az EBESZ emberi jogi szervezeteivel, az Interparlamentáris Unióval és mindazon nemzetközi és hazai civil szervezetekkel, amelyek elismerésre méltóan tevékenykednek az emberi jogok védelméért.”.

Az Iránymutatás I. rész III. fejezet D) címe emellett a megkülönböztetés tilalmára, valamint a kiszolgáltatott helyzetben lévő gyermekekkel való speciális bánásmódra orientál.

E szerint a gyermekek jogait nemen, fajon, bőrszínen vagy etnikai háttéren, életkoron, nyelven, valláson, politikai vagy egyéb véleményen, nemzeti vagy társadalmi származáson, társadalmi-gazdasági háttéren, a szülő(k) helyzetén, nemzeti kisebbséghez fűződő kapcsolaton, vagyonon, születésen, szexuális irányultságon, nemi identitáson vagy egyéb helyzeten alapuló megkülönböztetés nélkül kell biztosítani. *A különösen sérülékeny gyermekek, úgymint a migráns, menekült vagy menedékkérő, kísérő nélküli*, fogyatékossággal élő, hajléktalan és utcán élő, roma, továbbá intézetben élő *gyermekek esetében szükség lehet különleges védelemre és segítségre*.

**A vizsgálat megállapításai**

**I. A hatásköröm tekintetében**

A feladat- és hatáskörömet, valamint az ehhez szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 1. § (2) bekezdés a) pontja értelmében *az alapvető jogok biztosa tevékenysége során megkülönböztetett figyelmet fordít a gyermekek jogainak védelmére*.

Az Ajbt. 20. § (1) bekezdése pedig arra ad felhatalmazást, hogy a hozzám benyújtott beadvány alapján – az Ajbt.-ben meghatározott kivétellel – vizsgálatot folytassak, és az Ajbt.-ben meghatározott intézkedést alkalmazzam. Az Ajbt. 18.§ (4) bekezdése értelmében az alapvető jogok biztosa a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat. A 28. § (1) bekezdése értelmében pedig az alapvető jogok biztosa az általa lefolytatott vizsgálatról jelentést készít, amely tartalmazza a feltárt tényeket, az ezeken alapuló megállapításokat és következtetéseket. Végül szükséges utalni az Ajbt. 37. §-ára, amely arra ad felhatalmazást, hogy amennyiben az alapvető jogok biztosa álláspontja szerint az alapjogi visszásság valamely jogszabály nem megfelelő rendelkezésére, illetve az adott kérdés jogi szabályozásának hiányára vagy hiányosságára vezethető vissza, a visszásság jövőbeni elkerülése érdekében javasolhatja a jogalkotásra jogosult szervnél jogszabály módosítását, hatályon kívül helyezését vagy kiadását, illetve a jogszabály előkészítőjénél jogszabály előkészítését. Ez alapján a vizsgálati hatásköröm kiterjed az érintett jogszabályi rendelkezések alapjogi szempontú áttekintésére is.

**II. A vizsgált alapjogok tekintetében**

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer feltárása során *autonóm, objektív módon*, kizárólag *alapjogi érvek* felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget az Alaptörvényben kapott mandátumának. Álláspontom szerint az ombudsman akkor jár el helyesen, ha következetesen, zsinórmértékként támaszkodik az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint az egyes alapjogi tesztekre. Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány 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 éllel 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."*

Ha összevetjük az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésében, illetve XXVIII. cikk (1)-(2) bekezdésében foglaltakat a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 67. § (1) bekezdésének, illetve 57. § (1)-(2) bekezdésének szövegével, akkor az állapítható meg, hogy a vizsgálat tárgyát képező tisztességes bírósági eljáráshoz való jog, valamint 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 indokolásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket.

**1.** *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. Az Egyezmény preambuluma 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*.

**2.** Tisztázni szükséges az alkotmánybírósági gyakorlat nyomán, hogy *a büntetőeljárási jogban megkövetelt garanciák hogyan kapcsolódnak az alkotmányos garanciákhoz.* Az Alkotmánybíróság értelmezésében a büntetőeljárás a büntetőjogi felelősségre vonás törvényben meghatározott rendje, azoknak a garanciális elveknek és eljárási cselekményeknek a sorozata, amelyek megtartása mellett a bíróság dönt a büntetőjogi felelősség kérdésében. Az állam egyik fontos közjogi kötelezettsége, hogy érvényt szerezzen a büntetőjogi igénynek, amelyet az alkotmányos rend fenntartása, illetve a polgárok személyének és jogainak védelme követel meg a bűncselekménnyel szemben [34/2013. (XI. 22.) AB határozat]. A tényállásban ismertetett jogszabályi változás egyaránt érinti a *tisztességes eljárás követelményét* (Alaptörvény XXVIII. cikk), valamint a *gyermekek speciális védelemhez és gondoskodáshoz való jogát* (Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdés).

Az Alaptörvény hivatkozott XVI. cikk (1) bekezdése *objektív védelmi kötelezettséget* teremt az állam számára azzal, hogy – az Egyezmény által megteremtett alapelv mentén – a gyermekek legfőbb érdekét köteles érvényre juttatni valamennyi területen, különösen a jogalkotói tevékenysége keretében. Ezen objektív intézményvédelem keretein belül azonban az állam jogalkotóként maga választhatja meg a védelem részét képező garanciális eszközöket.

*A gyermekek általános, Alaptörvényre visszavezethető védelme ez alapján a büntetőjogban is érvényesítendő feladat, amelynek megvalósítását jelen jogszabályi környezetben a fiatalkorú terheltekre, valamint a kiskorú tanúkra, sértettekre vonatkozó speciális eljárásjogi szabályok biztosítása szolgálja.* A törvényhozó széles mérlegelési jogkörrel rendelkezik abban a kérdésben, hogy a fiatalkorú terheltek speciális védelmét milyen eszközökkel biztosítja. Amennyiben azonban a fiatalkorúakra vonatkozó és általánosan érvényesülő, eltérő szabályok egy részének alkalmazását a törvény kizárja egyes büntetőeljárások tekintetében, azzal felveti az állam objektív védelmi kötelezettsége nem teljeskörű teljesítésének vagy esetleg elmulasztásának gyanúját.

Ezekben az esetekben ugyanis a törvényhozó nem biztosítja azt a kellő védelmet, amelyre az Alaptörvény XVI. cikke alapján köteles lenne. Fontos ezzel összefüggésben hangsúlyozni, hogy a határzárral kapcsolatos bűncselekmények miatti büntetőeljárásokban részt vevő fiatalkorú elsősorban gyermek és csak másodsorban menekült vagy migráns személy, ezért, ha a jogalkotó a gyermek legfőbb érdekének objektív védelmétől el kíván térni, annak alkotmányos indokát meg kell határoznia.

**3.** Ezzel egyidejűleg utalni szükséges arra, hogy *a gyermekek érdekei védelmének általános szintű kötelezettsége a nemzetközi jog által egyaránt megkövetelt állami feladat.* Az Alaptörvény Q) cikke deklarálja, hogy Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját, továbbá, hogy Magyarország elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait. A nemzetközi jog általános elveken kívüli szabályai jogszabályban történő kihirdetésükkel válnak a magyar jogrendszer részévé. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint azonban az általánosan elismert szabályok külön transzformáció nélkül is a magyar jog részei [53/1993. (X. 13.) AB határozat]. A gyermekek mindenekfelett álló érdekeit hangsúlyozó nemzetközi jogi dokumentumok ezért az államot mint jogalkotót abba az irányba terelik, hogy a hazai jogszabályi környezet megalkotása során a gyermekvédelmi szempontokat érvényesítse. E védelemnek a bármely jogterületen jelentkező absztrakt hiányossága arra enged következtetni, hogy a nemzetközi jog által megkövetelt állami gondoskodás sérelmet szenvedett. Ugyanígy, az Egyezmény egyes konkrét rendelkezéseinek sérelme is a magyar jogi szabályozás nemzetközi egyezménybe ütközését eredményezi. Ennek alapján az egyes garanciák meghatározása nem kizárólag az állam saját hatáskörben meghozott döntésén alapszik, hiszen a nemzetközi szerződések joga e tekintetben köti a részes államokat. Emellett az Egyezmény rendelkezései az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésében rögzített védelemhez való jog értelmezése, konkrét tartalommal megtöltése tekintetében is irányadónak tekintendőek.

**4.** Az Alaptörvény XXVIII. cikke alapján „*mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el.* (…)".

Az EJEE 6. cikke szintén foglalkozik a tisztességes tárgyaláshoz való joggal. E szerint mindenkinek joga van arra, hogy ügyét a törvény által létrehozott független és pártatlan bíróság *tisztességesen,* nyilvánosan és ésszerű időn belül tárgyalja, és hozzon határozatot polgári jogi jogai és kötelezettségei tárgyában, illetőleg az ellene felhozott büntetőjogi vádak megalapozottságát illetően. A 14. cikk pedig a megkülönböztetés – ideértve különösen a nemzeti vagy társadalmi származás szerinti diszkrimináció – tilalmát deklarálja.

Az Alkotmánybíróság a tisztességes eljáráshoz való jog kérdését több döntésében is elemezte [Vö. például 8/2015. (IV. 17.) AB határozat; 14/2004 (V. 07.) AB határozat; 22/2014. (VII. 15.) AB határozat; 6/1998. (III. 11.) AB határozat]. Ezek 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. A tisztességes eljárás követelménye által meghatározott garanciák nem abszolútak, de az általános szabály szerinti mérlegelésnek mégis abszolút korlátai. Nincs olyan szükségesség, amely miatt a tárgyalás tisztességes voltát arányosan ugyan, de korlátozni lehetne; hanem a tisztességes tárgyalás fogalmán belül alakítandó ki olyan ismérvrendszer, amely annak tartalmát adja, s csak ezen belül értékelhető bizonyos korlátozások szükséges és arányos volta. Az 7/2013. (III. 1.) AB határozatban az Alkotmánybíróság az Alaptörvény rendelkezései tekintetében is irányadónak tekintette a tisztességes eljáráshoz fűződő alapvető joggal kapcsolatban kimunkált korábbi alkotmánybírósági gyakorlatot.

Az Alkotmánybíróság ezen túlmenően az Alaptörvény szövegéből kiindulva megfogalmazta a tisztességes eljáráshoz való jog tartalmát kitöltő ún. részjogosítványokat. Ezek különösen: a bírósághoz fordulás joga, a tárgyalás igazságossága (ami nem garantálja a döntés igazságosságát), a tárgyalás nyilvánosságának és a bírói döntés nyilvános kihirdetésének a követelménye, törvény által létrehozott bíróság, a bírói függetlenség és pártatlanság kívánalma, továbbá az ésszerű időn belüli elbírálás.

A szabály de facto nem rögzíti, de az Alkotmánybíróság értelmezése szerint *része a tisztességes eljárásnak az is, hogy az eljárásban biztosítva legyen a fegyverek egyenlősége*. [22/2014. (VII. 15.) AB határozat]

Ennél a pontnál, figyelemmel az Alaptörvény által garanciális jognak tekintett ésszerű időn belül történő eljárásra, utalni szükséges az Alkotmánybíróság azon álláspontjára, hogy az egyszerűsítés, az ésszerűsítés és a pergazdaságossági szempontok érvényre juttatásakor fokozott figyelmet kell fordítani az alkotmányos büntetőjog követelményeire. A *pergazdaságossági és eljárás-egyszerűsítési szempontok nem szolgálhatnak indokul a büntetőeljárási garanciák félre tételére.* [72/2009. (VII. 10.) AB határozat; 5/1999. (III. 31.) AB határozat].

## III. Az ügy érdemében

Mindenekelőtt szükségesnek tartom kiemelni, hogy jelen esetben az érintett szabályozás kapcsán nem tartottam elegendőnek az objektív intézményvédelmi kötelezettség, a nemzetközi jogi, illetve az alkotmányos védelem garanciális kérdései valamely aspektusának kiragadásával történő megközelítését. A fenti megközelítési módokat tehát komplexen, egymásra tekintettel szükséges figyelembe venni, célszerű alapul venni, hogy a gyermekek alapvető jogainak és legfőbb érdekének mindenkori védelme az állam nemzetközi jogból és az Alaptörvényből eredő kötelessége, *ezen belül pedig külön vizsgálat tárgyát kell, hogy képezze az általános védelmi kötelezettség teljesítésének megállapításához szükséges egyes eljárásjogi garanciák meglétének a kérdése.*

Az ombudsmani vizsgálat sajátos, mivel – hatáskör, illetve panaszbeadvány hiányában – nem konkrét eljárást vagy eljárásokat, döntéseket tekintett át, hanem kifejezetten a szabályozás alapjogi elemzését kívánta elvégezni.[5] Az Alaptörvény és a nemzetközi jogi dokumentumok által a gyermekek vonatkozásában megkövetelt speciális figyelem – a határzárral kapcsolatos bűncselekmények miatt a fiatalkorúakkal szemben indítható büntetőeljárás hatályos szabályozásával összevetve – *alapot nyújt arra, hogy megvizsgáljuk, a jogalkotó kellően és az általános büntetőeljárási szabályokhoz képest biztosítja-e a gyermekek jogainak és legfőbb érdekének védelmét, figyelembe veszi-e a 18 év alattiak életkori sajátosságaiból eredő speciális, kiszolgáltatott helyzetét ezekben az eljárásokban. Mindezek mellett pedig azt is vizsgálni szükséges, hogy a jogalkotó figyelemmel van-e arra, hogy a fiatalkorúakon belül e jogokat megkülönböztetés nélkül biztosítsa.* Ennek keretében a Be. fiatalkorúakra vonatkozó XXI. fejezete rendelkezéseinek nyomán az alábbiak állapíthatóak meg.

Mindenekelőtt szükséges megjegyezni, hogy a határzárral összefüggésben elkövetett bűncselekmények miatt indított eljárásokban a – döntően a gyermek múltbéli és aktuális kapcsolataira, körülményeire, előéletére koncentráló – környezettanulmány e bűncselekmények és elkövetőik speciális körülményeire tekintettel, továbbá a műszeres vallomásellenőrzés (poligráf) a döntően tettenérés alapján indult büntetőeljárások egyszerűbb bizonyítási kérdéseire tekintettel nem képezte vizsgálatom tárgyát.

### 1. A fiatalkorú életkori sajátosságainak figyelembe vétele

#### *1.1. Az életkor büntető anyagi és eljárási jogi relevanciája*[6]

A Be. 447. §-a a fiatalkorú terheltek életkori sajátosságainak megfelelő eljárásjogi intézkedésekre hív fel. A törvényben – korábban is – külön fejezetet kapott a fiatalkorúak elleni büntetőeljárás szabályozása, amellyel érvényesülhetett az a jogalkotói szándék, miszerint ezek az eljárási szabályok a büntetőeljárási jog szerves részét kell, hogy képezzék, azonban viszonylagos önállósággal kell bírniuk.

*A gyermekek esetében az általánostól eltérő szabályok alkalmazása nemzetközi elvárás.* Az Egyezmény ezen elvárás keretében a részes államoktól megköveteli, hogy az egyezményben lefektetett gyermeki jogokat a gyermek legfőbb érdekét szem előtt tartva garantálják.

---

[5] A rendelkezésre álló adatok szerint 2015. szeptember 15. és 2016. július 10. között a Szegedi Törvényszéken 2 880 emberrel szemben indult büntetőeljárás a határzár tiltott átlépése miatt, közülük pedig 2 836 embert ítéltek el. Július 10. óta egyetlen egy ilyen eljárás sem indult. Forrás: http://www.helsinki.hu/magyar-menekultugy-a-szamok-tukreben-2016-augusztus-1/

[6] A Be. 447. § (1) bekezdése alapján a fiatalkorúval szemben az eljárást az életkori sajátosságainak figyelembevételével, és úgy kell lefolytatni, hogy az elősegítse a fiatalkorúnak a törvények iránti tiszteletét.

Szükséges kiemelni, hogy az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdése alapján kétségtelenül indokolt valamennyi jogterületen speciális hangsúlyt fektetni a gyermekek jogaira és a velük való bánásmódra. Különösen igaz ez a büntető anyagi és eljárási jogra, amely *ultima ratio* jellegénél fogva végső soron az állam büntető hatalmának érvényesítését fejezi ki. Erre tekintettel a hazai büntetőeljárási jogi szabályozásban a fiatalkorú terheltekre vonatkozó rendelkezések az általánostól eltérő, speciális jelleget kaptak, illetve önálló fejezetben kerültek elhelyezésre.

Figyelemmel kell lenni ennek értékelése során arra is, hogy az Egyezmény 2. cikke a diszkrimináció tilalmát határozza meg. Ezért *a büntetőeljárás során a fiatalkorú terheltek számára biztosított jogokat minden megkülönböztetés*, nevezetesen a gyermeknek vagy szüleinek, illetve törvényes képviselőjének faja, színe, neme, nyelve, vallása, politikai vagy más véleménye, nemzeti, nemzetiségi vagy társadalmi származása, vagyoni helyzete, cselekvőképtelensége, születési vagy egyéb helyzete szerinti *különbségtétel nélkül kell garantálni*. Mindezek alapján külön is kiemelendő, hogy *a határzárral kapcsolatos bűncselekmények miatt a fiatalkorú személlyel szemben indult büntetőeljárásokban a fiatalkorú terheltek tekintetében a más bűncselekmények miatt indult eljárásokban érvényesítendő, a kiskorúak életkorát és érdekeit szem előtt tartó, a felnőtt korú terheltekre vonatkozó szabályoktól eltérő szabályozás szükségességétől egy jogállamban nem lehet eltekinteni.*

Az életkori sajátosságok figyelembe vételének kötelezettségét érintően *kardinális kérdés, hogy a fiatalkorú migráns, illetve menekült milyen módon tudja igazolni az életkorát.*

E kérdés jelentős *problémát* okoz a menekültügyi eljárásokban is. A Magyarországra érkező, személyazonosításra alkalmas iratokkal nem rendelkező külföldi életkorának *elsődleges* meghatározása főszabály szerint a határőrizeti szervek által elrendelt orvosi vizsgálat keretében, szemrevételezés, illetve kikérdezés módszerével történik akkor, ha a kiskorúnak látszó külföldi felnőttnek, vagy a felnőttnek látszó külföldi kiskorúnak vallja magát. A menedékjogi kérelmet előterjesztő, kísérő nélküli kiskorú esetében egy *második*, radiológiai vizsgálatot is tartalmazó, *igazságügyi orvosszakértői életkor-meghatározás is történik*.[7] A hatályos törvényi rendelkezések értelmében orvosszakértő véleményének beszerzésére kerül sor, ha kétséges, hogy az érintett személy kiskorú-e.[8] A menekültügyi eljárásban az életkor megállapítása során a szűkös időkeret miatt pszichológus bevonására csak későbbi szakértői felülvizsgálat alkalmával kerülhet sor.[9] Az életkor meghatározása azonban a büntetőeljárásban alapvető fontosságú, megkerülhetetlen kérdés annak megítélése érdekében is, hogy *a terhelt életkorából adódóan egyáltalán büntethető-e.*

A Be. XXI. fejezetében rögzített általános szabály szerint a fiatalkorú életkorát *közokirattal* kell bizonyítani.[10] Közokiraton a polgári perrendtartás szerinti fogalmat kell érteni.[11]

A határzárral összefüggő bűncselekmények miatt indult ügyek – sajátos körülményeikből eredő – jellemzője, hogy a terheltek gyakran *nem rendelkeznek* személyazonosságot igazoló közokirattal, illetve *az általuk bemutatott közokirat valódisága megkérdőjelezhető*, ezért *a terheltek tényleges életkora nem nyilvánvaló.* Itt érdemes utalni a legfőbb ügyésznek a gyermek- és fiatalkorúak által elkövetett bűncselekményekkel összefüggő ügyészi szakfeladatok ellátásáról szóló 21/2013. (X. 31.) LÜ utasításának (a továbbiakban: LÜ utasítás) 4. §-ában foglaltakra, amely a *menedékjogról szóló törvény szerinti orvosszakértői vélemény beszerzését írja elő nem magyar állampolgár esetén, a rendelkezésre álló közokirat hiányában*.

---

[7] Lásd Haraszti Margit Katalin: Kísérő nélküli kiskorúak a menekültjogban és a gyermekvédelemben: árnyak a Paradicsomban In: Családi Jog 2014. (12. évfolyam) 4. szám 7-21. old

[8] A menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény 44. § (1) bekezdése szerint, amennyiben a magát kiskorúnak valló elismerését kérő kiskorúságát illetően kétség merül fel, életkora megállapítása céljából orvosszakértői vizsgálat kezdeményezhető.

[9] Lásd a Bűnügyi Szakértői és Kutatóintézetnek a kísérő nélküli, magukat kiskorúnak valló migránsok életkor meghatározásáról szóló, 2014. január 15-én kelt, 29200/196/2014. ált. számú szakmai módszertani ajánlását

[10] Be. 453. § (1) A fiatalkorú életkorát közokirattal kell bizonyítani.

[11] A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 195. § (1) bekezdése szerint: Az olyan papír alapú vagy elektronikus okirat, amelyet bíróság, közjegyző vagy más hatóság, illetve közigazgatási szerv ügykörén belül, a megszabott alakban állított ki, mint közokirat teljesen bizonyítja a benne foglalt intézkedést vagy határozatot, továbbá az okirattal tanúsított adatok és tények valóságát, úgyszintén az okiratban foglalt nyilatkozat megtételét, valamint annak idejét és módját. Ugyanilyen bizonyító ereje van az olyan okiratnak is, amelyet más jogszabály közokiratnak nyilvánít.

A Be. határzárral összefüggő bűncselekményekre létrehozott eljárási szabályai szerint nincs szükség a fiatalkorúakra vonatkozó speciális fejezeti rendelkezések alkalmazására, *így az életkor közokirattal történő igazolására sem*. Az életkor meghatározásának, illetve megállapításának döntő jelentőséggel kell rendelkeznie azonban, ugyanis a 18 év alatti, azaz kiskorú személyek a nemzetközi jog és a hazai jog által egyaránt támogatott és megerősített, különleges bánásmódban kell, hogy részesüljenek. Még súlyosabb probléma e körben, *ha a terheltként vád alá helyezett és elítélt személy valójában még csupán gyermekkorú, azaz életkora nem éri el a büntethetőség alsó korhatárát sem.*

A Btk. 16. §-a szerint nem büntethető, aki *a büntetendő cselekmény elkövetésekor a tizennegyedik életévét nem töltötte be* (kivéve az emberölés, az erős felindulásban elkövetett emberölés, a testi sértés, a rablás és a kifosztás elkövetőjét, ha a bűncselekmény elkövetésekor a tizenkettedik életévét betöltötte, és az elkövetéskor rendelkezett a bűncselekmény következményeinek felismeréséhez szükséges belátással). Az életkornak ezért *meghatározó jelentősége van*, mivel a büntetőjogi felelősségre vonás alapját a bűncselekmény elkövetése képezi, azonban a bűncselekmény fogalmának egy részét a bűnösség teszi ki. A bűnösség egyik eleme pedig, hogy az elkövető az elkövetés idején a törvényben meghatározott életkort betöltse. Az Alkotmánybíróság korábban rámutatott, hogy az emberi méltósághoz való jogból az következik, hogy alkotmányosan csak a bűnös elkövetőt lehet megbüntetni [11/1992. (III. 5.) AB határozat].[12]

A miniszter mindezekkel kapcsolatban arra hívta fel a figyelmet, hogy *az életkor tisztázása részét képezi a személyazonosság megállapításának*, ezért ez a büntetőeljárásban részt vevő nyomozó hatóság, ügyész és bíróság alapvető eljárási kötelezettsége. A miniszteri válasz az életkor tisztázása körében arra a gyakorlati problémára utalt, amikor a terhelt elmondásán túl más bizonyítási eszköz nem áll rendelkezésre, így *a hatóságnak nincs más lehetősége, mint elfogadni a terhelt nyilatkozatát*. Ezzel kapcsolatban azonban nem lehet eltekinteni a miniszter által ugyancsak hivatkozott, a Be. 4. §-ában rögzített alapelvtől, amely szerint *a kétséget kizáróan nem bizonyított tény nem értékelhető a terhelt terhére*. Emiatt a terhelti nyilatkozattal kapcsolatban felmerülő aggály esetén más bizonyítékok beszerzése elengedhetetlen az érintett személy életkorának tisztázása érdekében. Ennek legalapvetőbb módja – a miniszter válasza által is nevesített – tanúvallomás és szakértői vizsgálat. Ha pedig ez sem vezet eredményre, úgy – az ellenkező tény bizonyításának hiányában – adott esetben a terhelt számára kedvezőbb, tizennégy év alatti életkor megállapítása indokolt.

Nem egyértelmű ugyanakkor a miniszteri válasz azon megállapítása, miszerint a közokirat hiánya „nem jelenti azt, hogy a fiatalkorúakra vonatkozó kedvezőbb büntetőjogi rendelkezések ne lennének alkalmazhatók". A fiatalkorúakat érintően a Be. általános eljárásjogi rendelkezései között megjelenő speciális rendelkezések ugyanis valóban nem kerültek kizárásra az érintett büntetőeljárásokban, azonban *a fiatalkorúakra vonatkozó XXI. fejezet rendelkezései, így az életkor közokirati bizonyítása is, expressis verbis mellőzésre kerültek*. A miniszteri megjegyzés ezért olyan módon értelmezhető a hatályos szabályok fényében, hogy *közokirati bizonyíték hiányában is van lehetőség az életkor tisztázására, adott esetben a fiatalkorúság tényének elfogadására*, és ez által a Be. általános rendelkezései közé sorolható, a fiatalkorúakat érintő speciális szabályok érvényesítésére.

A fentiekre tekintettel – különös figyelemmel az Egyezményben megjelölt nemzetközi jogi kötelezettségekre, amelyek szerint a kiskorúak esetében biztosítani kell a diszkriminációtól mentes, az életkori sajátosságaikra figyelemmel lévő szabályozást – *a kiskorúság ténye egyetlen büntetőeljárásban sem ignorálható, ezért abban az esetben, ha az életkor tekintetében kétség merül fel, a szakértői vizsgálat elrendelése, vagy más bizonyítás lefolytatása nélkülözhetetlen.* Az életkor megállapításához, emellett általában véve a határzárral összefüggő bűncselekményekhez kapcsolódó további probléma ugyanakkor az, hogy *a Btk. e bűncselekmények törvényi tényállásában nem határoz meg speciális alanyt, azaz a bűncselekményeket elvileg bárki elkövetheti.*

---

[12] Az Alkotmánybíróság a 3103/2013. (V. 17.) AB határozatában megerősítette a 11/1992. AB határozatban foglaltakat: „Az Alkotmánybíróság – korábbi gyakorlatának megfelelően, azt irányadónak tekintve – a jelen ügyben is abból indult ki, hogy a Magyar Köztársaság alkotmányos jogállam, a jogrendszerre vonatkozó alkotmányos normák érvényesítése – a jogrendszer önmagára vonatkoztatott szabályainak megtartása – a jogállam alapvető kritériuma. A jogrendszer alkotmányosságából következően az állami büntetőhatalom gyakorlásának is alapvető követelménye, hogy megfeleljen az alkotmányos elveknek [11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77, 84.]."

Ezzel kapcsolatban természetesen figyelembe kell venni e bűncselekmények speciális jogi és elkövetési tárgyát is, amely nyilvánvalóan körbehatárolja, szűkíti az elkövetői kört, azonban megjegyzendő, hogy példának okáért a határzár megrongálásának bűntettét – attól függetlenül, hogy annak védett jogi tárgya nem a tulajdonjog, hanem az államhatár rendje – a Magyarország határain belül élő és tartózkodó személyek szintén elkövethetik.

### *1.2. A gyámhatósági intézkedés szükségessége*[13]

A Be. XXI. fejezet 447. §-a az életkori sajátosságok figyelembe vételére történő felhíváson túl tartalmazza *a gyámhatósági intézkedés* szükség szerinti elrendelésének a hatóságok oldalán fennálló kötelezettségét is. Mindez ugyancsak a gyermek eljárási jogainak védelmét szolgáló garancia. Ezzel kapcsolatban utalni szükséges a Gyvt.-re, amelynek hatálya elsősorban a Magyarország területén tartózkodó magyar állampolgárságú, valamint a letelepedett, bevándorolt, illetve befogadott jogállású, továbbá a magyar hatóságok által menekültként, oltalmazottként, illetve hontalanként elismert; a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező; továbbá a 18. életévét be nem töltött menedékjogi kérelmet benyújtó, kísérő nélküli külföldi kiskorúra terjed ki [4. § (1) bekezdés]. A Gyvt. 4. § (3) bekezdése deklarálja, hogy *e törvény szerint kell eljárni* az e személyeken kívül *a Magyarország területén tartózkodó nem magyar állampolgárságú gyermek védelmében is*, ha az ideiglenes hatályú elhelyezésnek, a nevelési felügyelet elrendelésének, a gyám kirendelésének az elmulasztása a gyermek veszélyeztetettségével vagy elháríthatatlan kárral járna.

Minderre figyelemmel elkerülhetetlennek tartom a büntetőeljárás keretében biztosítani valamennyi fiatalkorú terhelt számára azt a jogot, hogy *szükség esetén gyámhatósági intézkedés elrendelésére kerüljön sor az érdekei védelme és érvényesítése érdekében*, ideértve különösen az eseti gyám kirendelése mérlegelésének jogi lehetőségét. Az eseti gyám szükségességére vonatkozó részletes megállapításaimat lásd alább, a törvényes képviselő szerepével foglalkozó részben (1.6.).

### *1.3. Az eljáró bíróság speciális összetétele*[14]

A fiatalkorúak esetében az a generális szabály érvényesül a Be.-ben, hogy az ellenük indult büntetőügyekben mindig *erre kijelölt bíró* és *speciális összetételű tanács jár el*, továbbá csak erre kijelölt ügyészek képviselhetik a vádat. A Be. 542/J. §-a meghatározza a határzárral összefüggésben elkövetett bűncselekmények miatti bírósági eljárásban *a bíróság összetételét*: *az eljárásban az Országos Bírósági Hivatal elnöke által kijelölt bíró egyesbíróként, ülnökök közreműködése nélkül jár e*l.

A határzárral kapcsolatos bűncselekmények miatt indult eljárásokban – különös tekintettel a speciális illetékességre és az eljárások nagy számára – *kétségkívül nehéz feladatot jelent a fiatalkorúakra specializálódott, erre kijelölt bírák és ügyészek bevonása*. Súlyosbítja a problémát továbbá, hogy a fiatalkorúakra vonatkozó alapvető szabály más büntetőeljárásokban az, hogy a bíróság – amennyiben tanácsban ítélkezik – *egy pedagógus ülnök közreműködésével* jár el. A határzárral összefüggő bűncselekmények miatt indult büntetőeljárásokban azonban annak ellenére sem alakul tanács, hogy adott esetben e bűncselekmények nyolcévi vagy ezt meghaladó szabadságvesztéssel büntetendőek, azaz alapvetően tanács által lennének elbírálandók. Ezért az ülnökök személyére vonatkozó követelmények ezen eljárásokban nem is érvényesülhetnek. Megjegyzendő ugyanakkor, hogy e *bűncselekmények elkövetési motívuma* jellemzően nem a fiatalkorú terhelt deviáns fejlődési irányából fakad, és az eljárás során nyilvánvalóan problémás lenne környezettanulmányt készíttetni, valamint döntően nem kerül sor olyan eljárási cselekmények elvégzésére, amelyek a kiskorúságot érintő speciális ismeretekkel rendelkező személy részvételét követelnék meg.

---

[13] Be. 447. § (2) A büntetőeljárás során – szükség esetén, illetőleg külön jogszabály rendelkezése alapján – kezdeményezni kell a fiatalkorú érdekében gyámhatósági intézkedés elrendelését, valamint a fiatalkorú nevelését, gondozását vagy felügyeletét elmulasztó személlyel szembeni intézkedést.

[14] Be. 448. § (2) Fiatalkorúak elleni bírósági eljárásban első fokon a tanács elnöke (egyesbíró), másodfokon és - a Kúriát kivéve - harmadfokon a tanács egyik tagja az Országos Bírósági Hivatal elnöke által kijelölt bíró. (3) Az elsőfokú bíróságon a tanács egyik ülnöke pedagógus. 449. § (1) Az ügyész jogkörében a felettes ügyész által kijelölt ügyész (a fiatalkorúak ügyésze) jár el. (2) Fiatalkorúval szemben büntetőeljárásnak csak közvádra van helye. Fiatalkorúval szemben pótmagánvádnak nincs helye, a magánvádra üldözendő bűncselekmények esetében az ügyész jár el.

Ezért a fiatalkorúak elleni büntetőeljárásban kijelölt bírók és ügyészek eljárása vélhetőleg sok esetben nem töltené be a Be. szerinti garanciális szerepét. Az eljárásjogi szabályok megalkotása során ugyanakkor a holisztikus szemlélet érvényesítése elengedhetetlen, azaz *egy jogállamban nem lehet alappal különbséget tenni az egyes eljárási szabályok között aszerint, hogy azok egyes konkrét esetekben milyen jelentőséggel bírnak*.

A tanácsban történő ítélkezés garanciális szereppel bír a büntetőeljárási jogban, amely garanciát a határzárral összefüggésben elkövetett bűncselekmények miatti büntetőeljárásokban nem biztosítja a törvény. *A következménye pedig mindennek az lesz, hogy a gyermekek speciális védelmét csökkentő különbségtétel jellemzően a migráns, illetve menekült gyermekekből álló elkövetői kör tekintetében áll fenn*. Ennél a pontnál továbbá elvi jelleggel utalnom kell a fenti lehetőségre, miszerint a bűncselekmény elkövetője akár hazánkban életvitelszerűen élő fiatalkorú személy is lehet.

### *1.4. A büntetőügyek elkülönítése*[15]

A PPJNE 10. cikk 2. pont b) alpontja megköveteli, hogy *a fiatalkorú vádlottakat a felnőttektől el kell különíteni*. A Be. fiatalkorúak elleni büntetőeljárásra vonatkozó generális szabálya – amelynek alkalmazását a Módtv. a határzárral összefüggő büntetőeljárásokban kizárja – hogy a fiatalkorú ügyében eljáró bíróság csak akkor bírálja el egyben a felnőtt korú ügyét is, ha az összefügg a fiatalkorúéval. A Be. 542/G. §-a ezzel szemben más megközelítést alkalmaz azzal, hogy úgy fogalmaz, ha a határzárral összefüggő bűncselekmények miatt indult büntetőügyben *a terheltek nagy száma indokolja*, az ügyeket el kell különíteni, kivéve, ha ez a tényállás szoros összefüggésére tekintettel nem lehetséges, vagy ha az együttes elbírálás a büntetőeljárás befejezését nem hátráltatja. Mivel a két szabályozás megközelítése az együttes elkövetések jellemző gyakorisága miatt egymással összhangba hozható, illetve adott esetben a fiatalkorú ügyének a felnőtt korú ügyétől való elkülönítése nem feltétlenül szolgálja a fiatalkorú érdekeit, így *álláspontom szerint érdemi alkotmányossági aggály e kérdést tekintve nem merül fel*.

### *1.5. A kötelező védelem*[16]

A fiatalkorúak elleni általános, valamint a határzárral összefüggő bűncselekmények miatt indult büntetőeljárásokban *egyaránt kötelező a védő részvétele, ezért e tekintetben az adott alkotmányos eljárási garancia érvényesíthető*.

### *1.6. A fiatalkorú törvényes képviselete*[17]

A határzárral összefüggő bűncselekmények miatt indult büntetőeljárásokban nem ismeretlen jelenség, amikor a kiskorú személy *a szüleivel együtt követi el a bűncselekményt*. A fiatalkorúakra vonatkozó hazai szabályozás ebben az esetben – a más bűncselekmények miatt indult eljárásokban – *az eseti gyám kirendelését teszi kötelezővé*.

Az általános szabály szerint eseti gyám kirendeléséről kell intézkedni akkor is, ha a fiatalkorú érdekei ellentétesek a törvényes képviselő érdekeivel. E cselekmények speciális jellege és körülményei miatt ezekben az ügyekben *jellemzően nem áll fenn a terheltek közötti érdekellentét*, így jelentőségét vesztheti az eseti gyám kirendelésének szükségessége is.

---

[15] Be. 448. § (4) A fiatalkorúak bírósága a felnőtt korú terhelt ügyét is elbírálja, ha az a fiatalkorú ügyével összefügg.

[16] Be. 450. § A fiatalkorú elleni eljárásban védő részvétele kötelező.

542/M. § Az 542/D. §-ában meghatározott bűncselekmények miatt indult büntetőeljárásban védő részvétele kötelező.

[17] Be. 451. § A törvényes képviselő az ügy iratait a nyomozás befejezése után megtekintheti. A nyomozás során is megtekintheti az olyan eljárási cselekményekről készült iratokat, amelyeknél jelen lehetett. Egyébként a törvényes képviselő jelenléti, észrevételezési, felvilágosítás-kérési, indítványtételi, valamint jogorvoslati jogára a védő jogai irányadók. 452. § (1) A gyámhatóság - a vádirat benyújtásáig az ügyész, azt követően a bíróság megkeresésére - eseti gyámot rendel ki, ha a) a törvényes képviselő a bűncselekményt a fiatalkorúval együtt követte el, illetőleg az érdekei a fiatalkorú érdekeivel egyébként ellentétesek, b) a törvényes képviselő a jogainak gyakorlásában akadályozva van, c) a fiatalkorúnak nincs törvényes képviselője, vagy nem állapítható meg, hogy ki a törvényes képviselője. (2) Az (1) bekezdés a) pontja esetén az eseti gyám kirendeléséig a vádirat benyújtásáig az ügyész, azt követően a bíróság a törvényes képviselőt kizárhatja az eljárásból. (3) Az eseti gyám az eljárásban törvényes képviselőként jár el.

Ezzel egyidejűleg ugyanakkor az a helyzet állhat elő, hogy a fiatalkorú vádlott törvényes képviseletét az a felnőtt korú látja el, aki egyúttal az ügy másik vádlottja is (vagy az ügyek külön történő elbírálása esetén egy másik, azonos tárgyú ügy vádlottja). Kérdés továbbá, hogy a törvényes képviselői minőség igazolására bármilyen okirat, bizonyíték áll-e rendelkezésre.

Fontos rámutatni továbbá arra az esetre, amikor *a kiskorú törvényes képviselő, illetve kísérő nélkül érkezik* és követi el a határzárral kapcsolatos bűncselekményt, vagy nem állapítható meg, hogy ki a törvényes képviselője. A fiatalkorúakra vonatkozó alapvető szabályozás szerint *eseti gyám kirendelése akkor is kötelező*, ha a fiatalkorúnak nincs törvényes képviselője, vagy nem állapítható meg, hogy ki az. A fiatalkorú érdekeinek megfelelő képviseletéhez tehát ebben az esetben *nélkülözhetetlen az eseti gyám kirendelése, amelyet azonban a Be. határzárral összefüggő bűncselekmények miatti külön eljárására vonatkozó fejezete nem tesz lehetővé*.

A törvényes képviselőnek a büntetőeljárásban biztosított erős jogosítványok a határzárral összefüggő bűncselekmények miatti eljárásokban *szintén nem alkalmazhatóak*. Ezzel kapcsolatban ugyanakkor utalni szükséges arra, hogy az érintett bűncselekményeket *a kiskorú jellemzően a törvényes képviselővel együtt követi el*, illetve, ha nélküle, úgy minden bizonnyal nem sikerül megállapítani a törvényes képviselő kilétét (jelentős mértékben ilyenkor kísérő nélküli kiskorúakról van szó). Ezen esetekben a törvényes képviselői jogosultságokat döntően akkor garantálná a szabályozás, ha sor kerülne az eseti gyám kirendelésére vonatkozó rendelkezések előírására is.

A miniszter e körben azzal érvelt, hogy *a kötelező védelem előírásával pótolható a törvényes képviselői jogok és az eseti gyám kirendelése előírásának hiánya*. Álláspontja szerint a törvényes képviselő és az eseti gyám csupán *quasi pótvédő*, és a jogalkotó a fiatalkorú terhelt számára a legfőbb garanciát a védő részvételében látja. Felsorolta továbbá a törvényes képviselőt az általános szabályok szerint megillető jogosultságokat, amelyek ezen eljárásokban korlátozás nélkül érvényesülhetnek.

A miniszter válaszában megfogalmazottakhoz képest ugyanakkor *e jogok nem fedik le teljes mértékben a Be. XXI. fejezetében a törvényes képviselő számára garantált jogosultságokat*. Erre legalapvetőbb példaként nevesíthető, hogy az elsőfokú ítélet ellen a védő – a vádlott hozzájárulása nélkül is – jogosult fellebbezéssel élni, a törvényes képviselő viszont az általános szabályok szerint nem rendelkezik fellebbezési jogosultsággal, azonban a Be. XXI. fejezetében rögzített speciális szabályozás értelmében a törvényes képviselő jogorvoslati jogára a védő jogai irányadók. A határzárral összefüggő bűncselekmények miatti eljárásokban pedig éppen ez utóbbi megengedő szabály nem érvényesülhet, *hiszen a törvényes képviselő nem rendelkezik a védővel azonos, széles körű fellebbezési joggal*. Fontos tehát rámutatni arra, hogy *a törvényes képviselő eljárásjogi szerepe aktívabbá válik a Be. XXI. fejezetében biztosított szabályozás által*, szemben a törvényes képviselőt az általános szabályok szerint megillető jogokat gyakorló, passzívabb szerepkörrel. A Be. XXI. fejezete értelmében ugyanis *a törvényes képviselő* – habár a védőtől eltérően természetesen kérdésfeltevési, felszólalási joga nincs, illetve perbeszédet sem tarthat – *kérdések feltételét indítványozhatja*, a nyomozás során *panasszal élhet a fiatalkorú érdekében*, a kényszerintézkedések tárgyában *fellebbezést jelenthet be*, illetve a fenti példa szerint az elsőfokú bíróság ügydöntő határozata ellen fellebbezést jelenthet be. A miniszteri álláspont azon részét érintően, amely szerint a kötelező védelemmel „kiváltható" lenne a törvényes képviselő egyes jogainak a védő jogaival egyező garantálása, illetve az eseti gyám kirendelésére vonatkozó szabályok mellőzése, arra szeretném ráirányítani a figyelmet, hogy *a más bűncselekmények miatt a fiatalkorúakkal szemben indítható büntetőeljárások szabályai között végső soron a jogalkotó szükségesnek látta a törvényes képviselet szerepének erősítését és egyúttal annak a védői intézménytől való elkülönítését*. Ennek indoka, hogy a védő és a törvényes képviselő alapjában véve *eltérő funkcióval* bír, tekintettel egyebek mellett a szakmai szerep, illetve az érzelmi kötődésből eredő személyes törődés elválasztására.

A két intézmény szerepének elválására, egyúttal a törvényes képviselői minőség önmagában véve is hangsúlyos szerepére utal az *Iránymutatás* is, amely az I. rész IV. fejezet D) cím 2. alcím 42. pontjában kimondja, hogy azokban az esetekben, ahol a szülő és gyermek között érdekellentét van, az illetékes hatóságoknak ügygondnokot vagy egyéb független képviselőt kell kijelölniük a gyermek véleményének és érdekeinek képviseletére.

Az 5. alcím 58. pontja pedig úgy rendelkezik, hogy a gyermek számára lehetővé kell tenni, hogy szülei vagy adott esetben egy általa választott személy elkísérjék, kivéve, ha az érintett személy vonatkozásában ezzel ellentétes értelmű indokolt határozat születik. Az Iránymutatás II. részében szereplő kommentár értelmében az ügyvéd szerepe eltér az Iránymutatás 42. pontjában említett ügygondnokétól, mivel az ügygondnok feladata, hogy *segítsen a bíróságnak megállapítani, mi a gyermek legfőbb érdeke. Kerülni kell azonban, hogy az ügyvéd és az ügygondnok feladatai egy személyben egyesüljenek*, mert ez érdekellentéthez vezethet. Mindez jól példázza, hogy önmagában a kötelező védői részvétel biztosítása nem szolgálhat önmagában alternatívaként a törvényes képviselet – ideértve az eseti gyámot is – garantálására.

### 2. A személyes szabadságot érintő kényszerintézkedések alkalmazása[18]

A Be. 542/H. §-a értelmében a határzárral összefüggő bűncselekmények miatt indult büntetőügyben, tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetben, a kiskorúak érdekeinek fokozott figyelembe vételével, kényszerintézkedésként elsősorban házi őrizetet kell elrendelni és a menedékjogról és a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló törvény hatálya alá tartozó személyek elhelyezésére, ellátására és fogvatartására szolgáló létesítményben kell végrehajtani. Az előzetes letartóztatás *rendőrségi fogdában* vagy a menedékjogról és a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló törvény hatálya alá tartozó személyek elhelyezésére, ellátására és fogvatartására szolgáló *létesítményben* is végrehajtható.

E szabályokra, valamint az elkövetés speciális társadalmi körülményeire tekintettel értelemszerűen figyelmen kívül hagyandók a fiatalkorú előzetes letartóztatása helyének megállapítására vonatkozó jogszabályi kötelezések. Ezzel szemben alapvető garanciális szabály, hogy a fiatalkorúakra vonatkozó XXI. fejezet szerint az előzetes letartóztatásra a felnőtt korúakra vonatkozóan általánosan megkövetelt törvényi okok mellett is csak *ultima ratio* jelleggel kerülhet sor: akkor, ha a bűncselekmény *különös tárgyi súlya* folytán szükséges.[19] E garancia a határzárral összefüggő bűncselekmények miatti büntetőeljárásokban azonban – annak ellenére, hogy a Be. 542/H. §-a a kiskorúak érdekeinek fokozott figyelembe vételére szólít fel – nem érvényesül.

Fontos figyelemmel lenni arra, hogy a különös tárgyi súlynak az általános szabályoknál rögzített törvényi feltételek mellett történő megkövetelése nyilvánvalóan azt a célt szolgálja, hogy *a kiskorúak személyes szabadságának elvonására valóban kivételes esetekben kerülhessen sor*. Ez az Egyezmény 37. cikk b) pontjának való megfelelést szolgálja eredendően, amely megköveteli, hogy a gyermek őrizetben tartása vagy letartóztatása, vagy vele szemben szabadságvesztés-büntetés kiszabása *a törvény értelmében csak végső eszközként legyen alkalmazható*, a lehető legrövidebb időtartamban.

---

[18] Be. 454. § (1) A fiatalkorú előzetes letartóztatásának a 129. § (2) bekezdésében megállapított okok esetében is csak akkor van helye, ha az a bűncselekmény különös tárgyi súlya folytán szükséges. (2) A fiatalkorú előzetes letartóztatását - az (5a) bekezdésben foglalt kivétellel - a) javítóintézetben, b) büntetés-végrehajtási intézetben kell végrehajtani. (3) A bíróság dönt arról, hogy az előzetes letartóztatást - a fiatalkorú személyiségére vagy a terhére rótt bűncselekmény jellegére tekintettel - hol kell végrehajtani. (4) Az előzetes letartóztatás tartama alatt a bíróság az előzetes letartóztatás végrehajtásának helyét az ügyész, a terhelt vagy a védő indítványára megváltoztathatja. Erről - a tárgyalás előkészítése során hozott határozatig - az előzetes letartóztatást elrendelő bíróság, azt követően az a bíróság határoz, amelyik előtt a büntetőeljárás folyik. (5) Ha a fiatalkorú előzetes letartóztatását javítóintézetben hajtják végre, és a fiatalkorú büntetés-végrehajtási intézetben vagy rendőrségi fogdában történő ideiglenes elhelyezéséről a bíróság határoz, a bíróság hatáskörére és illetékességére a (4) bekezdést kell alkalmazni. (5a) A bűncselekmény elkövetésekor tizennegyedik életévét be nem töltött fiatalkorú előzetes letartóztatását javítóintézetben kell végrehajtani. (6) Az előzetes letartóztatás végrehajtása során a fiatalkorúakat a felnőttkorúaktól el kell különíteni. 455. § Ha a bűncselekmény elkövetésekor tizennegyedik életévét a) betöltött fiatalkorúval szemben elrendelt előzetes letartóztatás végrehajtásának kezdetétől két év, b) be nem töltött fiatalkorúval szemben elrendelt előzetes letartóztatás végrehajtásának kezdetétől egy év eltelt, az előzetes letartóztatás megszűnik, kivéve az ügydöntő határozat kihirdetése után elrendelt vagy fenntartott előzetes letartóztatás esetét, továbbá ha az ügyben harmadfokú bírósági eljárás vagy hatályon kívül helyezés folytán megismételt eljárás van folyamatban. 456. § (1) A vádirat benyújtása előtt a kényszerintézkedésekkel kapcsolatos eljárásban (210-211. §) az ülés a védő távollétében nem tartható meg. (2) Az ülésről a törvényes képviselőt és a gondozót is értesíteni kell. 457. § Az ülésen a törvényes képviselő és a gondozó felszólalhat.

[19] A Be.-vel összhangban a LÜ utasítás 6. § (2) bekezdése szerint: Fiatalkorú előzetes letartóztatásának indítványozása előtt az ügyész köteles minden esetben körültekintően megvizsgálni, hogy az általános törvényi okokon kívül a bűncselekmény különös tárgyi súlya mint külön feltétel, megállapítható-e.

A bűncselekmény különös tárgyi súlyára vonatkozó külön követelmény kizárása ezért arra enged következtetni, hogy a hatályos Be. szabályai

1. a határzárral összefüggő bűncselekmények mindegyikét egységesen és ex lege olyan tárgyi súlyúnak tekintik, amely miatt nincs szükség a különös tárgyi súly vizsgálatára vagy
2. nem tekintik különös tárgyi súlyúnak valamennyi ide tartozó bűncselekményt, ám e garancia érvényesítését a jogalkotó nem tartotta szükségesnek az ilyen büntetőeljárások fiatalkorú terheltjei vonatkozásában.

Az *1. eset kapcsán* utalni szükséges arra, hogy a bűncselekmény különös tárgyi súlyát a *törvényi tényállás tárgyi oldalának ismérveit megvalósító körülmények határozzák meg* (különösen a törvény szerint kiszabható büntetés mértéke). A tárgyi súly különös mértéke a határzárral összefüggő bűncselekmények esetében azonban álláspontom szerint nem általánosítható, mivel a jogalkotó maga is elsődlegesnek tekintette a házi őrizet elrendelését az előzetes letartóztatáshoz képest, tehát *a fokozatosság elvét alkalmazva* különbséget tesz a két kényszerintézkedés alkalmazási esetei, így pedig a bűncselekmények tárgyi súlya és a történeti tényállások objektív körülményei között.

A *2. eset kapcsán* pedig a speciális elkövetői kör miatt a diszkrimináció tilalmára kell felhívni a figyelmet, amely alapvető nemzetközi követelmény a kiskorúak érdekeit érintő jogalkotási, jogalkalmazási folyamatokban, annak áttörése jogpolitikai célokkal nem indokolható. *Mindezek alapján e garancia kizárása nem felel meg az Egyezmény 2. cikkében és 37. cikk b) pontjában foglaltaknak.*

Az *előzetes letartóztatás végrehajtása* során a fiatalkorúaknak a felnőtt korúaktól történő elkülönítésének kérdése ugyancsak nem kerülhető meg, annak ellenére sem, hogy a végrehajtás helye a speciális körülményekre figyelemmel *elsődlegesen* nem a „hagyományos" rendőrségi fogda vagy büntetés-végrehajtási intézet, hanem a menekültügyi, illetve az idegenrendészeti eljárás során elrendelt őrizet végrehajtására szolgáló, erre a célra ideiglenesen kialakított *rendkívüli létesítmény*.

Az Egyezmény 37. cikke alapján az egyezményben részes államok gondoskodnak arról, hogy gyermeket törvénytelenül vagy önkényesen ne fosszanak meg szabadságától. A gyermek őrizetben tartása vagy letartóztatása, vagy vele szemben szabadságvesztés-büntetés kiszabása a törvény értelmében csak *végső eszközként* legyen alkalmazható a lehető legrövidebb időtartammal. E cikk hangsúlyozza továbbá, hogy a szabadságától megfosztott gyermekkel emberségesen és az emberi méltóságnak kijáró tisztelettel, életkorának megfelelő szükségleteinek figyelembevételével kell bánni. Különösképpen *el kell különíteni a szabadságától megfosztott gyermeket a felnőttektől*, *kivéve, ha a gyermek mindenekfelett álló érdekében ennek ellenkezője tűnik ajánlatosabbnak*.

A PPJNE 10. cikk 3. pontja pedig úgy rendelkezik, hogy *a büntetés-végrehajtási rendszerben a fiatalkorú elkövetőket a felnőttektől el kell különíteni*, s részükre a koruknak és a jogi helyzetüknek megfelelő elbánást kell biztosítani.[20]

A Be. fiatalkorúak elkülönítésére vonatkozó rendelkezésének kizárása nem változtat azon, hogy mind a szabadságvesztéssel járó büntetések, mind a szabadságelvonással járó kényszerintézkedések esetében az elkülönítésnek szigorú szabályai léteznek a Bv. tv.-ben. E szerint ugyanis az előzetes letartóztatás – és az őrizet – végrehajtása során főszabály szerint a szabadságvesztés végrehajtásának szabályait alkalmazni kell. A Bv. tv. tartalmazza továbbá a fiatalkorúaknak a felnőtt korúaktól történő elkülönítését is.[21] A Bv. tv. azonban szintén kiegészült a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetben alkalmazandó azon szabállyal, miszerint, *ha tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetben az előzetes letartóztatást nem büntetés-végrehajtási intézetben hajtják végre*, a Bv. tv. előzetes letartóztatás és őrizet végrehajtására vonatkozó rendelkezései *nem alkalmazhatóak*. Ilyen esetben tehát elkülönítésnek nincs helye.

[20] Ehhez hasonlóan az Iránymutatás a szabadságelvonásokkal kapcsolatban ugyancsak arra szólít fel, hogy a szabadságelvonás során a gyermekeket el kell különíteni a felnőtt korúaktól. Gyermekeket csak kivételes okból és csak akkor lehet felnőtt korúakkal együtt fogva tartani, ha ez a gyermek legfőbb érdekét szolgálja. A gyermekeket mindig a szükségleteiknek megfelelő körülmények között kell fogva tartani.

[21] Bv. tv. 99. § (1) A szabadságvesztés végrehajtása során - ha e törvény másképp nem rendelkezik - a fiatalkorúakat a felnőtt korúaktól el kell különíteni. 386. § (1) Az előzetes letartóztatás végrehajtására az e fejezetben foglalt eltérésekkel a szabadságvesztés végrehajtására vonatkozó szabályokat kell alkalmazni. 427. § (1) Az őrizet végrehajtására az e fejezetben foglalt eltérésekkel az előzetes letartóztatás végrehajtására vonatkozó szabályokat kell alkalmazni.

Tekintettel arra, hogy a rendkívüli körülmények csaknem lehetetlenné teszik az elkövetők egymástól történő elkülönítését, illetve adott esetben az elkülönítés a fiatalkorú érdekeivel ellentétesen is hatna, végső soron érthető az a jogalkotói szándék, amely mellőzte az elkülönítésre vonatkozó abszolút kötelezettséget. E megoldás gyermekjogi oldalról, garanciális szempontból akkor lenne elfogadható, ha az a nemzetközi jogi elvárásokkal összhangban a gyermek érdekeinek szem előtt tartására szólítana fel, azaz, ha *a büntetés-végrehajtási intézeten kívül történő végrehajtás során az elkülönítés főszabályának előírása mellett biztosítaná a mérlegelési jogot arra, hogy a fiatalkorút szükség esetén – amennyiben az érdekei úgy kívánják – a felnőttkorú elkövetőkkel együtt helyezzék el.*

### 3. A határozat közlése[22]

A határozat *törvényes képviselővel történő közlésének kötelező szabálya* a határzárral összefüggő bűncselekmények miatti büntetőeljárásokban *jelentőségét veszti* abban a tekintetben, hogy

ad 1. a fiatalkorú törvényes képviselőjének kiléte nem állapítható meg,

ad 2. a fiatalkorúnak nincsen törvényes képviselője,

ad 3. a fiatalkorú a törvényes képviselőjével együtt követte el a bűncselekményt és a cselekményüket adott esetben együtt bírálták el, vagy ha az ügyek elkülönítésére került sor, a törvényes képviselő vádlott kijelölt tartózkodási helye egybeesik a fiatalkorúéval.

Ettől függetlenül a tisztességes eljáráshoz szükséges *fegyverek egyenlőségének elve* megítélésem szerint megköveteli a fiatalkorú törvényes képviselője számára biztosítandó erős jogosultságot, különös tekintettel arra, hogy a büntetőeljárás az állam kényszerítő hatalmának egyik legsúlyosabb eszköze, amelyben a fiatalkorú érdekeinek képviseletére – ideértve elsősorban a jogorvoslathoz való jog gyakorlását – a törvényes képviselőnek a védőtől függetlenül is lehetőséget kell biztosítani. Ennek pedig alapja, hogy a határozatot a hatóság, illetve bíróság előtt ismert helyen tartózkodó törvényes képviselő is kézhez kapja, az általa értett nyelven.

### 4. A vádemelés elhalasztása és a közvetítői eljárás[23]

A speciális jogintézmények közül a közvetítői eljárás lehetősége nem értelmezhető a határzárral összefüggő bűncselekmények miatti eljárásokban (és erre a Btk. sem ad felhatalmazást), ezért e jogintézmény értelmét veszti a biztosítandó garanciák körében.

A vádemelés elhalasztásával kapcsolatban azonban érdemes rámutatni arra a jogpolitikai szándékra, mely szerint a tömeges bevándorlás során a határzárral összefüggésben elkövetett bűncselekmények tekintetében a *bíróság elé állítás* és a *tárgyalásról lemondás* jogintézménye kap domináns szerepet. Ugyanakkor nem került sor a vádemelés elhalasztásának sem a kizárására, sem eltérő szabályok megállapítására, ezért ezen eljárásokban – amellett, hogy nem feltétlenül életszerű – az ügyésznek joga van a fiatalkorú és a felnőtt korú terheltre nézve egyaránt a vádemelést az általános szabályok értelmében elhalasztani, ha annak fennállnak a feltételei. A Be. XXI. fejezete szerinti fiatalkorúak elleni büntetőeljárásban a vádhalasztás általános szabályaihoz képest speciális rendelkezés, hogy ezen intézkedés nem elsősorban a felnőtt korúaknál figyelembe vett enyhítő körülményekre és a bűncselekmény súlyára figyelemmel, hanem *a fiatalkorú helyes irányú fejlődése érdekében alkalmazható.* Ez az oka annak is, hogy a vádemelés elhalasztásával érintett tárgybeli bűncselekmény súlyosabb szabadságvesztéssel is büntethető, mint a felnőttek esetében (3 év helyett a törvény 5 éves felső határt állapított meg a vádemelés elhalasztása alapjaként).

---

[22] Be. 458. § Az eljárás során hozott határozatot a törvényes képviselővel, az ügydöntő határozatot és a személyi szabadságot korlátozó kényszerintézkedésről szóló határozatot a gondozóval is közölni kell.

[23] Be. 459. § (1) Az ügyész a vádemelés feltételeinek fennállása esetén ötévi szabadságvesztésnél nem súlyosabb büntetéssel büntetendő bűncselekmény miatt – a fiatalkorú helyes irányú fejlődése érdekében – a vádemelést elhalaszthatja. (2) Az ügyész a vádemelés elhalasztása előtt pártfogó felügyelői vélemény beszerzését rendeli el. Az ügyész a vádemelés elhalasztásáról szóló határozatában a fiatalkorút magatartási szabályok megtartására vagy más kötelezettségek teljesítésére kötelezheti. A fiatalkorú részére nem írható elő a 225. § (2) bekezdésének c) pontjában írt kötelezettség. (3) A közvetítői eljárásban a fiatalkorú törvényes képviselőjének részvétele kötelező. (4) Ha a közvetítői eljárás eredményes, a fiatalkorú a vállalt kötelezettségeinek eleget tett, és a Btk. 107. §-a alkalmazásának van helye, az ügyész az eljárást megszünteti. Ha a fiatalkorú a közvetítői eljárás eredményeként létrejött megállapodás teljesítését megkezdte, az ügyész az öt évet meg nem haladó szabadságvesztéssel büntetendő bűncselekmény miatt egy évtől két évig terjedő időre a vádemelést elhalaszthatja.

További eltérés a felnőttekre vonatkozó szabályozáshoz képest, hogy a Btk. 119. §-a értelmében *a fiatalkorú a vádemelés elhalasztásának időtartama alatt pártfogó felügyelet áll* (a felnőtt korú esetében ez mérlegelés kérdése). Továbbá a fiatalkorúak esetében a *vádemelés elhalasztása keretében* általánosan kizárja a törvény, hogy magatartási szabályként jóvátételi anyagi juttatást vagy munkát írjanak elő, míg a határzárral összefüggő büntetőeljárásokban a felnőtt korúakkal megegyező szabályok értelmében erre akár lehetősége is lenne az ügyésznek. Egy ilyen intézkedés egyrészt nem szolgálná a fiatalkorú helyes irányú fejlődését, másrészt a vonatkozó nemzetközi jogi előírásokat és a hazai munkajogi szabályozást is sérthetné.[24] Végül érdemes utalni arra a nemzetközi jogi elvárásra, irányra, amely szerint a fiatalkorú elleni büntetőeljárásban arra kell törekedni, hogy a bírósági eljárás elkerülhető legyen.[25] Ennek pedig egyik eszköze a hazai jogban a vádemelés elhalasztása. A fentiek alapján látható, hogy *a fiatalkorúakra vonatkozó, az életkori sajátosságaiknak megfelelő eltérő jogszabályi kezelés alkotmányos és nemzetközi követelménye nem teljesül a vádemelés elhalasztására vonatkozó szabályozásban*.

## 5. A tárgyalás[26]

### *5.1. A tárgyalás nyilvánossága*

A tárgyalás a Be. rendelkezése értelmében *nyilvános*. A nyilvánosság kizárására azonban sor kerülhet, ha a bíróság hivatalból vagy indítványra dönt a zárt tárgyalás elrendeléséről.[27] A zárt tárgyalás elrendelésének alapjául szolgáló, taxatíve meghatározott indokok mellett a fiatalkorúakra vonatkozó általános szabályozás szerint azonban bármikor van helye a nyilvánosság kizárásának, ha az a fiatalkorú érdekében szükséges.[28] Ezen túl a bíróság elrendelheti a fiatalkorú helyes irányú fejlődésének védelme érdekében, hogy a távollétében tartsák meg a tárgyalás egy részét. Ezek a szabályok a határzárral összefüggő bűncselekmények miatt indult eljárásokban nem érvényesülnek. Mindez nem egyeztethető össze a PPJNE 14. cikk 4. pontjában foglalt tétellel és az Egyezmény 40. cikkének korábban hivatkozott rendelkezéseivel, valamint az Iránymutatásnak a magánélet és családi élet védelmét szolgáló előírásaival sem.[29]

---

[24] Lásd: a Munka Törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény 34. §-a; a kényszer- vagy kötelező munkáról szóló, a Nemzetközi Munkaügyi Konferencia 1930. évi 14. ülésszakán elfogadott 29. számú Egyezmény kihirdetéséről szóló 2000. évi XLVIII. törvény 11. cikke; a gyermekmunka legrosszabb formáinak betiltásáról és felszámolására irányuló azonnali lépésekről szóló, a Nemzetközi Munkaügyi Konferencia 1999. évi 87. ülésszakán elfogadott 182. számú Egyezmény kihirdetéséről szóló 2001. évi XXVII. törvény.

[25] Egyezmény 40. cikk 3. pont b) alpontja: Az Egyezményben részes államok minden erejükkel azon lesznek, hogy előmozdítsák különleges törvények és eljárások elfogadását, hatóságok és intézmények létrehozását a bűncselekmény elkövetésével gyanúsított, vádolt vagy abban bűnösnek nyilvánított gyermekek számára és különösen minden lehetséges és kívánatos esetben tegyenek intézkedéseket e gyermekek ügyének bírói eljárás mellőzésével való kezelésére, annak fenntartásával, hogy az emberi jogokat és a törvényes biztosítékokat teljes mértékben be kell tartani.

[26] Be. 460. § (1) A tárgyalásról a nyilvánosságot a 237. § (3) bekezdésében meghatározott eseteken kívül is ki kell zárni, ha ez a fiatalkorú érdekében szükséges. (2) A bíróság elrendelheti, hogy a tárgyalásnak azt a részét, amely a fiatalkorú helyes irányú fejlődését károsan befolyásolhatja, a fiatalkorú távollétében tartsák meg. Az így lefolytatott tárgyalás lényegét a tanács elnöke a fiatalkorúval - legkésőbb a tárgyalás berekesztése előtt - ismerteti. (3) A tárgyaláson az ügyész részvétele kötelező. A fiatalkorúak elleni büntetőeljárásban ügyészségi fogalmazó és alügyész a vádat nem képviselheti. 461. § (1) A fiatalkorú vádlott távollétében a tárgyalás a XXV. Fejezet alapján nem tartható meg. (2) A fiatalkorú vádlottal szemben a Be. 279. § (3) bekezdése nem alkalmazható. 462. § (1) A fiatalkorú vádlott elleni ügyben tartott tárgyaláson a vádlott és a tanú kihallgatását a tanács elnöke (egyesbíró) végzi. A vádlotthoz és a tanúhoz a kihallgatást követően az arra jogosultak kérdést intézhetnek. (2) A környezettanulmányt a tárgyaláson ismertetni kell. (3) Az ügyész a javítóintézeti nevelés intézkedés meghatározott mértékére nem tehet indítványt.

[27] Be. 237. § (3) A bíróság hivatalból vagy az ügyész, a vádlott, a védő, a sértett, illetőleg a tanú indítványára a nyilvánosságot az egész tárgyalásról vagy annak egy részéről indokolt határozattal kizárhatja (zárt tárgyalás) a) erkölcsi okból, b) az eljárásban részt vevő kiskorú védelme érdekében, c) az eljárásban részt vevő személyek (V. Fejezet), így különösen a különleges bánásmódot igénylő sértett, továbbá a tanú védelme érdekében, d) a minősített adat védelme végett.

[28] Megjegyezni szükséges, hogy a nyilvánosság kizárása indokainak a fiatalkorú esetében szabályozott tágabb körét elsősorban az teszi szükségessé, hogy bizonyos erkölcsi tényezőknek a büntetőeljárásban megjelenése nehezítheti a fiatalkorú későbbi társadalmi beilleszkedését. A határzárral összefüggő bűncselekmények miatti eljárásoknak azonban nyilvánvaló jogpolitikai célja végső soron a terheltek kiutasítása, ezért aligha sorakoztatható fel érv amellett, hogy a fiatalkorú terhelt érdekeinek morális szempontú figyelembe vétele miatt szükséges a nyilvánosság kizárása annak érdekében, hogy később az érintett könnyebben tudjon (re)szocializálódni az európai közösségbe.

[29] PPJNE 14. cikk 4. pont: a fiatalkorú személyek esetében az eljárásnak figyelemmel kell lennie az életkorukra és az átnevelésükhöz fűződő érdekekre

### *5.2. Az ügyészi részvétel*

A fiatalkorúak elleni büntetőeljárásban az ügyész részvétele kötelező. A Be. 241. § (1) bek.e alapján ez a határzárral összefüggő bűncselekmények miatti büntetőeljárásban ugyancsak alapvető követelmény, mivel az általános szabályok értelmében a tárgyaláson kötelező az ügyész részvétele. Az általános szabályozás alapján azonban – szemben a fiatalkorúakra vonatkozó eljárási rendelkezésekkel – a vádat alügyész, illetve ügyészségi fogalmazó is képviselheti (utóbbi esetében a törvényben meghatározott kivételekkel).[30] A határzárral összefüggő bűncselekmények miatt indult büntetőeljárásokban – a fiatalkorúakra vonatkozó fejezet kizárása miatt – ezért a vádképviseletet adott esetben, ha az általános feltételeknek megfelel (például, ha a terhelt személyi szabadságot korlátozó kényszerintézkedés alatt nem áll és a cselekménye öt évnél rövidebb időtartamú szabadságvesztéssel büntethető), *nem kizárólag az ügyész láthatja el*. Mindez a jogi helyzet tehát álláspontom szerint ugyancsak indokolatlanul különbséget tesz a más bűncselekmények miatt indított büntetőeljárás és a határzárral összefüggésben elkövetett bűncselekmények miatt indult büntetőeljárás fiatalkorú terheltjeit érintő szabályozása között, mindazonáltal önmagában komoly alkotmányossági aggályokat nem vet fel.

### *5.3. A terhelt távolmaradása*

A fiatalkorúak elleni „általános büntetőeljárásban" *nincs helye a távollévő terhelttel szembeni eljárási szabályok alkalmazásának*, továbbá annak sem, hogy a fiatalkorú a tárgyalásra történt idézését követően előzetesen bejelentse, hogy nem kíván megjelenni a tárgyaláson és az eljárás így befejezhető. Ennek oka a törvény miniszteri indokolása szerint, hogy a fiatalkorú elkövetőknél elsődleges a törvények tiszteletére irányuló *nevelési cél*, és ehhez képest másodlagosak a büntetési célok. Amennyiben a fiatalkorú terhelt lemondhatna a tárgyaláson való részvételéről, nem érvényesülnének ezek a nevelési elvek, ezért a törvény a fiatalkorú vádlott számára nem teszi lehetővé, hogy szabályszerű idézését követően lemondjon a tárgyaláson való részvételéről.

Ehhez képest a határzárral összefüggésben elkövetett bűncselekmények miatti eljárásokban a terhelt ismeretlen helyen tartózkodása szintén *eljárási akadály* (kivéve a másodfokú bírósági eljárást és a bűncselekmény halálos eredményét).[31] E fejezetben ugyanakkor nincsen kizárva azon általános szabály, miszerint a terhelt előzetesen bejelentheti a távolmaradását, ha erre a bíróság az idézésben külön felhívta a figyelmét. Ez a határzárral összefüggő bűncselekmények esetében nyilván *nem életszerű*, hiszen jellemzően a tettenérés alapján kerül sor az elkövetők elfogására és őrizetbe vételére, majd az eljárást a lehető legrövidebb időn belül lefolytatja a bíróság.

### *5.4. További kapcsolódó eljárási rendelkezések*

A Be. 462. §-a a fiatalkorú vádlott tárgyaláson történő kihallgatásával, a környezettanulmány ismertetésével és a javítóintézeti nevelésre vonatkozó indítvánnyal kapcsolatos további részleteket szabályozza.

---

Egyezmény 40. cikk 1. pont: Az Egyezményben részes államok elismerik a bűncselekmény elkövetésével gyanúsított, vádolt vagy abban bűnösnek nyilvánított gyermeknek olyan bánásmódhoz való jogát, amely előmozdítja a személyiség méltósága és értéke iránti érzékének fejlesztését, erősíti a mások emberi jogai és alapvető szabadságai iránti tiszteletét, és amely figyelembe veszi korát, valamint a társadalomba való beilleszkedése és abban építő jellegű részvétele elősegítésének szükségességét. 2. pont: Ebből a célból, valamint figyelemmel a nemzetközi okmányok erre vonatkozó rendelkezéseire, az Egyezményben részes államok különösen gondoskodnak arról, hogy (…) b) a bűncselekmény elkövetésével gyanúsított gyermeknek legalább az alábbi biztosítékokra legyen joga: (…) (vii) magánéletét teljes mértékben tartsák tiszteletben az eljárás minden szakaszában. Iránymutatás I. rész IV. fejezet A) cím 2. alcím 9. pont: Ha a bírósági vagy bíróságon kívüli eljárásban vagy egyéb beavatkozás során egy gyermeket meghallgatnak vagy vallomást tesz, szükség esetén erre lehetőleg zárt ülésen kell sort keríteni. (…)

[30] Be. 241. § (1) A tárgyaláson az ügyész részvétele kötelező. (2) A járásbíróságon alügyész is képviselheti a vádat. (3) A járásbíróságon ügyészségi fogalmazó is képviselheti a vádat, kivéve, ha a) a bűncselekményre a törvény öt évi vagy ennél súlyosabb szabadságvesztést rendel, b) a vádlottat fogva tartják, c) a vádlott - a beszámítási képességre tekintet nélkül - kóros elmeállapotú.

[31] Be. 542/I. § (1) Az 542/D. §-ban meghatározott bűncselekmények miatt indult büntetőügyben az eljárást meg kell szüntetni, ha a Magyarországon bejelentett lakóhellyel vagy tartózkodási hellyel nem rendelkező terhelt ismeretlen helyen tartózkodik. (2) Az (1) bekezdés nem alkalmazható a) ha az 542/D. §-ban meghatározott bűncselekmény halált okoz, b) a másodfokú bírósági eljárás során.

E rendelkezéseknek a határzárral összefüggésben elkövetett bűncselekmények miatt indult eljárásokban többnyire nincs jelentőségük, mert a bíróság az 542/J. §-a értelmében nem tanácsban jár el; a környezettanulmány beszerzésére – az általános szabályok kizárása miatt – jellemzően nem kerül sor az eljárásban; továbbá a javítóintézeti nevelés indítványozásának az ügyek természetéből eredően nincs racionális alapja. Utóbbival kapcsolatban ugyanakkor megjegyzést érdemel, hogy a Btk. szabályai értelmében e bűncselekmények miatt a büntetések és intézkedések az általános szabályok szerint indítványozhatók és szabhatók ki. Ez alapján – bár nyilvánvalóan nem életszerű, de – akár a fiatalkorú javítóintézeti nevelésének elrendeléséről is dönthetne a bíróság. *Mindezek alapján e rendelkezések önálló elemzését nem tartottam szükségesnek.*

### 6. Az eljárás gyorsítása[32]

#### *6.1. A tárgyalásról lemondás*

A Be. kizárja a fiatalkorú terhelt tárgyalásról történő lemondását. Ennek oka, hogy egy ilyen döntés a fiatalkorú részéről komoly megfontolást igényelne, de – figyelemmel az enyhébb megítélés lehetőségére és a büntetési tételek felső határának törvény szerinti alacsonyabb szintjére – a lemondás nem is járna olyan szintű előnyökkel, mint a felnőttkorú terheltekre nézve. *A határzárral összefüggő bűncselekmények miatti büntetőeljárások fejezete ellenben döntően az eljárás gyorsítását szolgáló jogintézményekre, azokon belül a tárgyalásról lemondásra és a bíróság elé állításra épül.*

E jogintézmény alkalmazása során a lemondásra vonatkozó döntésre kell figyelemmel lenni. Az a helyzet, hogy ezen eljárásokban nem kizárt a fiatalkorúak esetében is e gyorsító eszköz alkalmazása, jól mutatja, hogy *a határzárral összefüggő bűncselekmények miatti büntetőeljárásokra vonatkozó fejezetben a törvény elvi szinten sem kívánt különbséget tenni az elkövetők között az életkori sajátosságaik alapján*. Jelen esetben ezt tovább súlyosítja, hogy egy ilyen tárgyú döntés meghozatalához szükséges garanciák biztosítására sem került sor, hiszen a fiatalkorú – a védőtől eltekintve – adott esetben törvényes képviselő nélkül kénytelen az érdekeit érvényesíteni (vagy amennyiben van törvényes képviselője, annak szerepét e fejezet szabályai ugyancsak nem erősítik). A tárgyalásról lemondás lehetőségének a fiatalkorúak esetében egyaránt történő biztosítása egyrészről megfelel az Egyezmény azon elvárásának, hogy a kiskorú ügye lehetőség szerint a bírói út mellőzésével kerüljön rendezésre, másfelől azonban egy ilyen súlyú joglemondó nyilatkozat megtétele és az erre vonatkozó döntés önálló meghozatala felveti a fent hivatkozott fegyverek egyenlőségének elve, illetve az ugyancsak fent kifejtett azon nemzetközi jogi elvárás sérelmét, hogy a fiatalkorút az életkori sajátosságaira figyelemmel kell kezelni a büntetőeljárásban.

#### *6.2. A tárgyalás mellőzése*

A *tárgyalás mellőzését* a fiatalkorúak elleni büntetőeljárásokban, továbbá a határzárral összefüggő bűncselekmények miatt indult büntetőeljárásokban sem zárja ki a törvény. A fiatalkorúak esetében ugyanakkor a tárgyalás mellőzésével hozott végzés elleni jogorvoslati jogot (a tárgyalás tartására irányuló kérelem előterjesztését) *a törvény kiterjeszti a fiatalkorú törvényes képviselőjére is*. Tekintettel arra, hogy a tárgyalás mellőzésével hozott végzésnek a határzárral összefüggő bűncselekmények miatti büntetőeljárásokban – a gyors eljárás szem előtt tartása mellett – lehet relevanciája, a fiatalkorú törvényes képviselőjét – ideértve az eseti gyámot is – indokolt lenne felruházni a kapcsolódó jogorvoslati jogosultsággal. Álláspontom szerint erre a fent részletezett nemzetközi jogi elvárások egyértelmű iránymutatást adnak.

### 7. Az anyanyelvhasználat kérdése

E kérdés értelemszerűen nem kizárólag a fiatalkorú terheltekkel szemben indult büntetőeljárásokhoz kapcsolódik, illetve nem képezi önálló részét a Be. XXI. fejezetének, ezért erre e jelentés keretei között csupán érintőlegesen térek ki.

---

[32] Be. 463. § A XXVI. Fejezet rendelkezései fiatalkorú esetén nem alkalmazhatók.

464. § Az 548. § (1) bekezdésében felsoroltakon kívül tárgyalás tartását kérheti a törvényes képviselő a fiatalkorú hozzájárulása nélkül is.

A miniszter érvelése szerint – illetve a Be. vonatkozó rendelkezéseinek együttes értelmezése alapján – a határzárral kapcsolatos bűncselekmények miatt indult büntetőeljárásokban *az általános szabályoknak megfelelően biztosított a terhelt anyanyelvhasználathoz való joga*, ugyanakkor a vádirat, az ítélet és az ügydöntő végzés esetében az általános szabályoktól eltérően a *fordítás mellőzhető*, ha arról a terhelt kifejezetten lemondott.

Mindez felveti a tisztességes eljáráshoz való jog és azon belül a fegyverek egyenlőségének elve vizsgálatának igényét a tekintetben, hogy e dokumentumok tartalmának pontos ismerete milyen jelentőséggel bír a terhelt számára.

A *2012/13/EU irányelv* 6. cikke önállóan foglalkozik a terhelt váddal kapcsolatos tájékoztatásának fontosságával, amely keretében többek között kiemeli a vádra vonatkozó részletes tájékoztatási kötelezettséget. Ez ugyan nem jelenti egyúttal az írásbeli tájékoztatás kötelezettségét is – kivéve a fogva lévő terhelt jogairól szóló tájékoztatást –, ugyanakkor arra enged következtetni, hogy *az uniós jogi kontextusban is különös jelentősége van annak, hogy a terhelt megfelelően részletes és pontos információkat kapjon arról, hogy mivel vádolják*.

E tájékoztatás szóbeli tolmácsolás esetében azonban maradandóan és visszakövethetően nem biztosítható. Ezért van jelentősége annak, hogy az érintett irat írásban a terhelt rendelkezésére áll-e. E szempont pedig elvezet a védekezéshez való jog keretében az iratok megismeréséhez való joghoz.

A védelemhez való joggal és ezen belül a fegyverek egyenlőségével összefüggésben az Alkotmánybíróság kimondta, hogy a tisztességes eljárásnak az egyezmény- és alkotmányszövegekben nem nevesített, de általánosan és nem vitatottan elismert eleme a fegyverek egyenlősége, amely a büntetőeljárásban azt biztosítja, hogy a vádnak és a védelemnek egyenlő esélye és alkalma legyen arra, hogy a tény- és jogkérdésekben véleményt formálhasson és állást foglalhasson. A fegyverek egyenlősége nem minden esetben jelenti a vád és a védelem jogosítványainak teljes azonosságát, de mindenképpen megköveteli, hogy a védelem a váddal összevethető súlyú jogosítványokkal rendelkezzen.

*A fegyverek egyenlőségének egyik feltétele, hogy az ügyben releváns adatokat a vád, illetve a terhelt és a védő ugyanolyan teljességben és mélységben ismerhesse meg.* Itt érintkezik a „fair trial" elve a védelemhez való jog hatékonyságának és a védelemre való felkészülés kellő idejének és eszközeinek követelményével. Emellett az Alkotmánybíróság arra is rámutatott, hogy a védelemhez való jog és a fegyverek egyenlősége érvényesüléséhez *szükség van a dokumentumok megismerésére, a belőlük készíthető jegyzetek szabad birtokolására*. Az iratbetekintés ugyanis a puszta megismerésen túl az irat birtoklását is magába kell, hogy foglalja. A védelemhez való jog és a fegyverek egyenlőségének elve tehát az összes olyan dokumentum birtokolására és szabad használatára vonatkozik, amellyel a vád is így rendelkezik [6/1998. (III. 11.) AB határozat].

Az EJEE 6. cikk (3) bekezdése a tisztességes tárgyaláshoz való jog keretében ugyancsak foglalkozik a fegyverek egyenlőségének jelentőségével. E bekezdés *a), b)* és *e)* pontja szerint *minden bűncselekménnyel gyanúsított személynek joga van legalább arra, hogy a legrövidebb időn belül tájékoztassák olyan nyelven, amelyet megért, és a legrészletesebb módon az ellene felhozott vád természetéről és indokairól; rendelkezzék a védekezésének előkészítéséhez szükséges idővel és eszközökkel; illetve ingyenes tolmács álljon rendelkezésére, ha nem érti vagy nem beszéli a tárgyaláson használt nyelvet*.

Az EJEE 6. cikket érintően az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB) az esetjogában arra a következtetésre jutott, hogy *az ingyenes tolmácshoz való jog nem korlátozódik kizárólag a tárgyaláson történő szóbeli tolmácsolásra, hanem az kiterjed* az előkészítő eljárásra és *az írásbeli fordításra is*.

Természetesen ez nem jelenti egyben azt is, hogy az eljárás valamennyi iratát fordítással kellene ellátni, csupán arra utal, hogy olyan helyzetbe kell hozni a terheltet, hogy megismerhesse az ellene felhozott vádakat és képes legyen védekezni ellenük. Ehhez pedig a tolmácsolás, fordítás minőségét is garantálni kell. Az EJEB ugyanakkor leszögezte azt is, hogy például *önmagában véve az ítélet írásbeli fordításának hiánya nem vezet a 6. cikk sérelméhez.*[33]

[33] vö. Kamasinski v. Ausztria (1989): 74., 85.

Az EJEB továbbá kifejtette, hogy az EJEE 6. cikk (3) bekezdés a) pontja ugyan nem nevesíti konkrétan, hogy a fordítást írásban szükséges biztosítani, azonban *a vádirat írásbeli fordításának hiányában a védelem gyakorlatilag hátrányba kerülhet a váddal szemben*.[34] Mindazonáltal a vádirati adatoknak a szóban történő lefordítása, tolmácsolása útján is közölhetőek a lényeges adatok, amennyiben a terhelt számára a védekezésére való felkészülés biztosítva van.[35]

Az EJEE 6. cikke szerinti ingyenes tolmácsoláshoz való jogot az EJEB úgy értelmezte, hogy mivel e cikk szövege tolmácsot nevesít, nem pedig fordítót, az *EJEE-nek megfelelő és elegendő megoldást jelenthet, ha a terhelt számára tolmácsot biztosítanak* az eljárásban, feltéve természetesen, hogy ezzel a védekezéséhez való joga érvényesíthető.[36]

Az EJEB értelmezése szerint ugyanis az eljárás tisztességes voltát a teljes eljárás fényében kell megítélni. A 6. cikk (3) bekezdésének a) pontja annak a speciális figyelemnek a szükségességére utal, amelyet a terhelt megvádolásáról szóló értesítésnek kell szentelni. A bűncselekmény egyedi körülményei döntő fontosságúak a büntetőeljárásban. Büntető ügyekben a terhelt ellen felhozott vádakkal, s következésképpen a bíróság által az ügyben alkalmazható lehetséges jogi minősítéssel kapcsolatos teljes körű és részletes tájékoztatás nyújtása alapvető fontosságú előfeltétel az eljárás tisztességes voltának biztosításához. Ezzel kapcsolatban azonban az EJEB maga is megjegyezte, hogy a 6. cikk (3) bekezdés a) pontja *nem ír elő semmilyen speciális formális követelményt arra vonatkozóan, hogy a vádlottat milyen módon kell tájékoztatni az ellene felhozott vád természetéről és okáról*. Az EJEB szerint továbbá a 6. cikk (3) bekezdés a) és b) pontja egymással összefügg, és *a vád természetére és okára vonatkozó tájékoztatáshoz való jogot a vádlott védekezésre való felkészüléséhez fűződő jogának a fényében kell megítélni*.[37]

Az EJEB iránymutatásai szerint továbbá *az EJEE 6. cikkében szereplő jogosultságokról lehetőség van lemondani*, feltéve, hogy a lemondás egyértelmű és a következmények teljes tudatában történik.[38] E körben külön kiemelte az EJEB, hogy a tolmácshoz való jog szintén lemondható, ám ezt a döntést kizárólag a terhelt jogosult meghozni.[39]

A nemzetközi gyakorlat tehát arra enged következtetni, hogy *nincs nemzetközi kötelezettség a vádirat, az ítélet és az ügydöntő végzés lefordítására a terhelt lemondó nyilatkozata ellenére.* Célszerű azonban figyelemmel lenni arra, hogy a jogalkotó e három dokumentumot mégis olyan jelentőségűnek értékelte, amely miatt az általános büntetőeljárásokban a fordítástól a terhelt akarata ellenére sem lehet eltekinteni. A határzárral összefüggésben elkövetett bűncselekmények miatti büntetőeljárásokban azonban *az általános szabállyal ellentétes szabályozás jut érvényre, amelynek konkrét indoka – a gazdaságossági, gyorsasági szempontokon túl – nem egyértelmű.* Nem világos a miniszteri válasz azon része, amely a 2010/64/EU irányelv 3. cikk (7) bekezdésére olyan rendelkezésként hivatkozik, amely lehetővé teszi, hogy az írásbeli fordítás a lemondástól függetlenül teljes egészében mellőzhető legyen, ha a tisztességes eljárás alapelve nem sérül. *Ezen irányelvi lehetőség hazai büntetőeljárási jogba történő átültetésére ugyanis az általános szabályok között nem került sor.*

**8. Következtetéseim**

1. Az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdése az Egyezmény rendelkezéseivel összhangban kötelezettséget teremt az állam számára arra, hogy a gyermekek legfőbb érdekét érvényre juttassa valamennyi jogterületen. A gyermekek speciális, a tisztességes eljáráshoz való jogon túlmutató védelme ezért az alkotmányos illetve nemzetközi jogi standardok alapján a büntetőjogban is érvényesítendő feladat, amelynek megvalósítását a jelenlegi jogszabályi környezetben, a jogalkotó döntése alapján a fiatalkorú terheltekre, valamint a kiskorú tanúkra, sértettekre vonatkozó speciális eljárásjogi szabályok biztosítása szolgálja.

[34] vö. Hermi v. Italy (2006): 68.; Kamasinski v. Austria (1989): 79.
[35] vö. Husain v. Italy (2005.)
[36] vö. Husain v. Italy (2005.); Hermi v. Italy (2006): 70.
[37] vö. Dallos Zoltán kontra Magyarország (2001.): 47.
[38] vö. Az EJEB-nek az EJEE 6. cikkéhez fűzött iránymutatása (2014): 157-158. pont
[39] vö. Az EJEB-nek az EJEE 6. cikkéhez fűzött iránymutatása (2014): 337. pont

A határzárral összefüggő bűncselekmények miatt a fiatalkorú terheltekkel szemben indult büntetőeljárások gyors lezárása érdekében azonban a szabályozásból *többnyire kiszorulnak a fenti – az eljárást adott esetben elnyújtó – speciális garanciális szabályok*. A Be. 542/L. §-a ugyanis úgy fogalmaz, hogy az érintett eljárásokban a XXI. fejezet rendelkezései *nem alkalmazhatók*. Ez a szövegezés arra utal, hogy *az eljáró szerveknek még mérlegelési lehetőségük sincs abban a tekintetben, hogy a fiatalkorúakra vonatkozó speciális fejezet bármely szabályát az adott esetben, a fiatalkorú érdekében, opcionálisan mégis alkalmazzák*. (Mindezt a Be. 542/H. §-a azzal igyekezett „kompenzálni", hogy kizárólag a kényszerintézkedések körében megköveteli a kiskorúak érdekeinek fokozott figyelembe vételét. Ez utóbbi követelményt azonban a jogalkotó az eljárás teljességére nem terjesztette ki, illetve konkrét tartalommal nem töltötte meg.)

Mivel a Be. határzárral összefüggő bűncselekmények esetére szabályozott külön eljárásjogi rendelkezéseit – a kényszerintézkedéseknél szereplő célkitűzés kivételével – alapvetően nem a kiskorúak érdekeinek szem előtt tartásával állapították meg, így az Alaptörvény XVI. cikke által előírt alapvető állami gondoskodás és objektív védelmi funkció sem érvényesül teljes mértékben e szabályok körében. Emellett e szabályozási mód alapvetően nem fér össze a nemzetközi gyermekjogi elvárásokkal sem, hiszen az általános szabályoktól eltérően figyelmen kívül hagyja az e speciális elkövetői körbe tartozó kiskorúak érdekeit. *Az eltérő, az életkori sajátosságokra tekintettel kialakított szabályozás hiánya tehát önmagában véve (azaz a hiányzó garanciák konkrét tartalmától függetlenül is) aggályos, és nem áll összhangban az Egyezmény 2., 3. és 40. cikkével, a PPJNE 14. cikk 4. pontjával és az Alaptörvény XVI. cikkével, amelyek a kiskorúakra vonatkozó különös szabályok megalkotására, illetve e körben a diszkrimináció tilalmára szólítanak fel.*

2. Az érintett tényállások elkövetői az adott tényállások tartalmából adódóan a gyakorlatban döntően, *szinte kizárólag külföldi, menekült, illetve migráns személyek, akik között fiatalkorúak is megjelennek*. A szabályozás alkalmazása nyomán *épp az ő esetükben marad el a fiatalkorúakra egyébként más büntetőügyekben alkalmazandó eltérő szabályok érvényesülése*, amely így az Alaptörvény, illetve a nemzetközi emberi jogi standardok által is megkövetelt *diszkrimináció tilalma* tekintetében alapvető garanciális problémát vet fel. Az egyes speciális garanciák között ezért – mivel a jogalkotó a fiatalkorú terheltek tekintetében valamennyi garanciát szükségesnek tartott, emiatt került sor azok kodifikálására – alapjában véve *nem lenne helye súlyozásnak, az alkalmazásukra vonatkozó mérlegelésnek*.

Mindez így van még akkor is, ha – figyelemmel az érintett eljárások lefolytatásának körülményeire, az alapjukat képező speciális élethelyzetre – az egyes garanciák közül némelyek alkalmazása a jogalkalmazók számára nehézséget jelenthet (pl. az életkor közokirati bizonyítása). Ilyen speciális szempontok esetében körültekintő kodifikációs megoldásokra van szükség.

3. Tartalmi szempontból tekintve a fiatalkorú terheltek számára nyújtott speciális garanciákra, a fentiekben részletesen kifejtettek közül kiemelendő probléma többek között, hogy *a kísérő nélküli kiskorúak törvényes képviselete* (eseti gyám) az érintett eljárásokban nincs garantálva. Ez az Egyezmény 3. cikke által megkövetelt azon elvet sérti, amely szerint a gyermek legfőbb érdekét kell szem előtt tartani az eljárásokban. Szükséges felhívni ezzel összefüggésben a figyelmet arra, hogy a kísérő nélküli és gondviselőiktől elszakított gyermekek különböző okokból hagyják el származási országukat.

Menekülésük körülményeitől és okaitól függetlenül azonban van két olyan alapvető jellemző, amely mindegyikükre igaz. Az egyik az, hogy *gyermekek, és ezért elsődlegesen gyermekként kezelendők*. A másik, hogy mivel átmenetileg vagy tartósan kiszakadtak támogató családi környezetükből, idegen nyelvi és kulturális közegbe kerülnek, a kiszolgáltatott helyzetük miatt valamennyi állam részéről különleges védelemre és segítségre jogosultak.[40]

Kifejezetten aggályos továbbá *az előzetes letartóztatás elrendelésének alapjául szolgáló speciális feltétel* – a különös tárgyi súly – megkövetelésének kizárása, amely nem egyeztethető össze az Egyezmény 2. és 37. cikkével, végső soron az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésével.

[40] http://www.ajbh.hu/documents/10180/12318/Epsegben_es_biztonsagban_HUN.pdf/df13781b-0932-4b2a-9f47-6056c82ab769

*Mindezek alapján összességében megállapítom, hogy a Be. a határzárral összefüggésben elkövetett bűncselekmények miatti büntetőeljárások szabályozásakor a fiatalkorúakra nézve olyan jogi helyzetet idézett elő a vonatkozó alapvető garanciák indokolatlan mellőzésével, amely az egyenlő bánásmód követelményével, illetve a gyermekek Alaptörvényből és a nemzetközi szabályozásból következő védelemhez és gondoskodáshoz, illetve tisztességes eljáráshoz való jogával összefüggő visszásságot okoz.*

Szükséges említést tenni mindazonáltal arról is, hogy *folyamatban van az új büntetőeljárásról szóló törvény kodifikációja*, amelynek keretében az előkészített és a közigazgatási egyeztetés keretében rendelkezésemre bocsátott előterjesztés-tervezet véleményezésében részt vettem. A tervezet általam áttekintett szövege a fenti érvelésemet maga is alátámasztja azzal, hogy a határzárral kapcsolatos bűncselekmények miatti büntetőeljárások szabály-rendszere a jövőre nézve *már nem zárja ki*, tehát alapjában véve inkorporálja *a Be. XXI. fejezetében rögzített speciális előírásokat. Ezzel a tervezet a jövőre nézve egységesen kötelezővé kívánja tenni a fiatalkorúakra vonatkozó külön eljárási garanciák alkalmazását, amely jogalkotói koncepcióval egyetértek.*

**Intézkedésem**

A feltárt alkotmányos visszásságok orvoslása és jövőbeni megelőzése érdekében a jelentésben foglalt szempontokra, továbbá a hivatkozott nemzetközi sztenderdekre is figyelemmel az Ajbt. 37. §-a alapján *felkérem az igazságügyi minisztert, hogy* – annak ellenére, hogy folyamatban van az új büntetőeljárásról szóló törvény megalkotása, annak tervezete nyomán – *fontolja meg a hatályos Be. határzárral kapcsolatos bűncselekmények miatti büntetőeljárásokra vonatkozó szabályainak oly módon történő, a fiatalkorú terheltekre vonatkozó eljárási garanciákat beépítő módosítását,* amely megfelel az egyenlő bánásmód követelményének, biztosítja a gyermekek alapvető jogait, illetve legfőbb érdekét, figyelemmel az érintett elkövetői kör sérülékeny helyzetét jellemző sajátos körülményekre is.

Budapest, 2016. október

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának**
**Jelentése**
**az AJB-2640/2016. számú ügyben**

Előadó: dr. Szabó Orsolya

**Az eljárás megindítása**

A panaszos a munka törvénykönyvének az egészségkárosodott személyeket érintő pótszabadságával kapcsolatban fordult Hivatalomhoz. A beadványozó 2005-ben megállapított 67%-os munkaképesség-csökkenése miatt özvegyi nyugdíjban részesül. A munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény 120. §-a szerint *a munkavállalónak, ha a rehabilitációs szakértői szerv legalább ötven százalékos mértékű egészségkárosodását megállapította (…) évenként öt munkanap pótszabadság jár*. Mivel a beadványozó határozatában munkaképesség-csökkenés és nem egészségkárosodás szerepel, ezért a munkáltatója szerint nem jogosult a pótszabadságra.

Mivel az idézett törvény csak egészségkárosodottakról rendelkezik, felmerült a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság és a törvény előtti egyenlőséghez való jog sérelmének gyanúja, ezért az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján, megkereséssel fordultam az Emberi Erőforrások Minisztériuma Szociális Ügyekért és Társadalmi Felzárkózásért Felelős Államtitkárságához, illetve a Nemzetgazdasági Minisztérium Munkaerőpiacért és Képzésért Felelős Államtitkárságához, állásfoglalást kérve az ügyben.

**Az érintett alapvető jogok és alapelvek**

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye. *„Magyarország független, demokratikus jogállam.*" (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés)
- Az emberi méltósághoz való jog. *„Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg."* (Alaptörvény II. cikk)
- A hátrányos megkülönböztetés tilalma. *„(1) A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes. (2) Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékosság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja."* (Alaptörvény XV. cikk (1)-(2) bekezdései)

**Alkalmazott jogszabályok**

- Magyarország Alaptörvénye
- az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.)
- a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (a továbbiakban: Mt.)
- a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény (a továbbiakban: Mmtv.)
- a Kormány tagjainak feladat és hatásköréről szóló 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet
- a megváltozott munkaképességű munkavállalók foglalkoztatásához nyújtható költségvetési támogatásról szóló 177/2005. (IX. 2.) Korm. rendelet[1]

**A megállapított tényállás**

A panaszos megírta, hogy 2005-ben megállapított 67%-os munkaképesség-csökkenése miatt özvegyi nyugdíjban részesül. 2013-ban munkaviszonyt létesített. A munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény 120. §-a szerint *a munkavállalónak, ha a rehabilitációs szakértői szerv legalább ötven százalékos mértékű egészségkárosodását megállapította (…) évenként öt munkanap pótszabadság jár*. Mivel a beadványozó határozatában munkaképesség-csökkenés és nem egészségkárosodás szerepel, ezért a munkáltatója szerint nem jogosult a pótszabadságra. A beadványozó álláspontja szerint a munkaképesség-csökkenés és az egészségkárosodás egymásnak megfeleltethető fogalmak.

[1] Hatálytalan 2013. január 1-jétől.

Az Emberi Erőforrások Minisztériuma Szociális Ügyekért és Társadalmi Felzárkózásért Felelős államtitkára válaszában arról tájékoztatott, hogy a munkaképesség-csökkenés, illetve egészségkárosodás fogalmak használatával kapcsolatos jogértelmezési probléma miatt már történt egyeztetés minisztériumuk és a Nemzetgazdasági Minisztérium szakértői között. Ennek eredményeként közös javaslatot fogalmaztak meg, amely egyértelművé tenné, hogy az a személy, aki a rehabilitációs hatóság jogelődjének 2008. január 1-jét megelőzően kiállított, hatályos szakvéleménye szerint munkaképességét legalább 67%-ban elvesztette, a pótszabadság szabályai szempontjából megváltozott munkaképességű személynek minősül.

Mivel azonban a Kormány tagjainak feladat és hatásköréről szóló 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet 96. § (1) bekezdés a) pontja értelmében a munkaviszonyra vonatkozó jogszabályok előkészítésére vonatkozó feladat- és hatásköröket a nemzetgazdasági miniszter gyakorolja, így a megkeresést további intézkedésre megküldte a Nemzetgazdasági Minisztérium munkaerőpiacért és képzésért felelős államtitkára részére. A Nemzetgazdasági Minisztérium válaszlevele szerint előttük is ismert a probléma, előkészítés alatt áll a megváltozott munkaképességű munkavállalók pótszabadságra való jogosultságának egyértelműsítése az Mt.-ben. Ennek keretében pontosításra kerül a megváltozott munkaképességű munkavállaló fogalma az Mt. 120. § a) pontjával összefüggésben. Eszerint az Mt. alkalmazásában *„megváltozott munkaképességű személy: akinek rehabilitációs hatóság vagy jogelődjei által végzett hatályos minősítés alapján egészségkárosodása legalább 50%-os mértékű, vagy a 2008. január 1-jét megelőzően kiállított hatályos szakvéleménye szerint munkaképességét legalább 67%-ban elvesztette."* A módosítás célja, hogy a munkajogi szabályozás igazodjon a megváltozott munkaképességű személyek minősítésében 2008. január 1-jével, illetve 2012. január 1-jével átalakult szabályozáshoz, és ezáltal megteremtse az összhangot a munkajogi szabályozás és a munkaképesség-változás mértékére vonatkozó ágazati szabályozás között, az értékelési rendszerek kölcsönös megfeleltetését figyelembe véve. Ezáltal egyértelműsítésre kerül, hogy az Mt. 120. § a) pontja szerinti pótszabadságra való jogosultság tekintetében mit jelent a „megváltozott munkaképességű személy" fogalma.

**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. Ha az alapvető jogok biztosa 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.

***II. A vizsgált 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 országgyűlési biztos következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi teszteket. 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.”*

*I. A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye*

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján *Magyarország független, demokratikus jogállam.* Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. Az Alkotmánybíróság szerint a jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is.[2]

*II. Az emberi méltósághoz való jog*

Az Alaptörvény II. cikke alapján az emberi méltóság sérthetetlen, minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz. A korábban irányadó és az Alaptörvény hatályba lépését követően is hivatkozási pontot jelentő alkotmánybírósági gyakorlat az emberi méltósághoz való joggal kapcsolatosan arra hívja fel a figyelmet, hogy a méltóság az emberi élettel eleve együttjáró minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan, s ezért minden emberre nézve egyenlő. Az egyenlő méltósághoz való jog az élethez való joggal egységben azt biztosítja, hogy ne lehessen emberi életek értéke között jogilag különbséget tenni.[3]

A méltósághoz való jognak részét képezi az is, hogy minden embert másokkal egyenlő méltóságú személyként kell kezelni, vagyis az egyes emberek és embercsoportok között tilos indokolatlan, ésszerűtlen különbséget tenni. Az I. cikk (3) bekezdése határozza meg az alapjog korlátozás kritériumait, amely szerint arra csak más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával kerülhet sor.

*III. A hátrányos megkülönböztetés tilalma*

Az Alaptörvény XV. cikkének (2) bekezdése tartalmazza a diszkrimináció tilalmát, mely szerint Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékosság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja. Az Alaptörvény XV. Cikk (4) bekezdése továbbá előírja, hogy Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti, a XV. cikk (5) bekezdése emellett külön is kiemeli, hogy Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket. 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.

## *III. Az ügy érdemében*

Az Mt. 120. §-a alapján a munkavállalónak, *ha a rehabilitációs szakértői szerv legalább ötven százalékos mértékű egészségkárosodását megállapította (…) évenként öt munkanap pótszabadság jár.* A megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. CXCI. törvény 2. § (1) bekezdés hatályos szövege szerint *megváltozott munkaképességű személyek ellátásaira jogosult az a kérelem benyújtásakor 15. életévét betöltött személy, akinek az egészségi állapota a rehabilitációs hatóság komplex minősítése alapján 60 százalékos vagy kisebb mértékű (…).*

[2] Lásd 9/1992. (I. 30.) AB határozat

[3] Lásd 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

A 2012. december 31-ig hatályos, a megváltozott munkaképességű munkavállalók foglalkoztatásához nyújtható költségvetési támogatásról szóló 177/2005. (IX. 2.) Korm. rendelet 2. § (1) bekezdése a következőképpen határozta meg az egészségkárosodás és a munkaképesség-csökkenés százalékos arányait: *megváltozott munkaképességű munkavállaló: az a munkaviszony keretében foglalkoztatott munkavállaló, akinek munkaszerződés szerinti napi munkaideje a napi négy órát eléri, ha a munkaképesség-csökkenés – az Országos Rehabilitációs és Szociális Szakértői Intézet (a továbbiakban: ORSZI), 2007. augusztus 15-ét megelőzően az Országos Egészségbiztosítási Pénztár Országos Orvosszakértői Intézete (a továbbiakban: OOSZI) szakvéleménye (…) szerint – 50-66 százalékos mértékű, illetőleg az egészségkárosodás – az ORSZI szakvéleménye szerint - 40-49 százalékos mértékű, vagy a munkaképesség-csökkenés – az ORSZI vagy az OOSZI szakvéleménye, illetőleg 2001. január l-jét megelőzően, vasutas biztosítottak esetében a Magyar Államvasutak Orvosszakértői Intézetének szakvéleménye szerint - 67-100 százalékos mértékű (…).*

A 7/2012. számú munkaügyi elvi határozat szerint *a 2008. január 1-jével hatályba lépett jogszabály-változások a korábbi „munkaképesség-csökkenés" helyett az "egészségkárosodás" fogalmát vezették be (pl. 1997. évi LXXXI. törvény (Tny.) 36/A. §, 1997. évi LXXXIII. törvény (Ebtv.) 57. §, 2007. évi LXXXIV. törvény 1. §]. Az előbbi régi és új fogalom egyaránt az érintett személy egészségének romlását, kedvezőtlen változását jelöli, ezért az erre vonatkozó szakmai szabályok, szempontok alapján egymással összevethetők, vagyis meghatározható, hogy adott mértékű munkaképesség-csökkenés milyen mértékű egészségkárosodásnak felel meg.*

Mivel az Mt. idézett passzusa csak egészségkárosodottakról rendelkezik, a pótszabadságra vonatkozó hatályos munkajogi szabályozás és a megváltozott munkaképességű személyek minősítésében 2008. január 1-jével, illetve 2012. január 1-jével átalakult szabályozás nincs összhangban, így álláspontom szerint a sérelmezett szabályozás visszásságot okozott a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményével, a minden embert egyenlő mértékben megillető emberi méltósághoz való joggal, a diszkrimináció tilalmával összefüggésben.

**Intézkedésem**

A jelentésemben feltárt alkotmányos jogokkal összefüggő visszásságok orvoslása és jövőbeni megelőzése érdekében az Ajbt. 37. §-a alapján felkérem a nemzetgazdasági minisztert, hogy – ahogyan arra a minisztérium a válaszlevelében utalt – kezdeményezze az Mt. 120. § a) pontja szerinti pótszabadságra való jogosultság tekintetében a „megváltozott munkaképességű személy" fogalmának pontosítását.

Budapest, 2016. szeptember

Székely László

**Az alapvető jogok biztosának**
**Jelentése**
**Az AJB-492/2016. számú ügyben**
(Előzmény: AJB-4069/2014.)

Előadó: dr. Szentkirályi-Harsányi Ágnes

**Az eljárás megindítása**

A panaszos beadványában előadta, hogy vállalkozása 2013-ban sikeresen pályázott a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatalnál. A panaszos abban az évben súlyos betegsége miatt kórházi kezelésen és külföldi gyógykezelésen tartózkodott, ezért a társaság vezetését nem tudta ellátni. Kézbesítési megbízottnak a panaszos ügyvezető egy személyt kijelölt, aki a NAV által megküldött KOCKERD kérdőívet később adta át a panaszos részére. A NAV Zala Megyei Igazgatósága fokozott adóhatósági felügyelet keretében indított kockázatelemzési eljárásban 2013. október 1-jén hozott határozatában a társaság adószámának törléséről és 100 ezer Ft mulasztási bírság kiszabásáról rendelkezett. A vonatkozó jogszabályi rendelkezések értelmében a panaszos cégvezetői tisztséget 5 évig nem vállalhat. A kérdőívet a panaszos 2013. október 9-én küldte vissza az adóhatóságnak. A panaszos azt sérelmezte, hogy az adóhatósági döntésekben a kérdőív késedelmes visszaküldése miatt alkalmazott joghátrány – az adózó cég adószámának törlése mellett a cégvezetői tisztségtől való öt évre szóló eltiltás – túl súlyos a szabályozással elérni kívánt célhoz képest, ugyanis minden más adókötelezettség teljesítése mellett a 10 napos visszaküldési határidő teljesítésének kérdése, álláspontja szerint, nem tekinthető a szűrés fő elemének. Kifogásolta, hogy a szigorú adóhatósági döntés következtében a gazdasági életben való részvétele és magánélete is ellehetetlenül.

**Érintett alapvető jogok és alkotmányos elvek**

– *A vállalkozás szabadsága [*Alaptörvény M) cikk (1) „Magyarország gazdasága az értékteremtő munkán és a vállalkozás szabadságán alapszik.” ]

**Alkalmazott jogszabályok**

– *adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (a továbbiakban: Art.)*

**A megállapított tényállás**

Megkeresésemre a NAV elnöke arról tájékoztatott, hogy a NAV Zala Megyei Adóigazgatósága 2013. július 3-án kelt végzésével szólította fel az adózót arra, hogy 20 napon belül nyújtsa be a KOCKERD jelű kérdőív adóregisztrációt követő kockázatelemzéshez megnevezésű nyomtatványt az adóhatósághoz. A végzés figyelemfelhívást tartalmazott arra vonatkozólag, hogy a határidő elmulasztása és a kimentés elmaradása esetén az adóhatóság az adózót 500.000 Ft-ig mulasztási bírsággal sújtja. Az adóhatóság a végzést a bejelentett székhelycímre postázta, amelyet a panaszos 2013. július 22-én átvett. A kérdőívet azonban a cég a megjelölt határidőre nem küldte vissza és a mulasztást nem mentette ki, ezért az adóhatóság 2013. augusztus 23-án kelt határozatában 100.000 Ft mulasztási bírságot szabott ki és kötelezte az adózót arra, hogy a kérdőívet 10 napon belül küldje vissza, továbbá felhívta az adózó figyelmét arra, hogy a kötelezettség ismételt elmulasztása az adószám törlésével jár. A határozat „a kézbesítés akadályozott” jelzéssel érkezett vissza az adóhatósághoz, amelyet a kézbesítési szabályok szerint 2013. augusztus 26-án kézbesítettnek kellett tekinteni. A kézbesítési vélelem beálltáról az adóhatóság 2013. augusztus 29-én e-mailben értesítette az adózót az ügyfélkapun megadott meghatalmazott e-mailcímére küldött értesítéssel és a jogszabály szerint a kézbesítéssel kapcsolatos adatokat a honlapján 15 napra közzétette.

Ezt követően az adóhatóság, mivel az adózó az ismételt felszólítás ellenére a kért nyomtatványt nem nyújtotta be és a mulasztást nem mentette ki, 2013. október 1-jén kelt határozatával az adózó adószámának törlését rendelte el.

A határozat kézbesítése sikertelen volt, így azt a törvény alapján 2013. október 3-án kézbesítettnek kellett tekinteni. Az adóhatóság a kézbesítési vélelem beálltáról szintén az ügyfélkapun megadott e-mailcímre küldött értesítést és a kézbesítéssel kapcsolatos adatokat a honlapján közzétette. A vélelmezett kézbesítés alapján a határozat 2013. november 19-én jogerőre emelkedett. Az adózó a kérdőívet végül 2013. október 8-án nyújtotta be a késedelem egyidejű kimentésére vonatkozó igazolási kérelem nélkül. 2013. november 26-án az adózó a társaság adószámát törlő határozat visszavonását kérte. Előadta, hogy megbízottja vette át a 2013 júliusában küldött kérdőív visszaküldésére felhívó végzést, majd a következő hivatalos irat, amit megkapott az a cégbírósági végzés volt, amelyben a társaságot további működésétől eltiltották és megszűntnek nyilvánították.

Megírta azt is, hogy a meghatalmazott későn adta át az adóhatósági iratokat, továbbá a posta a külterületi címre megadott székhelyre a kézbesítést nem teljesítette. Az adóhatóság ezt követően beadványát igazolási kérelemként és a kézbesítési vélelem megdöntésére irányuló kérelemként értékelte. Az első fokú adóhatóság az igazolási kérelmet 2014. január 6-án kelt határozatával elutasította, tekintettel arra, hogy az adózó az igazolási kérelmet az elmulasztott cselekmény pótlását követően terjesztette elő, másrészt, mivel tudomása volt a kérdőív kitöltésére és visszaküldésére vonatkozó kötelezettségéről. Az első fokú adóhatóság a kézbesítési vélelem megdöntésére irányuló kérelmét elutasította. Az adóhatóság ezt követően módosította a döntéseit és 2014. január 14-én és 15-én hozott végzéseiben a kérelem vizsgálat nélküli elutasításáról döntött elkésettség miatt. A panaszos fellebbezése alapján a másodfokú adóhatóság helyben hagyta a módosító végzéseket.

A másodfokú adóhatóság a 2013. november 26-i kérelmének egy részét felügyeleti intézkedés iránti kérelemnek minősítette és 2014. február 4-én kelt levelében a felügyeleti intézkedés mellőzéséről értesítette, mivel az adószám törlésére vonatkozó jogszabályi rendelkezések kötelezően alkalmazandóak, azoktól méltányosságból sem lehet eltérni. Ezt követően 2014. február 20-án ügyvédje felügyeleti intézkedés iránti kérelmet terjesztett elő, amelyben kifejtette, hogy az adószám törlése nem jogszerű, mivel az arról szóló határozatot a posta mulasztása miatt nem vették át, továbbá az adózó a törlésről csak a cégbírósági határozatból értesült, amelynek a kézhezvételétől a kérelem előterjesztéséig a határidő nem járt le, így a kérelem nem elkésett. Az ügyvéd jelezte azt is, hogy az alkalmazott joghátrány túl súlyos ahhoz képest, hogy az adózó adókötelezettségeit maradéktalanul teljesíti. A NAV elnöke az első fokú adóhatóság által hozott módosító végzéseket 2014. május 14-én kelt határozataival hatályon kívül helyezte és a másodfokú határozatokban foglalt, a kézbesítési vélelem elutasításáról rendelkező végzéseket helybenhagyta. A másodfokú adóhatóság felügyeleti intézkedést mellőző határozata ellen előterjesztett felügyeleti intézkedés iránti kérelem nem volt megalapozott, ezért a NAV elnöke 2014. május 14-én kelt levelében tájékoztatta az adózót a felügyeleti intézkedés mellőzéséről.

A NAV elnöke mindezek mellett kifejtette, hogy az Art. 24/F. § (6) bekezdés a) pontjában foglalt rendelkezése alapján – a fokozott adóhatósági felügyelet során a kérdőív megválaszolásának elmulasztása esetében mulasztási bírság kiszabása és az arról szóló határozatban megjelölt határidő eredménytelen eltelte esetében alkalmazott adószám törlése – tekintetében nem volt mérlegelési lehetősége a felmerült körülmények alapján, mivel azt a jogszabály nem teszi lehetővé. A társaság vezető tisztségviselőjének a felelőssége, hogy akadályoztatása esetére képviseletéről gondoskodjon – meghatalmazás igénybevételével – az Art. 7. §-a szerint. Az adózó kézbesítési megbízottnak jelölt meg egy személyt, az ügyfélkapus regisztrációkor pedig mást meghatalmazottként, akik részére az adóhatóság az ügyben hozott határozatokat megküldte.

Az Art. vonatkozó részének szabályozását illetően a NAV elnöke rámutatott arra. hogy a jogalkotó az adóregisztráció jogintézményét a csalárd szándékkal alapítandó cégek kiszűrése érdekében vezette be 2012. január 1-jei hatállyal az Art. 24/C-24/F rendelkezéseiben. A szabályozás célja az volt, hogy a csalárd szándékkal céget alapítani szándékozó adózók új cég alapításában vagy működésében bizonyos körülmények fennállásáig vagy meghatározott ideig ne vehessenek részt. Az adóregisztrációs eljárás során a megadott adatok alapján az adóhatóság – elsősorban informatikai jellegű szűréssel – kockázatelemzési eljárást folytat le és, ha az informatikai ellenőrzés nem állapít meg akadályt, az adózó 1 munkanapon belül adószámot kap. Az Art. 2012. december 31-ig hatályban levő 24/F. § (6) bekezdésének a) pontja alapján a határidő elmulasztása és a kimentés elmaradása automatikusan az adószám törlését vonta maga után. A törvényhely 2013. január 1-jétől hatályos rendelkezései értelmében a kérdőív határidejének elmulasztása esetében az adószám törlésére az adózóval szemben kiszabott mulasztási bírság és a mulasztási bírságról szóló határozatban megállapított teljesítési határidő eredménytelen elteltét követően kerülhet sor, így a szabályozásban a fokozatosság elve érvényesül.

Megkeresésemre a nemzetgazdasági miniszter kifejtette, hogy az adóregisztrációs eljárás célja, hogy az újonnan létrejövő fantomtársaságok létrejöttét, újratermelődését megakadályozza, illetve az elérhetetlen adózókkal szemben szigorúbb adóhatósági fellépést biztosítson, továbbá lehetőséget ad a szabályozás arra, hogy a fiktív, tényleges gazdasági tevékenységet nem végző, adókötelezettségeiket huzamosabb ideje nem teljesítő cégek esetében az adószám felfüggesztésének alkalmazása nélkül, a törvényben meghatározott esetekben az adószám törlését rendelje el. A jogintézmény célja a feketegazdaság elleni fellépés. A miniszter rámutatott arra, hogy az Art. 2013. január 1-jétől hatályos szabályozása enyhített a korábbi szigorú eljáráson, a törvényben a fokozatosság elve érvényesül. A konkrét ügyben rámutatott arra, hogy az adóhatóság az általános hiánypótlási határidőnél hosszabb határidőt szabott a hiánypótlás teljesítésére, tájékoztatást adott a mulasztás jogkövetkezményeiről, majd a határidő elmulasztását követően póthatáridőt szabott, mulasztási bírságot vetett ki, azonban adózó a határidőt másodszor is elmulasztotta. A miniszter álláspontja szerint a panasz nem megalapozott, mivel az adóhatóság az Art-ben foglalt szabályok szerint járt el és az adószám törlésére nem azonnal került sor a 2013-tól hatályos rendelkezések értelmében.

**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. 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. Az Art. 10. § (1) a) pontja szerint adóhatóságnak minősül a NAV adóztatási szerve mint állami adóhatóság, az Ajbt. 18. § (1) *a)* pontja szerinti közigazgatási szerv, így eljárásának vizsgálata az ombudsman hatáskörbe tartozik.

**II. Az alapjog tekintetében**

A vállalkozás szabadsága

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 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.

**II. Az ügy érdemében**

Az Art. 7. § (2) bekezdése a jogi személy képviseletére a következő szabályokat tartalmazza: jogi személyt és jogi személyiséggel nem rendelkező egyéb szervezetet az adóhatóság, az adópolitikáért felelős miniszter által vezetett minisztérium előtt a rá vonatkozó szabályok szerint képviseleti joggal rendelkező személy vagy munkaviszonyban álló jogtanácsos, a képviseleti jogosultságát igazoló nagykorú tag, alkalmazott, megbízás alapján eljáró jogtanácsos, továbbá ügyvéd, ügyvédi iroda, európai közösségi jogász, adószakértő, okleveles adószakértő, adótanácsadó, könyvvizsgáló, könyvelő, számviteli, könyvviteli szolgáltatásra vagy adótanácsadásra jogosult gazdasági társaság, illetőleg egyéb szervezet alkalmazottja, tagja, környezetvédelmi termékdíjjal kapcsolatos ügyben termékdíj ügyintéző szakképesítéssel rendelkező személy is képviselheti.

A törvényhely a képviselet létesítésének módját az (5) bekezdésben írja elő: az adózó a képviselet ellátására állandó meghatalmazást vagy megbízást adhat, és ezt az adóhatósághoz bejelentheti. Az állandó meghatalmazás, megbízás – a külön jogszabályban meghatározott feltételek teljesítésén túl – az adóhatóság előtti eljárásban akkor érvényes, ha azt az adózó vagy képviselője az adóhatóság által rendszeresített formanyomtatványon jelenti be. Ha az állandó meghatalmazást, megbízást vagy annak megszűnését az adózó képviselője jelenti be, az adóhatóság a bejelentésről az adózót írásban értesíti. Az adózó az eseti, illetve az állandó meghatalmazás, megbízás visszavonását, felmondását haladéktalanul köteles bejelenteni az adóhatósághoz, illetve a képviseleti jog megszűnését a meghatalmazott, megbízott is bejelentheti az adóhatóságnál. A képviseleti jog keletkezése és megszűnése az adóhatósággal szemben az adóhatósághoz történő bejelentéstől hatályos azzal, hogy a képviseleti jog megszűnésének bejelentése napján a meghatalmazottat még az adóhatósági iratok átvételére jogosult személynek kell tekinteni. Az adózó nyilvántartásba vétele során az Art. 24/B. § (1) bekezdése alapján az állami adó- és vámhatóság az adószámot törli, ha a) az adózó által a rá irányadó szabályoknak megfelelően bejelentett székhelye nem valós cím, b) az adózó a rá irányadó szabályoknak megfelelő szervezeti képviselőt az állami adó- és vámhatósághoz nem jelentette be, c) az adózó ellenőrzése alapján hitelt érdemlően tudomást szerez arról, hogy az adózó által bejelentett szervezeti képviselő nem valós személy, d) azt a támogató az Áht. 53/A. § (3) bekezdésében meghatározott esetben kezdeményezi.

Az adóregisztrációs eljárás során az Art. 24/C. § (1) bekezdése szerint az állami adóhatóság a 17. § (1) b) pontja szerinti adózók adószámának megállapítását megelőzően a 16. § (3) bekezdése szerint bejelentett adatok és az állami adóhatóság nyilvántartásában szereplő adatok egybevetésével, a 17. § (1) bekezdés b) pontja szerinti bejelentést követően megvizsgálja, hogy fennáll-e az adószám megállapításának (2) bekezdésben meghatározott valamely akadálya.

(2) Az állami adóhatóság az adószám megállapítását megtagadja, ha az adózó vezető tisztségviselője, képviseletre jogosult tagja, vagy korlátolt felelősségű társaság, zártkörűen működő részvénytársaság esetében az 50 százalékot meghaladó mértékű szavazati joggal, vagy minősített többségű befolyással rendelkező tagja, vagy részvényese, egyszemélyes gazdasági társaság esetében a tag vagy részvényes (e § alkalmazásában a továbbiakban: tag) ac) *adószámát az állami adóhatóság az adószám megállapítására irányuló kérelem benyújtásának napját megelőző 5 éven belül az adószám* 24/A. § szerinti felfüggesztését, követően, vagy a 24/B. § szerint, illetve a 24/D. § (2), illetve a *24/F. § (6) bekezdésében felsorolt okból, az ott meghatározott eljárásban jogerősen törölte* feltéve, hogy a más adózóban fennálló vezető tisztségviselői, vagy tagi jogviszonya az adószám törlését kimondó jogerős határozat meghozatalának napján, vagy azt követően bármelyik nap fennállt.

Az adóregisztrációs eljárás célja, hogy azon adózók, amelyek jelentős adótartozást halmoztak fel, jelentős jogsértést követtek el, vagy elérhetetlenné válhatnak az adóhatóság számára, új adózó alapításában vagy működésében meghatározott körülmények fennállásáig vagy meghatározott ideig ne vehessenek részt. A fokozott adóhatósági felügyelet során az Art. 24/F. § (1) bekezdése alapján az állami adóhatóság az adószám megállapítását, illetve a 24/D. § szerinti eljárást követően kockázatelemzési eljárást folytat le, amely során az adózót kérdőív kitöltésére, és annak az állami adóhatósághoz – az adózó választása szerint – postai vagy elektronikus úton történő megküldésére kötelezheti. Az állami adóhatóság a kérdőíven – az adózó által végezni kívánt tevékenységhez szükséges személyi, tárgyi és pénzügyi feltételek fennállásának ellenőrzése céljából – a következőkre hívja fel az adózót: a) a tevékenység részletes bemutatása, b) a foglalkoztatottak számával, az alkalmazás jellegével kapcsolatos információk közlése, c) a tevékenység folytatásához rendelkezésre álló eszközök bemutatása, d) a tevékenység végzéséhez szükséges helyiség adataira, valamint a helyiség használatának jogcímére vonatkozó információk közlése, e) a végezni kívánt tevékenységhez rendelkezésre álló pénzügyi, finanszírozási források részletes bemutatása. Az Art. 24/F. § (6) bekezdése szerint az állami adóhatóság a 24/B. § szerint jár el, azzal, hogy az adószám törlését elrendelő határozatot hirdetményi úton történő közlés mellőzésével közvetlenül az adózóval közli, ha az adózó az e § szerinti kérdőívre határidőn belül nem válaszolt, ezért az állami adóhatóság az adózóval szemben jogerősen mulasztási bírságot szabott ki, és a mulasztási bírságról szóló határozatban megállapított teljesítési határidő is eredménytelenül eltelt.

Az Art. 24/C. § (2) bekezdésének ac) pontja értelmében a törölt adózó tagja, vezető tisztségviselője öt éven belül más cégben vezető tisztségviselő, képviseletre jogosult tag vagy korlátolt felelősségű társaság, zártkörűen működő részvénytársaság esetében az 50 százalékot meghaladó mértékű szavazati joggal, vagy minősített többségű befolyással rendelkező tag vagy részvényes, egyszemélyes gazdasági társaság esetében a tag vagy részvényes nem lehet.

Megállapítható, hogy az Art. a kérdőív visszaküldésének elmulasztását azzal is szankcionálja, hogy az adózó adószámának törlése mellett öt évig nem lehet gazdasági társaság tagja. Ugyanaz a jogkövetkezmény fűződik ahhoz, ha az adózó a „címzett ismeretlen” címmel az adóhatósági iratokat nem veszi át (Art. 24/A. §), ha az adózó fiktív címet alkalmaz, képviselőt nem jelent be vagy fiktív személyt jelöl meg képviselőnek (Art. 24/B.), tagváltozás miatt kerül sor a 24/C. § (2) bekezdés ac) pontjában foglaltak vizsgálatára (Art. 24/D. § (2) bek.). Így a szabályozás azonos jogkövetkezményt fűz a kérdőív visszaküldésének elmulasztásához – az elérhetetlen adózó esetéhez – és a csalárd módon működő, fiktív, tényleges gazdasági tevékenységet nem végző adózókkal szemben.

A fentiek alapján megállapítottam, hogy az adóhatóság az Art. vonatkozó szabályai szerint járt el. Az Art. ugyanis nem tesz lehetővé mérlegelést a tényállásban rögzített esetben, az adószám törlése automatikus következménye a határidő elmulasztásának és a kimentés elmaradásának. Az Art. 24/C. § (2) bekezdés ac) pontjára tekintettel ebből szükségszerűen következik az is, hogy az adózó öt évig nem lehet új cégnek vezető tisztségviselője.

Annak felelőssége nem az adóhatóságot terheli, hogy az adózó által kijelölt és az adóhatóságnak bejelentett képviselők a képviseletet nem megfelelően látták el. Az Art. e rendelkezése közvetlenül érinti a vállalkozás szabadságát, erre tekintettel vizsgálni kell, hogy a szabályozás megfelel-e az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésben rögzített feltételeknek.

Az Alaptörvény I. cikkének (3) bekezdésében meghatározott szükségesség és arányosság elve szerint az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható. Valamely alapjogot érintő korlátozás ugyanis akkor felel meg az Alaptörvénynek, ha másik alapvető jog vagy szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el, tehát a korlátozás feltétlenül (vagyis elkerülhetetlenül) szükséges valamely alapvető jog érvényesülése vagy alkotmányos érték védelme érdekében. Az alapjog korlátozásának alkotmányosságához ezen túlmenően szükséges az is, hogy a korlátozás megfeleljen az arányosság követelményeinek: az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjog-sérelem súlya megfelelő arányban legyenek egymással. A jogalkotó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni, és nem szabad érintenie az alapjog lényeges tartalmát.

A gazdasági élet tisztasága, a cégek áttekinthető működése olyan közérdek, amely legitim célja a vállalkozás szabadsága korlátozásának. Az adószám törlése, illetve az Art. azon rendelkezése, amelyből következően öt évig nem tölthet be meghatározott tisztséget az adózó, szükséges eszköz lehet a fiktív vállalkozások kiszűrésére, a visszaélésszerű cégalapítással és működtetéssel szembeni fellépésre. Ilyen esetekben is érvényesülnie kell azonban az arányosság követelményének; a vállalkozás szabadsága csak abban az esetben korlátozható, ha az okozott alapjogsérelem a jogkorlátozással elérni kívánt célhoz képest arányos. Mint az a miniszter megkeresésemre adott válaszából kitűnik, az Art. e helyen a fiktív, tényleges gazdasági tevékenységet nem végző, adókötelezettségeiket huzamosabb ideje nem teljesítő cégek kiszűrését célozza. Az adószám törlése azonban mérlegelést nem tűrő szankció, az adóhatóság az Art. 24/B §-a és 24/F. § (6) bekezdése szerint nem mérlegelheti, hogy a mulasztás oka valóban az-e, hogy a cég fiktív, gazdasági tevékenységet nem végez. A mulasztás igazolása tekintetében az adózó nem hivatkozhat saját, vagy valamely általa megbízott személy mulasztására. Erre tekintettel a vizsgált panasz alapján – az ügy összes körülményére tekintettel – a vállalkozás szabadságát érintő visszásság nem állapítható meg.

**Intézkedésem**

Mivel jelen ügyben a vállalkozás szabadságával összefüggő visszásságot nem állapítottam meg, ezért *intézkedést nem teszek*.

Tekintettel arra, hogy az Art. 24/C. § (2) bekezdés ac) pontja – az ötéves tilalom alkalmazása – adott esetben a vállalkozás szabadságának aránytalan korlátozását eredményezheti, felkérem a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet 90. §-a alapján az adópolitikáért felelős nemzetgazdasági minisztert, hogy fontolja meg olyan jogszabály előkészítését, amely biztosítja azt, hogy az Art. vonatkozó rendelkezése csak a valóban fiktív, gazdasági tevékenységet nem végző cégek esetében érvényesülhessen.

Budapest, 2016. január

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának**
**Jelentése**
**az AJB-2092/2016. számú ügyben**

Előadó: dr. Németh Andrea

**A vizsgálat megindítása**

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

Az Ajbt. 38/A. §-a értelmében[1] az alapvető jogok biztosa – egyebek mellett – hivatalból vizsgálja a közérdekű bejelentések törvényben meghatározott szervek általi kezelésének gyakorlatát.

A 2014. január 1-je óta eltelt időszakban a hivatalomhoz beérkezett és az elektronikus rendszeren keresztül továbbított közérdekű bejelentések jelentős része a Nemzeti Adó- és Vámhivatal (a továbbiakban: NAV), mint eljáró szerv hatáskörébe tartozott, ezért – figyelemmel az Ajbt. 38/A. §-ban foglalt felhatalmazásra – vizsgálatot kezdeményeztem a NAV közérdekű bejelentés-kezelési gyakorlatának áttekintésére.

**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 (Pkbt.)
- az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (Art.)

**A megállapított tényállás**

A NAV közérdekű bejelentés-kezelési gyakorlatának áttekintése érdekében megkerestem a NAV Elnökét, és kértem a vonatkozó dokumentumok megküldését, valamint tájékoztatást az alábbi kérdések vonatkozásában:

- Korábbi tájékoztatásuk szerint várható a közérdekű bejelentések, valamint az egyéb, be nem sorolható beadványok kezeléséről szóló 1127/2011. számú eljárási rendjük hatályon kívül helyezése és új eljárási rend megalkotása. Amennyiben erre sor került, kérem, szíveskedjék mellékelni az új dokumentumot. Abban az esetben, ha ez még nem történt meg, kérem, tájékoztasson arról, hogy változatlanul tervez-e ilyen irányú lépést, vagy a jelenleg is hatályban lévő eljárási rend módosítására, felülvizsgálatára kerül sor.

[1] **38/A. §** Az alapvető jogok biztosa vizsgálja a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló törvény szerinti közérdekű bejelentéseknek a 18. § (1) bekezdés *a)-k)* pontja szerinti hatóságok általi kezelésének gyakorlatát, valamint kérelemre az egyes közérdekű bejelentések megfelelő intézését.

- Kérem tájékoztatását azzal kapcsolatban is, hogy az említett eljárási renden kívül, a közérdekű bejelentések intézésének folyamatára irányadó, azt érintő egyéb belső dokumentum van-e érvényben.
- Kérem, a fent említett dokumentumokra is tekintettel ismertesse, hogyan zajlik a közérdekű bejelentések intézésének folyamata, különös tekintettel a NAV belső, területi és szervezeti tagoltságára.
- Kérem, ismertesse a 2014-ben érkezett bejelentéseket érintően az alábbi szempontok szerinti statisztikákat:
    - hány bejelentést fogadott a NAV, különös tekintettel ezek időbeli, valamint a hivatalon belüli területi és szervezeti megoszlására;
    - mennyi az anonim bejelentők aránya az összes bejelentőhöz képest;
    - milyen arányban utasítja el a NAV a bejelentéseket bárminemű intézkedés megtétele nélkül;
    - milyen arányban él a NAV a közérdekű bejelentő meghallgatásának a Pkbt-ben biztosított lehetőségével;
    - milyen főbb kérdéskörök köré rendeződnek a bejelentések;
    - a bejelentések nyomán indult vizsgálatok milyen százalékban zárulnak „eredményesen”.
- Átlagosan mennyi időt igényel egy bejelentés kivizsgálása?
- A vizsgálat lezárásáról, esetleges elhúzódásáról szóló értesítéseken túl, általánosnak mondható-e a bejelentőkkel történő kapcsolatfelvétel? Kérem, ismertesse ennek eseteit, valamint módját.
- Gyakori-e, hogy a vizsgálat lezárásáról szóló értesítést követően, azt érintően a bejelentő újra a hivatalhoz fordul?
- Mérik-e valamilyen módszerrel az ügyfelek elégedettségét? Amennyiben igen, kérem, ismertesse az arra vonatkozó adatokat.
- Mérik-e valamilyen módon a bejelentések hatására lefolytatott vizsgálatok eredményét (pl.: bírság, adóhiány stb.), tapasztalható-e ezen a téren bármiféle tendencia.
- Nyújtanak-e – amennyiben igen, milyen módon – tájékoztatást ügyfeleik részére a közérdekű bejelentés megtételének lehetőségéről, annak módjáról.

**A Nemzeti Adó- és Vámhivatal válasza**

A NAV felé közérdekű bejelentés tehető a NAV Központi Hivatalához, valamennyi regionális adó-, illetve vám és pénzügyőri főigazgatóságához, valamint megyei adó- és vám- és pénzügyőri igazgatóságához címzett levél útján, e-mail, fax formájában, továbbá telefonon, vagy személyes meghallgatás keretében. A NAV a közérdekű bejelentés benyújtásának lehetőségéről, módjáról a www.nav.gov.hu internetes felület Kapcsolat menüpontjában található „Közérdekű bejelentés küldése" címszó alatt tájékoztatja az adózókat. A NAV valamennyi regionális és megyei szerve is kezeli a közérdekű bejelentéseket és végzi a jogszabály rendelkezései alapján az ezzel kapcsolatos feladatokat.

A közérdekű bejelentések alapján – amennyiben az konkrét, érdemi adatot tartalmaz – a NAV az abban foglalt adatokat összeveti a rendelkezésére álló nyilvántartási rendszerekkel, kontrolladatokkal, kockázatelemzést végez, és mindezek eredménye alapján dönt arról, hogy indokolt-e az ellenőrzés lefolytatása.

A NAV-hoz érkezett közérdekű bejelentésekkel kapcsolatban leszögezhető, hogy nincsen olyan közérdekű bejelentés, amely bármely intézkedés megtétele nélkül kerülne elutasításra. Valamennyi közérdekű bejelentés úgynevezett előzetes vizsgálat alá esik, amely magában foglalja a bejelentett beazonosítását, a bejelentés adatainak a rendelkezésre álló informatikai rendszerek adataival való összevetését.

Amennyiben a minősítő az ilyen módon nyert adatok birtokában egyértelműen megállapítja, hogy a bejelentés nem valós, vagy nem tartalmaz releváns információt, úgy – a 2019/2014. szabályzatban felsorolt esetekben – dönthet a mellőzésről. A mellőzés okát minden esetben rá kell vezetni az ügyiratra, és azt a minősítőnek az aláírásával is el kell látnia. Amennyiben a közérdekű bejelentés nem tartalmaz elegendő konkrét, értékelhető információt, vagy a megadott adatok alapján a bejelentett nem beazonosítható és a bejelentő a személyes adatait, elérhetőségét megadja, akkor a NAV illetékes szakterülete megkeresi a bejelentőt a közölt tények, adatok pontosítása céljából.

A közérdekű bejelentések között azonban sajátos helyet foglalnak el azok a bejelentések, melyek konkrét adatot, információt nem tartalmaznak, illetve azok a közérdekű bejelentések, melyek név nélkül érkeznek. Bár a NAV minden közérdekű bejelentéssel érdemben foglalkozik, az előbbiek esetében a kivizsgálást nyilvánvalóan meggátolja az információ hiánya, míg az anonim bejelentések esetén az információ valóságtartalmának vizsgálatát nehezíti meg a bejelentővel való kapcsolatfelvétel lehetőségének hiánya.

A közérdekű bejelentések kezelésére vonatkozó eljárási rendet a NAV Elnöke által kiadott, a közérdekű bejelentések, valamint az egyéb, be nem sorolható beadványok kezeléséről szóló 2019/2014. szabályzat (a továbbiakban: Szabályzat) rögzíti, amely 2014. február 28-án került kiadmányozásra és 2014. március 7-től érvényes. Valamennyi regionális adó és valamennyi regionális vám- és pénzügyőri főigazgatóságnál – a 2019/2014. szabályzat rendelkezése alapján – kiadásra került a főigazgató által a helyi sajátosságokra kitérő, részletszabályokat tartalmazó szabályzat. A NAV Központi Hivatalában a közérdekű bejelentések kezelését a Panasziroda látja el, amely önálló szervezeti egységként működik, és koordinálja a NAV-on belül az ez irányú tevékenységet. A NAV Központi Hivatalában a Panasziroda fogadja mind az adóigazgatás, mind a vámigazgatás tárgykörében érkező közérdekű bejelentésekkel kapcsolatos állampolgári bejelentéseket, telefonhívásokat, illetve folytatja le a személyes meghallgatásokat. A közérdekű bejelentések intézésének folyamata a regionális adó, illetve vám- és pénzügyőri főigazgatóságokon a Szabályzatban részletesen kidolgozott rendelkezéseknek megfelelően történik. Az anonim bejelentők aránya 58% volt a 2014. év I.-III. negyedévében, amely a korábbi évekhez képest jelentősebb eltérést nem mutat. A közérdekű bejelentések által érintett főbb kérdéskörök, azaz a bejelentések irányultságai a következő magatartásformák, szabálytalanságok köré csoportosulnak: számla-nyugtaadási kötelezettség elmulasztása, bejelentés nélküli foglalkoztatás, feltűnő vagyongyarapodás, illegális fémkereskedelmi tevékenység végzése, jövedéki termékekkel kapcsolatos törvénysértések, hamis márkajelzésű termékek forgalmazása.

A bejelentések kivizsgálásának időtartamát számos körülmény, tényező befolyásolja. A közérdekű bejelentések kivizsgálására fordított idő az ügyek típusától, bonyolultságáról, összetettségétől függően teljesen eltérő. Általánosságban elmondható, hogy a kivizsgálás 30 napig, utólagos ellenőrzés esetében 90 napig tarthat. Amennyiben az ellenőrzés alapján átfogó adóvizsgálat indul, akkor a kapcsolódó vizsgálatok lefolytatásának szükségessége miatt bonyolultabb esetekben ennél hosszabb időt is igénybe vehet. A vám- és pénzügyőri területet érintő közérdekű bejelentésekkel kapcsolatban általánosságban elmondható, hogy a bejelentések jelentős része olyan jövedéki szabálytalanságokra vonatkozik, amely gyors reagálással, a helyszíni ellenőrzés keretében kivizsgálható, míg az esetleg bonyolultabb megítélésű és összetettebb bejelentések vizsgálata hosszabb időt igényel.

Általános tapasztalat, hogy a bejelentők a vizsgálat lezárását követően nem, vagy ritkán fordulnak ismételten az adó- és vámhatósághoz. Amennyiben igen, akkor jellemzően azt sérelmezik, hogy az adó- és vámhatóság az Art. 53. §-ában foglalt adótitokra, valamint a közösségi vámjog végrehajtásáról szóló 2003. évi CXXVI. törvény vámtitokra vonatkozó rendelkezésekre figyelemmel nem ad konkrét tájékoztatást részükre a lefolytatott vizsgálatról és annak eredményéről.

Tekintettel arra, hogy a bejelentők az adó- és vámtitok védelme miatt a konkrét intézkedésekről, a lefolytatott vizsgálat eredményéről és az esetlegesen kiszabott szankciókról nem kaphatnak tájékoztatást, az elégedettség mérése, a bejelentés alapján megtett intézkedésekkel való elégedettség tekintetében nem lehetséges. A kivizsgált közérdekű bejelentések eredménye folyamatosan elemzésre kerül.

**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 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 Nemzeti Adó- és Vámhivatal, mint közigazgatási szerv az alapvető jogok biztosa által vizsgálható hatóságnak minősül.

**Az érintett alapvető jogok tekintetében**

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]

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 üggyel 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 hivatalomhoz közvetlenül érkezett közérdekű bejelentések áttekintése, valamint a vizsgálatom során a megkeresésemre kapott válasz alapján az alábbi megállapításokat tettem.

1. A közérdekű bejelentések vizsgálata során az irányadó törvényi szabályozást, valamint a NAV Elnöke által kiadott Szabályzatot tekintettem át.

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 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.

Megállapítottam, hogy a NAV Elnöke által 2014.02.28-án kiadmányozott – és az azt követő 5. munkanaptól érvényes – 2019/2014. sz. szabályzat a Pkbt., és az Art. rendelkezéseivel összhangban rögzíti a közérdekű bejelentések, valamint az egyéb, be nem sorolható beadványok kezelésének eljárásrendjét.

A Szabályzat a közérdekű bejelentés fogalmát érintően a Pkbt. 1. § (3) bekezdésére utal, valamint külön-külön meghatározza az adóigazgatási és a vámigazgatási hatáskörét érintően közérdekű bejelentésnek minősülő beadványokat. A közérdekű bejelentések egységes nyilvántartása érdekében a Központi Hivatal főosztályai a hozzájuk érkezett bejelentéseket a Panaszirodа részére küldik meg a nyilvántartásba vétel és a szükséges intézkedések megtétele érdekében. A Szabályzat meghatározza, hogy a közérdekű bejelentést melyik szervezeti egység kezeli, amennyiben az közvetlenül a középfokú vagy alsó fokú adózási vagy vámszervekhez, illetve a Kiemelt Adó és Vám Főigazgatósághoz érkezik, továbbá meghatározza a beadványok minősítésére jogosultak körét is.

A Szabályzat a bejelentés áttételét érintően a törvényi előírással egyezően 8 napos határidőt és a bejelentő értesítését írja elő, valamint rögzíti, hogy amennyiben szükséges, úgy lehetőség van a bejelentő meghallgatására. Az ügyintézés időtartama a törvényi előíráshoz igazodóan 30 nap, mely indokolt esetben meghosszabbítható, amelyről a bejelentőt tájékoztatni kell. A bejelentő tájékoztatásakor az elintézés várható időpontját – legalább hónap szintjén – meg kell jelölni, azzal a megjegyzéssel, hogy előre nem látható körülmények miatt a határidő módosulhat, továbbá fel kell hívni a figyelmét arra is, hogy az adó és vámtitkot érintő jogszabályhelyekre tekintettel, sem az eljárás meghosszabbodás indokairól, sem a vizsgálat lezárását követően az eljárás konkrét megállapításairól és intézkedéseiről tájékoztatás nem adható.

A közérdekű bejelentések és az egyéb, be nem sorolható beadványok kezelésével kapcsolatban a NAV negyedévente beszámolót készít. A 2014. év I.-III. negyedéveiről készített beszámoló szerint 2014. január 1-je és 2014. szeptember 30-a között 26 608 db közérdekű bejelentést érkeztetett.

2. A hivatalomhoz közvetlenül, 2014. január 1-je és 2016. január 1-je között a NAV-ot érintően 26 db beadvány érkezett. Ezen beadványok közül 4 db nem került továbbításra, továbbá 5 esetben került sor felülvizsgálati eljárás lefolytatására, tekintettel arra, hogy a panaszosok a közérdekű bejelentéseik intézésének felülvizsgálatát kérték.

2.1. A felülvizsgálatra irányuló beadványokban a bejelentők több esetben kifogásolták, hogy a NAV nem adott érdemi tájékoztatást a közérdekű bejelentéssel kapcsolatban lefolytatott vizsgálat eredményéről és arra hivatkozott, hogy a megtett intézkedéseiről, az esetlegesen lefolytatott vizsgálatról és annak eredményéről a bejelentéssel érintett adózó, vagy egyéb törvényi felhatalmazás nélkül nem adhat tájékoztatást.

Ezen eljárások közül 3 ügyben a beadvány – alapjogi visszásság hiányára tekintettel – elutasításra került, 2 ügyben pedig jelenleg is folyamatban van a vizsgálat.

Az AJB-4246/2014. számú felülvizsgálati ügyben megállapítottam, hogy a NAV a közérdekű bejelentőt 30 napon belül tájékoztatta arról, hogy a bejelentés kivizsgálása 30 napnál hosszabb időt vesz igénybe és a várható lezárás dátumát megjelölte, valamint a vizsgálat lezárását követően tájékoztatást adott arról, hogy a szükséges intézkedéseket megtette.

A NAV mindkét levelében tájékoztatta a bejelentőt arról is, hogy az Art. adótitokra vonatkozó 53. § (1)-(2) bekezdéseire figyelemmel a vizsgálat eredményéről illetve a megtett intézkedésekről részletesebb tájékoztatást nem adhat.

A KBV-AJB-6142/2014. számú felülvizsgálati ügyben alapvető joggal összefüggő visszásságot nem állapítottam meg, tekintettel arra, hogy a NAV az ügyintézési határidőt eljárása során megtartotta, a vizsgálat kiterjedt minden, a közérdekű bejelentésben kifogásolt körülményre és megállapításairól mindenre kiterjedő tájékoztatást adott.

Az AJB-2353/2015. számú felülvizsgálati ügyben is azt állapítottam meg, hogy a NAV a Pkbt. rendelkezéseinek megfelelően adott tájékoztatást a bejelentőnek.

2.2. A NAV felé a közérdekű bejelentő-védelmi rendszeren keresztül 17 ügy került továbbításra, amelyek tárgya jellemzően adóelkerülés, bejelentés nélküli foglalkoztatás és adóügyi szabálytalanságok voltak.

Megállapítottam, hogy az általam üzemeltetett elektronikus rendszerbe érkező közérdekű bejelentések vizsgálata során a NAV 5 esetben elmulasztotta tájékoztatni a bejelentőt a vizsgálat lezárásának tényéről.

Egy korábbi, az AJB-6136/2013. számú, szintén a NAV eljárását – konkrét egyedi ügyben, kérelemre – felülvizsgáló ügyben a NAV bejelentést lezáró, érdemi válaszával összefüggésben szükségesnek tartottam kiemelni, hogy „*a NAV a közérdekű bejelentés nyomán indult adóhatósági vizsgálat menetéről – annak megindítása és befejezése tényén, valamint a szükséges intézkedések megtételére történő utaláson kívül – Art. adótitokra vonatkozó 53. §-a rendelkezéseire figyelemmel, jogszabályi felhatalmazás hiányában információt nem adhat a bejelentő részére*.” Az eljárás megindítása és befejezése tényéről, valamint a szükséges intézkedések megtételére történő utalásról azonban mindenképpen informálni szükséges a bejelentőt, az ezzel ellentétes gyakorlat ugyanis a közérdekű bejelentő válaszhoz való jogát könnyen kiüresítheti.

Megállapítottam továbbá, hogy a NAV 4 esetben eljárása során megtartotta az ügyintézési határidőt, míg 13 esetben a Pkbt. 2. § (2) bekezdésében foglaltakat, valamint a Szabályzat rendelkezéseit megsértve járt el, mivel az ügyek elbírálására 30 napon belül nem került sor, azonban a jogszabályban rögzített határidőn belül tájékoztatást sem adott a bejelentőnek az elintézés várható időpontjáról és az eljárás meghosszabbításáról.

Megállapítom, hogy az eljárási határidőknek a túllépése, a hatóságot terhelő tájékoztatási kötelezettség elmaradása, illetve hiányosságai, a petíciós jog, a jogbiztonság és a hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való alapjogok sérelmére vezettek.

3. Az AJB-6136/2013. számú jelentésemben, az ott feltárt alapvető jogokat érintő visszásságok jövőbeni bekövetkezése lehetőségének megelőzése érdekében intézkedés megtételére kértem fel a NAV Elnökét. Örömmel üdvözöltem, hogy a NAV Elnöke a jelentésemben foglaltakkal egyetértve 3709219191 ügyszámon körlevelet adott ki, melyben nyomatékosan kérte, hogy az érintett szervek kiemelt figyelmet fordítsanak a jogszabályi rendelkezések megtartására.

**Intézkedés**

A NAV Elnöke 3709219191 ügyszámú körlevele kiadása ellenére a jelentésemben feltárt alapvető jogokat érintő visszásságok fennállására tekintettel, azok jövőbeni bekövetkezése lehetőségének megelőzése érdekében, az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkérem a Nemzeti Adó- és Vámhivatal Vezetőjét, ismételten intézkedjen annak érdekében, hogy a NAV eljárásra jogosult szervei a közérdekű bejelentések intézése során, a jövőben fokozottan ügyeljenek a vonatkozó törvényi és belső eljárásrendi szabályok megtartására.

Budapest, 2016. március

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának**
**Jelentése**
**az AJB-883/2016. számú ügyben**

Előadó: dr. Szajbély Katalin
dr. Lápossy Attila
dr. Rajzinger Ágnes

## Az eljárás megindítása

2015-ben egy átfogó jellegű, valamint két egyedi panaszbeadvány érkezett a Hivatalomhoz, amelyben a panaszosok a nem jogi elismerésének szabályozási anomáliáira hívták fel a figyelmet.

A *TransVanilla Transznemű Egyesület (a továbbiakban: Egyesület) panaszbeadványában* foglaltak szerint Magyarországon jelenleg ugyan elvileg lehetőség van a nem jogi elismerésére, az erre vonatkozó eljárásra azonban – a medikalizációs megközelítés okán – nincsen jogi szabályozás. Az Egyesület kifogásolta továbbá azt is, hogy a gyakorlatban komoly problémát jelent, hogy a nem- és névváltoztatás eljárásáról, az ahhoz szükséges dokumentumokról, az eljárási határidőről, az esetleges jogorvoslati lehetőségekről és annak módjáról nem található semmilyen hiteles, teljes körű, elérhető és a résztvevő szervekkel egyeztetett tájékoztatás. Sérelmezték továbbá azt is, hogy a nem megváltoztatásán átesett *transz emberek*[1] iratainak, illetve e körben a képzettségét igazoló dokumentumoknak a megváltoztatása jelen pillanatban aránytalan nehézségekbe ütközik.

A *két egyedi panaszügyben* 17 éves fiatalok fordultak Hivatalomhoz azzal, hogy a szakorvosi vélemények egyértelműen azt állapították meg az esetükben, hogy a nem- és névváltoztatás folyamatának elindítása indokolt, a nemi átalakító műtétnek nincsen orvosszakmai szempontból ellenjavallata. A panaszosok sérelmezték, hogy az EMMI Egészségpolitikai Főosztálya (a továbbiakban: EMMI Főosztály) ennek ellenére nem járult hozzá a nem- és névváltoztatáshoz, és a szakvéleményük alapján a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal elutasította kérelmüket.

Figyelemmel arra, hogy a beadványokban foglaltak alapján – azokat jelzésként kezelve – felmerült az emberi méltósághoz való joggal, a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, valamint a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásság gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (4) bekezdése nyomán hivatalból átfogó vizsgálatot indítottam. A vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében megkereséseimben részletes tájékoztatást kértem az EMMI egészségügyért felelős államtitkárától, a belügyminisztertől, illetve a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság elnökétől.

## Az érintett alapvető jogok és alkotmányos 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 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 [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés: *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.”*];
- 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.*”].

---

[1] *Transz emberek* az emberek széles rétegét lefedő kifejezés, azokat a személyeket nevezzük így, akiknek a nemi identitása vagy a nemének kifejezése nem egyezik meg teljesen azzal, ahogyan születésükkor meghatározták azt.
A fogalmat bővebben lásd: http://transvanilla.hu/fogalmak/transz-emberek

**Az alkalmazott jogszabályok**

- a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.);
- az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.);
- a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (a továbbiakban: Nftv.);
- anyakönyvi eljárásról szóló 2010. évi I. törvény (a továbbiakban: At.);
- a bejegyzett élettársi kapcsolatról, az ezzel összefüggő, valamint az élettársi viszony igazolásának megkönnyítéséhez szükséges egyes törvények módosításáról szóló 2009. évi XXIX. törvény (a továbbiakban: Bét.);
- a közigazgatási halósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.);
- gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (a továbbiakban: Gyvt.);
- a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény (a továbbiakban: Nytv.);
- a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvényben (a továbbiakban: Pp.);
- az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Itv.);
- nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (a továbbiakban: Nftv.);
- az anyakönyvezési feladatok ellátásának részletes szabályairól szóló 32/2014. (V. 19.) KIM rendelet (a továbbiakban: Ar.);
- az anyakönyvi szakvizsgáról szóló 9/2007. (III. 6.) IKM rendelet;
- a nevelési-oktatási intézmények működéséről és a köznevelési intézmények névhasználatáról szóló 20/2012. (VIII.31.) EMMI rendelet.

**A megállapított tényállás**

**1. TransVanilla panaszbeadványának részletes ismertetése**

A beadványozó civil szervezet azzal a kéréssel fordult hozzám, hogy folytassak vizsgálatot a nem jogi elismerésére vonatkozó hazai gyakorlat tekintetében. Leírta: egyesületük közel négy éve nyújt segítséget transz emberek számára.

A visszajelzések, valamint az általuk képviselt ügyek kapcsán azt tapasztalják, hogy a nem jogi elismerésének szabályozatlansága, valamint a kialakult gyakorlat számos ponton nem veszi figyelembe a nemzetközi emberi jogi ajánlásokat, elsősorban az emberi méltóság, az önrendelkezés vonatkozásában. A hazai eljárás továbbá nem felel meg a gyorsaság, hozzáférhetőség, átláthatóság követelményének, magában hordozva ezzel az önkényes eljárás kockázatát, valamint a tisztességes eljáráshoz fűződő alapvető jog sérelmét.

A beadványozó a hazai gyakorlatot ismertetve leírta, hogy Magyarországon lehetőség van ugyan *a nem jogi elismerésére*, az erre vonatkozó eljárásra azonban nincsen külön jogi szabályozás. Az eljárás rendjét jelenleg az anyakönyvi ügyekért felelős tárca, valamint az Emberi Erőforrások Minisztériuma (EMMI) között kialakult gyakorlat határozza meg. A nem jogi elismerése a jelenlegi gyakorlat szerint *egészségügyi szakmai kérdés*, amelynek nem feltétele az előzetes orvosi beavatkozás, azonban követelmény az *orvosi szakvélemények* (transzszexualizmus diagnózisa és nőgyógyászati vagy urológiai szakvélemény) *beszerzése*.

A nem jogi elismerése az EMMI Egészségpolitikai Főosztálya által kiállított szakvélemény alapján történik, a személyes adatokban történő változások átvezetése pedig az anyakönyvi eljáráshoz kapcsolódik. Az érintett személy nemének elismerését követően a jog szerint az új nemmel bíró személynek minősül. Az irányadó gyakorlat szerint a nem- és névváltoztatás iránti kérelmet a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatalhoz (a továbbiakban: BÁH) kell írásban benyújtani, az alábbiak csatolása mellett:

***1) Egészségügyi dokumentáció:***

- *Általános nőgyógyászati vagy urológiai szakvélemény*, amelyen szerepelnie kell, hogy „a nemi átalakító műtét elvégzésének orvosszakmai szempontból ellenjavallata nincsen."
- Egy *pszichiátriai vélemény* és egy – az egészségügyi dolgozók működési nyilvántartásában szereplő – *klinikai szakpszichológus vélemény*. A pszichiátriai szakvéleménynek tartalmaznia kell egyértelműen a Transzszexualizmus (F64.00) diagnózist és a név- és nem változtatással kapcsolatos pszichiátriai javaslatot.

***2) Nyilatkozatok, egyéb dokumentáció***

- *Családi állapotról való nyilatkozat*: A nem megváltoztatásának az anyakönyvbe való bejegyzését meg kell tagadni, ha az érintett személy házassága vagy bejegyzett élettársi kapcsolata fennáll. Minderre való tekintettel a kérelmezőnek nyilatkoznia kell családi állapotáról. Nőtlen/hajadon családi állapot esetén a nyilatkozat elegendő, özvegy vagy elvált családi állapot esetén az erre vonatkozó dokumentumokat kell csatolni (záradékkal ellátott házassági anyakönyvi kivonat, amelyben a házasság megszűnését bejegyezték, a bíróság jogerős ítéletét a házasság felbontásáról, vagy a másik fél halotti anyakönyvi kivonatát és a házasság anyakönyvi kivonatát.)
- *Az új névről való nyilatkozat*: Anyakönyvezni legfeljebb két, a gyermek nemének megfelelő utónevet lehet a Magyar Tudományos Akadémia által összeállított utónévjegyzékből. Ennek alapján kötelező megváltoztatni a keresztnevet, és a kérelemben fel kell tüntetni az új nemnek megfelelő legfeljebb két utónevet.
- *Eredeti születési anyakönyvi kivonat* (amennyiben rendelkezésre áll).
- *Eljárási illeték* megfizetése, 3000 Ft értékű illetékbélyeg.

A kérelmet és annak mellékleteit a BÁH elküldi az EMMI Főosztályra, mivel az anyakönyvi bejegyzés (változás) az általuk kiállított szakvélemény alapján történik. Az EMMI Főosztály a csatolt egészségügyi dokumentációk áttekintését követően – amennyiben indokoltnak látja a kérelmező nemének kijavítását – szakvéleményt állít ki. A szakvélemény a beadványozó által ismert konkrét ügyekben az alábbi formában rendelkezett a nem- és névváltoztatásról: *„A rendelkezésemre álló egészségügyi dokumentáció alapján szakmailag indokoltnak tartom az ügyfél név- és nemváltoztatás iránti kérelmét, ennek megfelelően a nevének és nemének anyakönyvben történő módosítását. Tájékoztatom, hogy jelen szakvélemény kibocsátása a nem átalakító műtét engedélyezése célját is szolgálja."*

A beadványozó ismeretei szerint a jelenlegi gyakorlat alapján, ha a fenti feltételeket a kérelmező teljesíti, akkor a szakmai engedélyt valószínűleg meg is kapja, az elutasítások arányáról, annak okairól azonban nem rendelkeznek információval.

Amennyiben a kérelmező megkapja az EMMI Főosztálytól a hozzájárulást, akkor a szakvéleményt az ügyfél kérelmével együtt továbbítják a kérelmező születési helye szerint illetékes *anyakönyvezetőhöz*, aki a nem- és utónév megváltozását bejegyzi a születési anyakönyvbe. A név- és nem változásának bejegyzését tehát az anyakönyvezető végzi, az új születési anyakönyvi kivonat kiállítását viszont a kérelmezőnek kell kezdeményezni az anyakönyvi hivatalban.

A hazai gyakorlat tehát a beadványozó tapasztalatai szerint bizonyos korlátozásoktól eltekintve lehetőséget teremt a nem jogi elismerésére, a vonatkozó eljárás azonban álláspontja szerint számos tekintetben *nem felel meg a nemzetközi emberi jogi ajánlásoknak, elvárásoknak*. Az eljárás nem veszi figyelembe az önrendelkezésre vonatkozó nemzetközi ajánlásokat, valamint nem felel meg a gyorsaság, hozzáférhetőség, átláthatóság követelményének, magában hordozva ezzel az önkényes eljárás kockázatát. A beadványozó leírta, hogy a hazai gyakorlat a nem jogi elismerése tekintetében a tisztességes eljáráshoz való jogot deklaráló nemzetközi emberi jogi elveknek és követelményeknek az alábbiakban kifejtettek alapján nem felel meg.

Álláspontja szerint a jelenlegi helyzetben sérül az átláthatóság és kiszámíthatóság követelménye, mivel a kérelem benyújtásának tartalmi feltételeiről, valamint a nem elismeréséhez kapcsolódó eljárásáról nyilvánosan hozzáférhető információ nem áll rendelkezésre az érintettek számára. Állítása szerint „szájhagyomány útján" terjed az érintettek közösségében, hogy a minisztérium aktuálisan milyen feltételeket szab a kérelem benyújtásához.

A tartalmi feltételek vonatkozásában pedig az EMMI időről időre változtatja a kérelemhez csatolandó szakvélemények tartalmi feltételeit. Így a beadványozóhoz érkezett visszajelzések alapján 2015 januárjától – a korábbi évek gyakorlatától eltérően – *a minisztérium már csak a pszichiátriai véleményt és a klinikai szakpszichológus (együttes) véleményét fogadja el*. Ezen túlmenően szintén újabb „váratlanul bevezetett" feltétel, hogy az általános nőgyógyászati, illetve urológiai vizsgálatra vonatkozó szakvéleményre rá kell írnia az orvosnak, hogy *„nemi átalakító műtét elvégzésének orvosszakmai szempontból ellenjavallata nincsen"*. Erről az új szabályról, illetve gyakorlatról sem a kérelmezők, civilszervezetek, sem a kérelmezők által felkeresett szakemberek nem tudtak mindaddig, amíg a kérelmeket a BÁH nem kezdte el erre hivatkozással elutasítani. Mindezzel további 4 hónappal meghosszabbította az eljárásokat, ami különösen hosszú idő egy „átmeneti időszakban" lévő személy számára. Kérelemre, külön felhívásra a minisztérium küld tájékoztató levelet az érintett személy, civil szervezet számára, az időközben bekövetkező változásokról azonban mégis egymástól értesülnek a potenciális kérelmezők.

Ahogyan az eljárás tartalmi feltételeiről, úgy az eljárásjogi kérdésekről sem kapnak tájékoztatást a kérelmezők. A nem elismerése iránti kérelmek elbírálásáról nem születik alakszerű határozat, a döntés maga a magyar születési anyakönyvi bejegyzés. A gyakorlat szerint az eljáró hatóságok nem tájékoztatják a kérelmezőket olyan alapvető eljárásjogi szabályokról, mint az eljárás határidejéről, fellebbezési lehetőségről, a fellebbezési határidőről, a fellebbezést elbíráló szervről. A beadványozó egyesület leírta, több alkalommal is fordultak mind a BÁH-hoz, mind az EMMI-hez ezzel kapcsolatban, azonban az eljárásjogi szabályokra, illetve garanciákra vonatkozó kérdéseik megválaszolatlanok maradtak. A hatóság „hallgatása" egyébként az olyan konkrét ügyek esetében is felmerül, amikor az átlagtól valamivel bonyolultabb, speciális jellegű kérdésben kell döntést hozni. Erre példa a kiskorú, fiatalkorú személyek által benyújtott nem elismerési kérelem. Ezekben az ügyekben nem, vagy akár több hónapos késéssel, többszöri felszólítás, érdeklődés után kerül sor a döntésre vagy tájékoztatásra, általában pedig elutasításra.

A panaszbeadvány külön is kiemeli azt, hogy a fentiekben vázolt problémák következtében az a jellemező gyakorlat, hogy a kérelmek elbírálása *akár 4-8 hónapot is igénybe vehet*. Az elmúlt egy évben történt rendszerszintű változások (anyakönyvi eljárások BÁH hatáskörbe kerülése), valamint a szakmai feltételekben történt váratlan változások miatt a folyamatban lévő kérelmek elbírálása további 3-4 hónappal meghosszabbodott.

A beadványozó utalt arra, hogy *a nemi identitás elismerésének több akadálya is van Magyarországon*. Az *életkori korlát* miatt a beadványozó ismeretei szerint 18 év alatti kiskorú kérelmező még nem kapott engedélyt nem- és névváltoztatásra Magyarországon, annak ellenére, hogy egyre több kiskorú személy szeretne az identitáshoz fűződő jogával élni. A hazai gyakorlat azt mutatja, hogy a hatóságok a kor kérdését nem kezelik differenciáltan, minden 18 éve alatti személy kérelmét elutasítják, az adott eset további körülményeitől függetlenül. Mindez megítélése szerint ellentétes a vonatkozó nemzetközi emberi jogi gyakorlattal és ajánlásokkal.

A beadványozó jelezte továbbá, hogy jelenleg a vagyoni helyzet is befolyásolja a hozzáférhetőséget. A kérelemhez szükséges szakértői dokumentáció beszerzése viszonylag magas kiadással jár (15-50 ezer forint szakvéleményenként, vidéki kérelmező esetén a Budapestre való utazás költségei). Az elbírálás során továbbá olyan egészségügyi beavatkozásokhoz (műtétek, illetve hormonkezelések) kell engedélyt szerezni, amelyek nem kötelezőek, nem mindenki számára szükségesek, illetve amelyeknek magasak a költségei. A társadalombiztosítás ugyan külön – méltányossági – kérelem esetén bizonyos műtétek részleges finanszírozását átvállalhatja, amennyiben az érintett vagyoni viszonyai ezt indokolják, a gyakorlatban ezzel a lehetőséggel az érintettek – megfelelő tájékoztatás és információ hiányában – ritkán élnek.

A beadványozó kiemelte továbbá, hogy egy személy nemi identitásának meghatározása elsősorban a személy magánügye, az nem tartozhat az állam hatáskörébe. A hazai gyakorlat szerint a nem elismerése, valamint a nemi megerősítő egészségügyi beavatkozások (hormonkezelés, különböző műtétek) engedélyezésének alapja *a transzszexualizmus orvosi diagnózisa*. Az engedély tehát mindkét esetben *erősen medikalizált szemléletű* és egymáshoz kötött.

Nem lehet orvosi diagnózis nélkül önálló döntést hozni a nemi identitásról, a nem elismertetése nélkül pedig nem lehet orvosi beavatkozásra engedélyt kapni. A beadványozó hangsúlyozta, hogy a hazai eljárás akkor biztosítaná megfelelően a nemi identitáshoz való jog gyakorlását, ha a két döntés (nemi identitásról való rendelkezés, valamint a nemi megerősítő kezelések igénybevétele) és az azokhoz kapcsolódó két eljárás egymástól elkülönülne.

A nem jogi elismerése szabályozásának egyik alapvető rendeltetése a magánélet védelme. A hazai gyakorlat azonban a beadványozó szerint nem biztosítja teljes körűen a magánélet védelmét azzal, hogy *bizonyos dokumentumokon szereplő adatok módosítására nem könnyen vagy egyáltalán nincsen lehetőség.* A hazai gyakorlat szerint a személyes okmányok kicserélésére legalább két okmány felmutatása esetén kerülhet sor. Az egyik a BÁH levele (név- és nem változtatás engedélyezéséről szóló tájékoztató levél) és az új anyakönyvi kivonat. A személyes okmányok, bizonyítványok, egyéb okiratokon szereplő nevek kijavításakor azonban az ügyintézők olyan információk birtokába kerülnek, amelyre az okmány kijavításához egyébiránt nincsen szükségük. Erre válaszul és az ügyintézés megkönnyítése végett az utóbbi időben elterjedt az a gyakorlat, hogy *a kérelmező hatósági bizonyítvány kiállítását kéri az anyakönyvezetőtől, amely hivatalos okiratban igazolja a név- és nemváltoztatás tényét.* Mindez azonban egy új eljárás, amelynek további illetékfizetési kötelezettsége van, ahelyett, hogy mindez egy eljárás keretében, így pedig többletköltség fizetése nélkül történne.

A panaszbeadvány értelmében az érintettek tapasztalata szerint a személyi igazolvány, lakcímkártya, jogosítvány, útlevél, TAJ és adókártya, diákigazolvány adataiban történt változások átvezetése az utóbbi időben többnyire akadálytalanul működik. Ezzel szemben a bizonyítvány és a diploma kicserélése sokkal problémásabb. Névváltoztatás esetén ugyanis az iskolai bizonyítványok kicserélését, a személyes adatokban történt változások átvezetését egyetlen jogszabály, a nevelési-oktatási intézmények működéséről szóló 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet 113. § (2) bekezdése szabályozza, amely kizárólag a közoktatási intézményben szerzett bizonyítvány cseréjére vonatkozik, így nem fedi le teljes körűen a különböző oktatási intézmények kötelezettségét. E rendelkezés értelmében *"névváltozás esetén a volt tanuló kérelmére, az engedélyező okirat alapján a megváltozott nevet a törzslapra be kell jegyezni, és az eredeti iskolai bizonyítványról - beleértve az érettségi vizsgáról és a szakmai vizsgáról kiállított bizonyítványt is - bizonyítványmásodlatot kell kiadni. Az eredeti bizonyítványt meg kell semmisíteni, vagy - ha tulajdonosa kéri - az „ÉRVÉNYTELEN" felirattal vagy iratlyukasztóval történő kilyukasztással érvényteleníteni kell, és vissza kell adni a tulajdonosának."*

A *felsőoktatásban szerzett diploma kicserélésére, az adatok javítására* nincs jogszabályi kötelezettség ezzel szemben, így kizárólag a személyes jóindulaton múlik, hogy egy egyetem vagy főiskola ügyintézője kicseréli-e kérelemre az érintett diplomáját. Szintén jogszabályi hiányosság miatt nem lehet hozzájutni a jogutód nélkül megszűnt oktatási intézmény által kiállított bizonyítványhoz. Az érintett személy számára ez azt jelenti, hogy munkavállalása során nem tudja igazolni a képzettségét, indokolatlan hátrányt szenvedve ezzel a munkaerőpiacon.

A panaszbeadvány kitér a nem jogi elismerésének előfeltételeként a „kényszerválás" kérdéskörére is. A nem megváltoztatásának az anyakönyvbe való bejegyzését ugyanis az At. 69. § (4) bekezdése értelmében meg kell tagadni akkor, ha az érintett személy házassága vagy bejegyzett élettársi kapcsolata fennáll. A beadványozó tapasztalatai szerint számos olyan házasságban élő transznemű személy van, akik a házasságukat a nemük elismerését követően is fenn kívánják tartani, ugyanakkor az azonos neműek házasságának jogi elismerése hiányában mégis válásra kényszerülnek, viselve ennek az egyéb jogi és nem jogi hátrányait is.

Az *információs önrendelkezési jog érvényesülése* kapcsán a beadványozó ugyancsak jelezte aggályait: a hatályos jogszabályok a nemi identitást, mint különleges személyes adatot nem nevesítik önállóan. Álláspontjuk szerint *a nemi identitást egyértelműen különleges személyes adatnak kellene tekinteni az Alaptörvénnyel is összhangban.* A tapasztalat azonban azt mutatja, hogy ezzel az értelmezéssel nem minden jogalkalmazó azonosul, ezért mégis fontosnak tartanák, hogy a nemi identitást, mint különleges személyes adatot a jogszabály önállóan rögzítse.

**2. Egyedi ügyek: a nem jogi elismerése, nem- és névváltoztatás a kiskorúak[2] esetében**

A konkrét panaszügyében hozzám forduló panaszos számára egészen kora gyermekkorától kezdődően problémát jelentett, hogy környezete lányként kezeli. Pszichoszomatikus tünetként az is gyakran előfordult, hogy hányt, emiatt kórházi kivizsgálásra vitték szülei, de fiziológiai okot nem fedtek fel a vizsgálatok. A rosszullétei miatt gyerekpszichológushoz járt, ahol csak tüneti kezelést tudtak nyújtani számára. Minden környezet- és intézményváltás trauma volt számára. Fiús kinézete miatt gúnyolták, a saját identitásának megfelelő viselkedése pedig többnyire büntetéssel, megaláztatással járt. Az általános iskolában osztályfőnöke megfenyegette, hogy nem mondhatja azt magáról, hogy fiú. Problémaként merült fel számára, hogy a gimnáziumban nem használhatta a fiú mosdót, de egy idő után a lány osztálytársai a lány mosdót sem engedték használni, ugyanez volt a helyzet az öltözővel is, ezért végül úgy döntött – a szülei támogatásával –, hogy esti tagozaton folytatja tovább a középiskolai tanulmányait. A hozzám forduló másik 17 éves beadványozó szintén arról számolt be, hogy már régóta tudta, hogy nem akar lány lenni, mivel sohasem érezte magát lánynak. Nagy lelki nyomásként nehezedett rá ez a helyzet az életére, sokáig még a szüleinek sem mert erről beszélni. Nemrégiben azonban elmondta szüleinek a problémáját és bár nehéz időszakon mentek keresztül, végül a szülei megértették és a támogatásukról biztosították.

A panaszosok egyöntetűen sérelmezték azt, hogy mivel a 18. életév olyan fordulópont az életükben, amikor továbbtanulásukról, illetve munkahelykeresésről kell dönteniük, méltányolható érdekük fűződik ahhoz, hogy még ez előtt tegyék lehetővé számukra, hogy az önrendelkezési joguk teljes biztosításával ne csupán formailag kérelmezhessék a valódi nemi identitásuk szerinti nem- és névváltoztatást, hanem valóban lehetővé váljon kérelmük érdemi megítélése is. Jelezték: *a gyakorlat által kimunkált feltételrendszer objektív elemeinek teljesen megfelelnek, hiszen mindkét esetben csatolták az orvosi támogató szakvéleményeket, törvényes képviselőjük hozzájárulását.*

A panaszosok hangsúlyozták, hogy első lépésként csupán a nevük megváltoztatásához való hozzájárulást szeretnék elérni, mivel noha erős és teljes bizonyosságú az elhatározásuk a nemi megerősítő műtétek elvégeztetésére, e beavatkozásokat csupán 18 éves koruk után szeretnék megkezdeni. Az eljáró állami szervek, az EMMI és a BÁH honlapján azonban nem találtak tájékoztatást a nem- és névváltoztatási eljárások menetéről, különösen az eljárás feltételeire, határidejére, költségeire, illetve jogorvoslati lehetőségeire vonatkozóan. Az egyik panaszos előzetesen a BÁH-tól kért tájékoztatást a hivatalos nem-és névváltoztatási folyamatról, kérésére a hatóság röviden tájékoztatta az eljárás menetéről, azonban az egészségügyi dokumentációkra vonatkozó követelményekkel kapcsolatban nem tudtak felvilágosítást adni, javasolták számára, hogy inkább forduljon az EMMI-hez.

A BÁH tájékoztató levelében foglaltak szerint a kérelemhez *„mellékelni kell az ügy elbírálásához szükséges iratokat, jelen esetben az egészségügyi dokumentációkat. A csatolandó egészségügyi dokumentációkról, azok elfogadhatóságáról az EMMI Egészségpolitikai Főosztálya tud előzetes véleményt adni. Amennyiben rendelkezésre áll, úgy a kérelemhez mellékelni kell az eredeti születési anyakönyvi kivonatot is, amely az adatváltoztatás miatt bevonásra kerül. Az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény 73. § (1) bekezdése alapján az államigazgatási eljárási illetéket az eljárás megindításakor illetékbélyeggel az eljárást kezdeményező iraton kell megfizetni, az eljárás illetéke 3000 forint."* A tájékoztatás kitért továbbá arra, hogy *„a Ptk. 2:12.§ (1) bekezdése szerint a korlátozottan cselekvőképes kiskorú jognyilatkozatásnak érvényességéhez törvényes képviselőjének hozzájárulása szükséges. Ebből következően a panaszosok a szülői felügyeleti jogot gyakorló szülők hozzájárulásával terjeszthetnek elő ilyen kérelmet."*

A panaszos sérelmezte *az eljárás elhúzódását* is: 2015. március 7-én nyújtotta be hivatalos kérelmét a BÁH-hoz, ezt követően 2015. május 19-én levélben kért tájékoztatást az ügy állásáról, illetve az eljárás ügyintézési határidejéről, tekintve, hogy levelére választ nem kapott, 2015. június 11-én, telefonon kért tájékoztatást.

[2] A jelentés a Gyermekjogi Egyezménnyel összhangban a Ptk. 2:10. §-a fogalom-meghatározását vette alapul, amely szerint kiskorú az a személy, aki a tizennyolcadik életévét nem töltötte be.

Tájékozódására azt a választ adták, hogy a kérelmét nem továbbították a hivataltól a minisztérium felé, így a hatóságnál érdeklődhet a késedelem okairól. A panaszos ez irányú kérdéseire érdemi választ telefonon a hatóságtól nem kapott, ezért az elhúzódó eljárást sérelmezve panaszt nyújtott be a BÁH panaszirodáján. A panaszában kérte, hogy vizsgálják ki, hogy mi az oka annak, hogy a BÁH-hoz megküldött kérelmét több mint három hónap elteltével sem továbbították az EMMI Főosztályához. Emellett tájékoztatást kért az eljárás jogi szabályairól, ezen belül az ügyintézési, a hiánypótlási és a jogorvoslatra nyitva álló határidőkről. Tudakozódott továbbá arról is, hogy a nem- és névváltoztatási eljárás szabályairól, feltételrendszeréről szóló információk hol érhetőek el nyilvánosan.

Az eljárás elhúzódását sérelmező panaszára 2015. június 22-én az EMMI Főosztálya által adott válaszokat a BÁH küldte meg a panaszos részére. A tájékoztatás tartalmazta, hogy az ügyfél kiskorúsága miatt további szakmai vélemények bekérést látta indokoltnak az EMMI Főosztály. Az eljárásra vonatkozó kérdéseivel kapcsolatosan általános tájékoztató választ kapott, mely szerint a nemváltoztatás engedélyezése a jelenlegi gyakorlat szerint egészségügyi szakmai kérdés és az engedélyezés az EMMI Egészségpolitikai Főosztálya által kiállított vélemény alapján történik. A válasz magában foglalta továbbá, hogy *amennyiben nem egyértelmű a szakorvosi javaslatok alapján, hogy a betegnél fennáll a transzszexualizmus diagnózisa, illetve, hogy a műtétnek nincs klinikai szakpszichológiai szempontból, vagy a szakorvosi vizsgálatok alapján ellenjavallata, erről tájékoztatja a BÁH igazgatóját.*

A panaszos és édesanyjának 2015. július 1-jén kelt, az eljárás elhúzódását és további tájékoztatást kérő ismételt levelére a *BÁH 2015. július 13-án adott választ*, amelyben ismertették az ügyben tett intézkedéseket. Ez a tájékoztató levél – szemben a korábbi EMMI Főosztály válaszával – a Ket. vonatkozó szabályaira, így különösen az ügyintéző határidő számítására irányadó rendelkezésekre hivatkozott. A válasz magában foglalta továbbá az általános jellegű tájékoztatást az At. 69/B.§-ának, továbbá a 44. §-ának ismertetéséről, amely szerint az anyakönyv tartalmazza az érintett nemét, annak megváltozását, továbbá, hogy anyakönyvezni legfeljebb két, a gyermek nemének megfelelő utónevet lehet a MTA összeállított utónévjegyzékéből.

A tájékoztatás szerint, mivel sem a BÁH, sem az anyakönyvvezető nem rendelkezik kellő szakértelemmel arra vonatkozóan, hogy mely esetekben tekinthető megváltozottnak egy személy neme, a Ket. alapján minden esetben megkeresnek egy olyan hatóságot (EMMI Főosztály), ahol a megfelelő szakismerettel rendelkeznek. Sem az EMMI Főosztályának, sem BÁH tájékoztatásában további információ a konkrét nem-és névváltoztatási eljárással összefüggésben nem szerepelt.

A BÁH végül 2*015. július 21-én továbbította a panaszosok részére az EMMI szakmai döntését*, amely a következőket tartalmazta. *„Az EMMI Egészségpolitikai Főosztálya a gyermek kiskorúságára tekintettel további szakmai véleményt kért az ügyben. A szakmai grémium javaslata alapján az alábbi tájékoztatást adja: A transzszexuális személyek kezelésekor a szükséges lépések: orvosszakmai döntés arról, hogy a transzszexuális személynek javasolt-e a nemi átalakító kezelés megkezdése. Ha a szakmai szempontok mérlegelését követően az orvosi vélemény a beavatkozást nem javasolja és jelentős szenvedésnyomás és /vagy funkcióromlás áll fenn, pszichoterápiás vagy pszichiátriai ellátásba kell irányítani. Ha javasolt a nemi átalakító kezelés elindítása, akkor több lépésből áll a folyamat: gyógyszeres előkészítő kezelés, műtét, tartós gyógyszeres utókezelés, pszichoterápiás támogatás. A nemi átalakító műtét lényege, hogy műtéti módszerekkel a biológiai testi jellemző adottságokat alakítják át az egyén által elképzelt nemi jellegnek megfelelően. A sebészi beavatkozás visszafordíthatatlan változásokat hoz létre, ami a kiskorú testi fejlődését hátrányosan befolyásolja, emiatt 18 éves kor előtt az nem végezhető el, 18 éves kor után is csak megfelelő kritériumokkal, több szakorvosból álló, multidiszciplináris team véleménye alapján. Nemzetközi ajánlások figyelembe vételével a hormonterápia alkalmazása, annak orvosi és szociális kockázatai miatt csak – legalább – 18 éves kor felett javasolható. A korlátozottan cselekvőképes kiskorú betegek esetében egy adott beavatkozás szakmai előnyeit és hátrányait, valamint a testi fejlődésre, egészségre gyakorolt hatásokat fokozottan, a beavatkozás visszafordíthatatlanságát is figyelembe véve kell mérlegelni. Az önrendelkezési jog gyakorlása – különösképpen kiskorú esetében – orvosilag indokolt feltételeknek való megfeleléstől függ. A fenti tájékoztatás alapján szakmailag nem támogatható a kiskorú ügyfél név-és nemváltoztatás iránti kérelme."*

**3. A megkeresésre beérkezett válaszok**

**3.1** Az *EMMI egészségügyért felelős államtitkárához* az alábbi, részletes kérdéssorral fordultam a vizsgált problémakör hátterének feltárására.

1. Miként kapcsolódik jelenleg egymáshoz a nem- és névváltoztatásra irányuló jogi eljárás, illetve az esetlegesen a nemi megerősítő beavatkozások engedélyezésére irányuló eljárás? Függetlenek-e ezek egymástól, van-e valamiféle szükségszerű időbeli sorrend, feltételezi-e egymást a két eljárás, esetlegesen összekapcsolódnak-e ezek engedélyezésének feltételei, ha igen, akkor miként?
2. Mely jogszabályok rendelkeznek a nem jogi elismerésével („nemváltoztatás") kapcsolatos eljárás menetéről, az EMMI Főosztályának ebben játszott szerepéről, az érintett által benyújtandó kérelem formai és tartalmi kellékeiről, a beszerzendő szakvéleményekről?
3. Tűznek-e a hatályos jogszabályok, illetve belső normatív utasítás vagy más szabályzat határidőt EMMI Főosztálya számára véleménye kialakítására?
4. Milyen formában hozza meg a Főosztály a nem jogi megváltoztatását támogató vagy ellenző szakvéleményét, döntését? Az egyedi kérelmek során adott szakvéleményük alapján a BÁH hoz-e formális döntést az eljárás lezárultával? Van-e jogorvoslati lehetőség az elutasító döntéssel, illetve a nemleges véleménnyel szemben?
5. Amennyiben jogszabályok e kérdést nem rendezik, miként, milyen formában határozta meg az EMMI és a Belügyminisztérium a kérelem elbírálása során vizsgált feltételeket, körülményeket, a szükséges szakvélemények körét? Mikor, milyen módon történt e feltételek meghatározása, változtak-e ezek az elmúlt tíz év távlatában, ha igen, mikor, miként és milyen okokból? Konzultáltak-e a feltételek kialakítása során az érintetteket képviselő szervezetekkel, figyelemmel kísérték-e a nemzetközi gyakorlat alakulását?
6. Miként tájékoztatják a kérelem benyújtásának, illetve az EMMI szakvéleménye kialakítása során irányadó feltételekről a beadványozókat?
7. Van-e nyilvánosan hozzáférhető lista a szakvélemény készítése érdekében igénybe vehető szakorvosokról? A társadalombiztosítás által finanszírozott-e a szükséges szakvélemények elkészítése, vagy annak költségeit a kérelmezőknek kell megtéríteniük?
8. Van-e lehetőségük a kérelmezőknek „hiánypótlásra", illetve felhívják-e erre adott esetben a beadványozókat, ha igen, akkor ezt melyik szerv teszi ezt meg?
9. Milyen határidőn belül zajlanak le az eljárások, ebből mennyi időt vesz átlagosan igénybe az EMMI szakmai álláspontjának a kialakítása?
10. Előfordult-e, hogy az EMMI Főosztály szakvéleményében nem támogatja a nem- és névváltoztatást, ha igen, akkor erre milyen indokkal kerül sor?
11. Mi a Főosztály által követett gyakorlat a 18 év alatti kiskorú személyek kérelme esetén? Milyen jogi szabályozás és miként rendezi a nemük jogi elismerését célzó 18 év alatti személyek helyzetét? Van-e lehetőség annak kérelmezésére szülői hozzájárulással, hogy 18 éves kor előtt a nem *jogi elismeréséhez* járuljanak hozzá, hogy az érintett kérelmező majd a nagykorúvá válását követően indíthassa el a nemi megerősítő beavatkozásokat?
12. Az *2010. január 1. és 2015. december 31. között,* éves lebontásban hány kérelem érkezett Főosztályra, hogyan bírálták el azokat, hány esetben született támogató vélemény? Hány esetben adott a Főosztály a támogató szakorvosi döntés ellenére nemleges véleményt, ezekben a konkrét esetekben melyek voltak az elutasítás indokai? Az összes kérelem közül hány esetben nyújtottak be kérelmet 18 év alatti személyek, illetve előfordult-e, hogy szakvéleményükkel támogatták a 18 év alatti személy név-és nemváltoztatását?
13. Tájékoztatják-e, illetve képzik-e, ha igen, akkor milyen módon a kérdéskör emberi jogi vetületeiről a hatósági eljárásban közreműködő személyeket, továbbá a szakvélemények készítésében részt vevő orvosokat, pszichológusokat?
14. Miként valósul meg jelenleg tudomása szerint a nem jogi elismerését követően az iskolai bizonyítványok, az érettségi bizonyítványok cseréje? A nevelési-oktatási intézmények működéséről és a köznevelési intézmények névhasználatáról szóló 20/2012. (VIII. 31.)

EMMI rendelet 113. § (2) bekezdése a köznevelési intézményben szerzett bizonyítvány cseréje tekintetében akként rendelkezik, hogy „névváltozás esetén a volt tanuló kérelmére, *az engedélyező okirat alapján* a megváltozott nevet a törzslapra be kell jegyezni, és az eredeti iskolai bizonyítványról - beleértve az érettségi vizsgáról és a szakmai vizsgáról kiállított bizonyítványt is – bizonyítványmásodlatot kell kiadni. Az eredeti bizonyítványt meg kell semmisíteni, vagy – ha tulajdonosa kéri - az „ÉRVÉNYTELEN" felirattal vagy iratlyukasztóval történő kilyukasztással érvényteleníteni kell, és vissza kell adni a tulajdonosának." Hogyan értelmezhető az „*engedélyező okirat"* fogalma e rendelkezésben*?*

15. A felsőoktatásban szerzett diploma kicserélésére, az adatok megfelelő javítására milyen jogszabályi rendelkezések vonatkoznak? A jogutód nélkül megszűnt nevelési-oktatási intézmény által kiállított bizonyítvány cseréjére milyen jogszabályok vonatkoznak?
16. Álláspontja szerint van-e a témakör kapcsán olyan további kérdés, probléma, amelynek jogszabályi pontosítása, rendezése hozzájárulhatna az érintettek számára egyértelmű, alapvető jogaik érvényesülését segítő és támogató jogi helyzet kialakításához?

*Az államtitkár* megkeresésem nyomán a feltett kérdéseimre az alábbi, általános jellegű tájékoztatást adta. Álláspontja szerint a nem megváltoztatása (és az ehhez kapcsolódó névváltoztatás) alapvetően anyakönyvi eljárás, amelyben az EMMI szerepe arra terjed ki, hogy a nem-megváltoztatáshoz kapcsolódó, szakorvos és pszichológus, illetve klinikai szakpszichológus által alátámasztott orvosi diagnózist szakvélemény keretében megvizsgálja, és erről tájékoztatja az anyakönyvi hatóságot. Az alapeljárás ebben az esetben a nem- és a név megváltozásának anyakönyvi bejegyzési eljárása, hiszen a nem megváltoztatása nem választható szét a születési név megváltozásának bejegyzésétől.

Az államtitkár válaszában hangsúlyozta azonban: *az EMMI eljárásban meghatározott szerepe, feladatai, annak keretei jogszabályban nem tisztázottak.* A tárgyban 2015-ben az EMMI által előkészített jogalkotási javaslat végül nem került támogatásra. A jelenlegi, a gyakorlatban kialakult eljárásrendben a BÁH egyfajta szakértői megkeresésben kéri az EMMI véleményét, ennek eljárásrendi, formai szabályai azonban jogi szinten nem kidolgozottak, így a feltett kérdésekkel kapcsolatban jogi hivatkozás, jogszabályi válasz nem adható.

A kiskorú, 18 év alatti kérelmezők által kapott elutasító válaszok tekintetében az államtitkár hangsúlyozta: bár jogszabály erre vonatkozó alanyi feltételrendszert nem állapít meg, polgári jogi és egészségügyi jogi szempontokat mérlegelve is elmondható, hogy korlátozottan cselekvőképes kiskorú személyek esetében egy adott beavatkozás szakmai előnyeit és hátrányait, valamint a testi fejlődésre, egészségre gyakorolt hatásokat fokozottan, a beavatkozás visszafordíthatatlanságát is figyelembe véve kell mérlegelni. Az önrendelkezési jog gyakorlása – különösképpen kiskorú esetében – orvosilag indokolt feltételeknek való megfeleléstől is függ, így erre vonatkozóan külön jogi szabályok megalkotása szükséges. Az államtitkár kifejtette, hogy *szakmai egyeztetés javasolt az érintett tárcák* (Belügyminisztérium, Igazságügyi Minisztérium, EMMI) *részvételével* a kérdésben, hogy a nem- és névváltoztatási eljárás teljeskörűen szabályozásra kerülhessen a kapcsolódó jogszabályok rendelkezéseinek és a jelenlegi gyakorlat tapasztalatainak figyelembevételével. Az államtitkár *a jogi szabályozás hiányára hivatkozással nem adott érdemi választ az EMMI Főosztály által alkalmazott gyakorlatra, tartalmi és eljárási feltételekre vonatkozó kérdésemre.*

**3.2** *A belügyminiszter megkeresésemre adott válaszában* megjegyezte, hogy a *„transzszexualizmusról Magyarországon mindeddig nem született külön jogszabály"*. A nem megváltoztatása a tárca álláspontja szerint elsősorban egészségügyi, orvosszakmai kérdés, amelynek egészségügyi és teljeskörű közigazgatási jogi szabályozása nem áll rendelkezésre, így a kérelem benyújtására, annak mellékleteire, valamint az arról való döntésre vonatkozó eljárásrendet a gyakorlat alakította ki. Erre figyelemmel a megkeresésemben foglalt kérdésekre adott válaszait a BÁH, valamint az Igazságügyi Minisztérium álláspontját is figyelembe véve alakította ki.

Azon kérdésemre, hogy mely jogszabályok rendelkeznek a nem jogi elismerésével („nemváltoztatás") kapcsolatos eljárás menetéről, a BÁH ebben játszott szerepéről, az érintett által benyújtandó kérelem formai és tartalmi kellékeiről, a beszerzendő szakvéleményekről, a következő választ kaptam. Az At. 69/B. § (1) bekezdése szerint az elektronikus anyakönyv személyazonosító adatok nyilvántartása tartalmazza többek között az érintett születési családi és utónevét, nemét, valamint ezen adatok megváltozását. Ez a jogszabályi rendelkezés képezi az alapját a nem megváltoztatására irányuló eljárásoknak. Az érintetteknek adatváltozás iránti kérelmet kell előterjeszteniük és a nem megváltozása akkor lesz jogilag elismert, ha az adatváltozást az elektronikus anyakönyvön átvezették.

A nemre vonatkozó adat megváltozásának átvezetését az anyakönyvi bejegyzésben, majd ennek alapján egyéb nyilvántartásokban, az Ar. szabályozza. Az Ar. 27. §-a rögzíti, hogy a központi anyakönyvi szervként a BÁH a nem megváltozásával összefüggésben történt névváltoztatásról haladéktalanul értesíti a születést nyilvántartó anyakönyvvezetőt a nem megváltozásának az anyakönyvi nyilvántartásba való bejegyzése érdekében. A nyilvántartó anyakönyvvezető a nem adatának változását és ahhoz kapcsolódóan az utónév módosulását a központi anyakönyvi szerv alapiratnak minősülő értesítése alapján jegyzi be az anyakönyvi nyilvántartásba. Arra a kérdésemre, mely szerint *tűznek-e a hatályos jogszabályok, illetve belső normatív utasítás vagy más szabályzat határidőt a BÁH számára döntésének meghozatalára*, a következő választ kaptam a belügyminisztertől. A BÁH nem megváltoztatását engedélyező / elutasító határozatot nem hoz, kizárólag koordinációs feladatokat lát el, az adatváltozást átvezető anyakönyvvezető és a nem megváltozásának kérdésében szakvélemény keretében nyilatkozó EMMI között közvetít.

Arra a kérdéseimre, hogy *milyen formában hozza meg a BÁH a nem jogi megváltoztatását támogató vagy ellenző döntését; születik-e formális engedélyező, illetve elutasító döntés; van-e jogorvoslati lehetőség a BÁH elutasító döntéssel (nemleges véleménnyel) szemben, ha igen, akkor milyen módon, illetve mely hatóság jogosult annak elbírálására*, a következő álláspontot fogalmazta meg a belügyminiszter. Az At. 2. §-a alapján az anyakönyvvezető fenti eljárása közigazgatási hatósági eljárás, így arra a Ket. rendelkezéseit kell alkalmazni. Mivel a Ket. 82. § (2) bekezdése 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, a nem megváltoztatásának bejegyzése kérdésében a döntés maga az anyakönyvi bejegyzés. Ennek értelmében *a nem megváltozásáról alakszerű döntés nem születik*, de a döntést az EMMI szakértői véleményére alapozva az anyakönyvi bejegyzés (kijavítás) teljesítésével az anyakönyvvezető hozza, amellyel szemben a felügyeletet ellátó kormányhivatalhoz lehet jogorvoslattal élni.

Megkeresésemben tisztázni kívántam, hogy ha a jogszabályok e kérdést nem rendezik, mi alapján határozta meg az EMMI, illetve a Belügyminisztérium a kérelem elbírálása során vizsgált feltételeket, körülményeket, illetve a szükséges szakvélemények körét. Rákérdeztem továbbá a miniszternél arra is, hogy mikor, milyen módon történt e feltételek meghatározása, változtak-e ezek az elmúlt tíz év távlatában, ha igen, akkor mikor, miként és milyen okokból. Választ vártam végül arra is, hogy konzultáltak-e a feltételek kialakítása során az érintetteket képviselő szervezetekkel, figyelemmel kísérték-e a nemzetközi gyakorlat alakulását.

A belügyminiszter válaszában utalt a Ket. 58. § (1) bekezdésében foglaltakra, melynek értelmében szakértőt kell meghallgatni vagy szakértői véleményt kell kérni, ha az eljáró hatóság nem rendelkezik megfelelő szakértelemmel, és az ügyben jelentős tény vagy egyéb körülmény megállapításához, különleges szakértelem szükséges. A teljes (egészségügyi és közigazgatási) eljárási szabályozó jogszabályi háttér hiányában a nemváltoztatás vonatkozásában „szakértői véleményt" - a több évvel ezelőtt a gyakorlatban kialakult eljárási rend és együttműködés alapján az EMMI Egészségpolitikai Főosztálya állítja ki a becsatolt egészségügyi dokumentáció (szakorvos és pszichológus, illetve klinikai szakpszichológus által alátámasztott orvosi diagnózis) alapján. A nem megváltoztatása egészségügyi kérdés, így annak meghatározása, hogy mely iratok alapján tartják indokoltnak a nem megváltoztatását, az EMMI feladata.

Az EMMI szakmai álláspontját tartalmazó irat alapján történik meg az anyakönyvben a nem, és ezzel párhuzamosan az új nemnek megfelelő utónév bejegyzése. Tájékozódni kívántam arról is, hogy *miként tájékoztatják a kérelem benyújtása, illetve elbírálása során irányadó feltételekről a beadványozókat.* Rákérdeztem arra is, hogy rendelkezésükre áll-e a kérelmezőknek az eljárás minden részletére – ügyintézési határidejére, jogorvoslatra, a kérelemhez csatolandó egészségügyi dokumentációk felsorolására, szakorvosok megnevezésére – kiterjedő, az eljárásban résztvevő hatóságokkal, illetve szakemberekkel egyeztetett tájékoztató anyag.

E kérdésekre a belügyminiszter azt a választ adta, hogy az ügyfelek az eljárás menetéről és a csatolandó dokumentumok köréről jelenleg telefonon tudnak érdeklődni. *A hiánypótlás lehetőségére, szabályaira vonatkozó kérdésemre* a belügyminiszter arról tájékoztatott, hogy amennyiben az ügyfél a *„nemváltoztatás jogosságának megállapításához"* nem csatolja a megfelelő iratokat, az EMMI hiánypótlásra szólítja fel, amelyet a BÁH-on keresztül kell továbbítania a kérelmező részére. Az At. 44. § (3) bekezdése alapján anyakönyvezni csak a gyermek nemének megfelelő utónevet lehet, ezért a nem megváltoztatására irányuló kérelemnek tartalmaznia kell az új nemnek megfelelő legfeljebb két utónevet, valamint a családi állapotot. Abban az esetben pedig, ha ezek hiányoznak, akkor a BÁH szólítja fel hiánypótlásra az ügyfelet.

*Az eljárások hosszára, határidejére* is rákérdeztem, e körben külön arra is, hogy ebből mennyi időt vesz átlagosan igénybe az EMMI szakmai álláspontjának a kialakítása. Válaszában a belügyminiszter a Ket. 33. § (1) bekezdésére utalt, mely szerint az ügyintézési határidő a kérelemnek az eljárásra hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatósághoz történő megérkezését követő naptól számított huszonegy nap. Az ügyintézési határidőbe a Ket. 33. § (3) bekezdés d) pontja alapján azonban nem számít bele a szakhatóság eljárásának időtartama. Az eljárások a belügyminiszteri tájékoztatás értelmében általában 1-2 hónapon belül lezárulnak, kivéve, ha az EMMI a kérelmezőtől további egészségügyi iratok becsatolását kéri.

Vizsgálatom során tisztázni kívántam, hogy miként kapcsolódik jelenleg egymáshoz a nem- és névváltoztatásra irányuló jogi eljárás, illetve az esetlegesen a nemi megerősítő beavatkozások engedélyezésére irányuló eljárás; függetlenek-e ezek egymástól, van-e valamiféle szükségszerű időbeli sorrend, feltételezi-e egymást a két eljárás, esetlegesen összekapcsolódnak-e ezek engedélyezésének feltételei, ha igen, akkor miként.

A belügyminiszter e kérdéseimre azt válaszolta, hogy a nem- és névváltoztatásra irányuló eljárás az At. és az Ar. a fentiekben részletezett rendelkezései alapján egy eljárásban történik, ha a csatolt orvosi dokumentáció alapján az EMMI szakmai álláspontja szerint a nem megváltoztatása javasolt, a BÁH értesítése alapján az anyakönyvvezető az anyakönyvi nyilvántartásban kijavítja a nemre vonatkozó adatot és az At. 44. § (3) bekezdése alapján az új nemnek megfelelően módosítja az utónevet. Így a név módosításának feltétele a nem megváltozása.

A nemi átalakítással kapcsolatos orvosi beavatkozások végzése egészségügyi kérdés, azonban nem áll rendelkezésre a tárgykört szabályozó speciális jogi norma. Nincsenek jogszabályban rögzítve a nemváltoztatás feltételei sem. Ennek megfelelően a jogszabályok arról sem szólnak, hogy a nem megváltoztatásának feltétele lenne-e az előzetes műtéti beavatkozás. A belügyminiszter kiemelte, hogy *„ismeretei szerint a jelenlegi gyakorlat ezt nem követeli meg".*

*A nemük jogi elismerését célzó 18 év alatti személyek helyzetére* vonatkozó kérdéseim kapcsán a belügyminiszter azt jelezte: „a transzszexualizmusról" nem rendelkezik külön jogszabály, így sem a nagykorúakkal, sem a kiskorúakkal kapcsolatos eljárási rendre nincs tételes jogi szabályozás. A miniszter jelezte mindazonáltal: álláspontja szerint az egyébként nem elsősorban anyakönyvi kérdésnek minősülő eljárási rend szabályozásának hiányát részben orvosolják azonban az At. részletesen kifejtett rendelkezései. A problémakör minél teljesebb feltérképezése érdekében tisztázni kívántam: nagykorú kérelmezők esetén a *nem- és névváltoztatás bejegyzését engedélyező döntést követően a nemi megerősítő beavatkozások megkezdésére vonatkozik-e határidő. Rákérdeztem arra is, hogy* dönthet-e valaki úgy, hogy a nemi megerősítő beavatkozásokat nem szeretné igénybe venni.

A válasz értelmében a közigazgatási eljárás az anyakönyvi bejegyzés teljesítésével lezárul, az orvosi beavatkozások végzése egészségügyi kérdés, amely nem tartozik az anyakönyvi igazgatás körébe.

A nemre vonatkozó adat állandó igazolására a személyazonosító igazolvány szolgál. A belügyminiszter továbbá az Alaptörvény I. és II. cikkeiben kifejtettekre, valamint a Ptk. 2:42. §-ában foglalt, a személyiségi jogok védelmét rögzítő rendelkezésekre tekintettel hangsúlyozta: az ember testi épsége és egészsége, mint az emberi méltóság része, sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapjog, így nemi megerősítő műtétre csak az adott személy hozzájárulásával kerülhet sor.

Megkeresésemben adatokat kértem arra nézve is, hogy *2010. január 1. és 2015. december 31. között,* éves lebontásban *hány kérelmet nyújtottak be, hogyan bírálták el azokat, hány esetben született helyt adó, illetve elutasító döntés. Rákérdeztem, hogy* melyek voltak a jellemző elutasítási indokok, illetve hány esetben hozott a BÁH a pozitív szakorvosi vélemény ellenére, az EMMI Főosztály szakvéleménye okán elutasító döntést, illetve ezekben a konkrét esetekben melyek voltak az elutasítás indokai. Választ vártam arra is, hogy az összes kérelem közül hány esetben nyújtottak be kérelmet 18 év alatti személyek, esetükben milyen döntés született.

A miniszter válaszában hangsúlyozta: az anyakönyvi ügyek 2014. június 6-tól tartoznak a feladatkörébe, továbbá a BÁH 2014. július 18-tól látja el a Kormány központi anyakönyvi szervének feladatait. Így a Hivatalnál a tárgyban az alábbi adatok állnak rendelkezésére. 2014-ben 21 kérelemből összesen 20 kérelem tárgyában született pozitív döntés, míg egy kérelmet utasítottak el, a kérelmező nem volt magyar állampolgár, ezért nem volt joghatóság. 2015-ben 43 kérelmet nyújtottak be, ebből 2 esetben történt elutasítás kiskorúság miatt. 41 pozitív döntés született, de *ebből 17 esetben előtte hiánypótlás történi (pl. valamely egészségügyi dokumentáció hiányzott, vagy azt nem jogosult vagy nem a megfelelő tartalommal állította ki).*

2016-ban, egészen pontosan 2016 márciusáig összesen 9 kérelmet nyújtottak be, ebből kettő pozitív döntéssel zárult, a többi pedig a válasz keltének időpontjában még folyamatban volt. A belügyminiszter közölte, a BÁH-nál idáig két olyan ügy volt, amelyben a kiskorú gyermek helyett törvényes képviselője terjesztette elő a kérelmet, *a szóban forgó esetek közül az EMMI egyik esetben sem támogatta a nem- és névváltoztatást.*

Vizsgálatom során tájékozódni kívántam arról is, hogy *képzik-e, ha igen, akkor milyen módon a kérdéskör emberi jogi vetületeiről* a hatósági eljárásban közreműködő személyeket, továbbá a szakvélemények készítésében részt vevő orvosokat, pszichológusokat.

A miniszteri válasz értelmében az anyakönyvi szakvizsgáról szóló 9/2007. (III. 6.) IKM rendelet 2. számú melléklete sorolja fel az anyakönyvi szakvizsga témaköreit, amelynek 47. pontja a *„Transzszexualizmus, a nem és az utónév megváltozása"* címet viseli. Az előadások konkrét tartalmának meghatározása, így a téma emberi jogi vetületeinek említése, az előadó feladata. A miniszteri válasz azonban nem tért ki az orvosok, pszichológusok képzésére.

Megkeresésemben felvetettem emellett azt is, hogy az At. 69/B. § (4) bekezdése értelmében a nem megváltozásának anyakönyvbe való bejegyzését meg kell tagadni, ha az érintett személy házassága vagy bejegyzett élettársi kapcsolata fennáll. Ezzel összefüggésben rákérdeztem, miként biztosítja a szabályozás a nem megváltoztatása okán bekövetkező válás esetén a házasságban már megszerzett jogokat, illetve a transznemű személy gyermekével kapcsolatos jogi kapcsolatát, szülői jogait, különös tekintettel az At. 69/B.§ (3) bekezdésében foglaltakra, mely szerint nem vezethető át adatváltozásként a szülők neme adatának és ahhoz kapcsolódóan az utónevének megváltozása a gyermek személyazonosító adatainál.

A belügyminiszter válaszában az At. 69/B. § (4) bekezdésének indokaként említette, hogy házasságot Magyarországon csak férfi és nő köthet, bejegyzett élettársi kapcsolatot pedig csak azonos nemű személyek létesíthetnek. Az Alaptörvény L) cikk (1) bekezdése szerint *„Magyarország védi a házasság intézményét, mint férfi és nő között, önkéntes elhatározás alapján létrejött életközösséget"*. Az Alaptörvénynek ez a rendelkezése az Alkotmánybíróság által is következetesen képviselt, a tradicionális értékekkel összhangban álló felfogást emelte jogszabályi szintre.

A belügyminiszter álláspontja értelmében Alaptörvénybe ütköző helyzetet eredményezne, ha a nem megváltozásának bejegyzésére fennálló házasság mellett kerülne sor, hiszen így két azonos nemű személy szerepelne házastársként az anyakönyvi nyilvántartásban.

Szintén törvénybe ütköző helyzetet eredményezne az, ha fennálló bejegyzett élettársi kapcsolat mellett kerülne sor az érintett nemére vonatkozó adat megváltozásának a bejegyzésére, a Bét. 1. § (1) bekezdésének értelmében ugyanis csak azonos nemű személyek létesíthetnek bejegyzett élettársi kapcsolatot. A 154/2008. (XII. 17.) AB határozatban tett megállapítások alapján a törvénysértés mellett egy ilyen helyzet tartalmát tekintve alaptörvény-ellenességre is vezetne, mivel különneműve váló párok tekintetében megkettőzné a házasság jogintézményét. Az At. hivatkozott szabálya hivatott megakadályozni azt az Alaptörvénybe ütköző helyzetet, hogy azonos nemű személyek között házassági kötelék, illetve különnemű személyek között bejegyzett élettársi kapcsolat állhasson fenn.

A *házasság felbontásának anyagi jogi szabályait* a Ptk. 4:20-4:23. §-ai tartalmazzák, a bontóper eljárási szabályai pedig a Pp. szerint rendezettek. A házassággal szerzett jogok és kötelezettségek sorsát illetően nincs jelentősége annak, hogy a házasság felbontására milyen okból kerül sor: azért-e, mert a felek közötti érzelmi kapcsolat sérült, vagy azért, mert az egyik fél meg kívánja változtatni a nemét. A Ptk. a válás jogkövetkezményeit egységesen szabályozza. A házasságot a bíróság felbonthatja a házasfelek közös kérelmére vagy csak az egyik házastárs kérelmére is. Amennyiben a házastársak végleges elhatározáson alapuló, befolyásmentes megegyezésük alapján közösen kérik a válást, és nem közös szülői felügyeletben állapodtak meg, akkor a házasság felbontására a következő esetekben van lehetőség. Ha a házastársak a közös gyermek tekintetében a szülői felügyelet gyakorlása, a különélő szülő és a gyermek közötti kapcsolattartás, a gyermek tartása, a házastársi közös lakás használata, valamint – ez iránti igény esetén – a házastársi tartás kérdésében megegyeztek, és perbeli egyezségüket a bíróság jóváhagyta. E kérdésekben közös megegyezéses válásnál – a válás okától függetlenül – a feleknek meg kell egyezniük. Ha a válás nem közös megegyezésen alapul, akkor a bíróság dönt az említett kérdésekben.

A belügyminiszter hangsúlyozta továbbá: a nem megváltoztatása nincs hatással a gyermek és szülője között fennálló vérségi (vagy örökbefogadás következtében létrejött) kapcsolatra, az a szülői felügyeleti jogot alapvetően nem érinti. Ha a szülői felügyeleti jog gyakorlásában változás következik be, akkor az a házasság szükségszerű felbontásából (és annak jogkövetkezményeiből) adódik, nem pedig abból, hogy az érintett szülő megváltoztatta a nemét (ahogyan az sem érinti a szülő és a gyermek között fennálló viszonyt, ha a gyermek változtatja meg a nemét). A belügyi tárca válaszában utalt továbbá arra, hogy garanciális elemként rögzíti a Ptk. 4:164. § (1) bekezdése azt is, hogy *„...[a] szülői felügyeletet a szülők - megállapodásuk vagy a gyámhatóság vagy a bíróság eltérő rendelkezése hiányában – közösen gyakorolják akkor is, ha már nem élnek együtt*".

Az At. 69/B. § (3) bekezdése értelmében „*nem vezethető át adatváltozásként a szülők neme adatának és ahhoz kapcsolódóan az utónevének megváltozása a gyermek személyazonosító adatainál."* E rendelkezés a miniszteri válasz értelmében a gyermek érdekeinek védelmében született. A társadalomban kialakult hagyományos felfogás szerint a gyermek, ha két szülővel rendelkezik, azok különböző neműek: egy anya (nő) és egy apa (férfi). Ezzel összhangban rendelkezik a Bét. is, amikor rögzíti, hogy „*a bejegyzett élettársakra a házastársak által történő közös gyermekké fogadásra vonatkozó szabályok nem alkalmazhatóak, valamint „a bejegyzett élettársi kapcsolat apasági vélelmet nem keletkeztet"*. A házastársakkal ellentétben a bejegyzett élettársak az emberi reprodukcióra irányuló eljárásokban sem vehetnek részt. Mindezek a rendelkezések a fent kifejtett, hagyományos család felfogással állnak összhangban. Az a tény, hogy a gyermek adataihoz kapcsolódóan a szülők nemének megváltozását nem vezetik át a nyilvántartáson, nem jelenti azt, hogy a szülő azért, mert megváltozott a neme, utóneve és személyi azonosítója, fiktívvé válik. Az elektronikus anyakönyv a szülő adatainál ugyanis nyilvántartja a változásokat (a megváltozott adatokat és a változás időpontját is). Így mindössze arról van szó, hogy *a megváltozott, új adatok a gyermekkel kapcsolatban nem jelennek meg.*

Ha azonban annak igazolása válik szükségessé, hogy a gyermeknél szülőként megjelölt személy és a nemét megváltoztató személy azonos, az egyszerűen megtörténhet például egy hatósági bizonyítvánnyal. Az At. 74. § (1) bekezdése szerint ugyanis „*ha az anyakönyvi kivonat adattartalmától eltérő adatkör igazolását kérik, az anyakönyvvezető, a hazai anyakönyvezést végző hatóság vagy a hivatásos konzuli tisztviselő anyakönyvi hatósági bizonyítványt állít ki*". Így az érintett személy minden korlátozás nélkül kérheti, hogy az anyakönyvvezető magáról az adatváltozásról – amely nem adattartalma az anyakönyvi kivonatnak – állítson ki egy anyakönyvi okiratnak minősülő hatósági bizonyítványt. Ezáltal a gyakorlatban könnyen igazolhatóvá válik a gyermek szülőjeként bejegyzett és a nemváltoztatás következtében adatváltozással érintett személy azonossága.

Vizsgálatom során arról is tájékozódni kívántam, hogy *miként, milyen jogi feltételekkel lehetséges a nem- és névváltoztatással érintett személyek adatainak módosítása* a korábbi nemét és nevét tartalmazó köz, és magánokiratban (személyazonosító iratok, hatósági engedélyek, iskolai bizonyítványok, diplomák), állami nyilvántartásokban (társadalombiztosítás, adóhatóság, földhivatal, cégbíróság, lakcímnyilvántartás) személyazonosító és más irataiban, továbbá az őket érintő hivatalos nyilvántartásokban (pl. ingatlan-nyilvántartás).

Az Nytv. 16. §-a szerint ugyanis az elektronikus anyakönyvbe bejegyzés teljesítésére jogosult személy az anyakönyvben rögzített meghatározott adatokat, így e körben a név és nem adatokat átvezeti a személyiadat- és lakcímnyilvántartáson. Az adatváltozások átvezetése a személyes adatokat és köztük a személyazonosító adatokat tartalmazó nyilvántartásokon részben automatikus. Az elektronikus anyakönyv ugyanis a személyiadat- és lakcímnyilvántartással fennálló közvetlen elektronikus kapcsolaton keresztül automatikusan frissíti az utóbbi adatállományát. A személyiadat- és lakcímnyilvántartással kapcsolatban álló egyéb nyilvántartások pedig a külön ágazati jogszabályokban meghatározott eljárások szerint frissülnek az előbbi által küldött értesítések következtében. Azon nyilvántartások tekintetében, amelyek nem állnak közvetlen kapcsolatban az elektronikus anyakönyvvel, a személyiadat- és lakcímnyilvántartással, főszabály szerint az érintett gondoskodik az adatváltozás átvezetéséről, amely kötelezettsége egyébként abban az esetben is fennáll, ha nyilvántartott adataiban egyéb okból következik be a változás (egyszerű névváltoztatás esetén vagy, mert házasságot köt és házassági névként nem a születési nevét viseli tovább, esetleg elköltözik lakóhelyéről, és új lakóhelyet jelent be).

A belügyminiszter kifejtette, hogy *álláspontja szerint a nemet változtató személy nincs hátrányosabb helyzetben annál a személynél, aki egy tipikusnak mondható, gyakoribb élethelyzetből adódó adatváltozás miatt kényszerül az adatváltozás átvezetésének az intézésére mind a közszférában, mind a magánszférában*. Az adatváltozás igazolására a fent említett hatósági bizonyítvány egyértelműen alkalmas, így a miniszter álláspontja szerint e tekintetben sincs szükség különös, a nem megváltoztatásával összefüggő szabályok megalkotására.

Megkeresésemben tájékoztatást kértem a témakörrel összefüggésben arról is, hogy *miként, milyen eljárás útján biztosítható az érintett transznemű személyek fennálló szerződéses viszonyainak folytonossága*. A válaszban a miniszter jelezte, hogy az adatváltozás csak annyiban hat ki az érintett szerződéseinek az érvényességére, amennyiben maga a szerződés így rendelkezik. Mivel a szerződő fél személye nem változik, ezért a személyhez kötött jogviszonyok szempontjából nincs jelentősége annak, hogy bizonyos adatai, köztük a neme megváltozott.

A problémakör tágabb kontextusának feltérképezése érdekében *megkeresésemben kitértem az ún. uniszex, férfi és nő számára egyaránt használható utónevek kérdéskörére is*. Az utónevek választhatóságával kapcsolatban a belügyminiszter leírta: az At. 44. § (3) bekezdése szabályozza a névválasztás lehetőségét, amely rendelkezés szerint anyakönyvezni a szülök által meghatározott sorrendben legfeljebb két, a gyermek nemének megfelelő utónevet lehet a Magyar Tudományos Akadémia (MTA) által összeállított utónév jegyzékből. Abban az esetben, ha a szülők által választolt utónév nem szerepel az utónévjegyzékben, az At. 44. § (4) bekezdése lehetővé leszi az utónévjegyzék bővítését, amihez az MTA döntésére van szükség. A hatályos jogban tehát az At. hivatkozott szabálya zárja ki azt a lehetőséget, hogy ugyanazon utónevet férfiak és nők is viselhessék. A magyar névjog hagyományosan erre a megközelítésre épül.

Az At. hatályba lépése semmiben nem érintette azt a tradicionális megközelítést, hogy a választható utónevek nemhez kötöttek. A belügyminiszter a szabályozás alkotmányosságával összefüggésben utalt az Alkotmánybíróság gyakorlatára, e körben a névhez való joggal foglalkozó 27/2015. (VII. 21.) AB határozatra, és kifejtette: álláspontja szerint az utónevek nemhez kötöttsége nem haladja meg a névhez való jognak az Alkotmánybíróság által az utóneveket illetően is elismert társadalmi, történeti és kulturális kötöttségeit, ekként alkotmányos korlátozásnak tekintendő. A belügyminiszter válaszában végezetül leírta, hogy a legtöbb országban, ahol létezik nem változtatás, arról közigazgatási vagy bírósági eljárásban születik alakszerű döntés. *A magyar jogrendben megítélése szerint erre a legmegfelelőbb egy nemperes bírósági eljárás lenne.* Összegzésképpen hangsúlyozta, hogy a nem megváltoztatása elsősorban egészségügyi, orvosszakmai kérdés, amelynek tehát a *hiányzó jogszabályi háttere nem anyakönyvi igazgatási kérdés*.

**3.** *A NAIH elnökétől a kérdéskör információs önrendelkezési jogi vetületével összefüggésben* kértem tájékoztatást. A beadvány nyomán ugyanis felvetődött a kérdés, hogy a nemi identitás (e körben a korábbi nem, és annak hivatalos megváltozásának ténye) az Infotv. hatályos szabályai, illetve a Hatóság erre épülő gyakorlata szerint a különleges adat fogalma alá tartozhat-e, így részesülhet-e annak garanciális védelmében. A NAIH elnökének állásfoglalását kértem arról, hogy szükségesnek tartaná-e az információs önrendelkezési jog szempontból a hatályos jogi szabályozás e problémakörrel összefüggő módosítását.

A NAIH elnöke válaszában abból indult ki, hogy a névváltoztatás során az At. rendelkezéseit kell alkalmazni, amely értelmében az eljárás az érintett kérelmére indul. Figyelembe kell ezért venni az Infotv. 6. § (6) bekezdésének szabályait, vagyis az érintett kérelmére indult bírósági vagy hatósági eljárásban az eljárás lefolytatásához szükséges személyes adatok tekintetében, az érintett kérelmére indult más ügyben az általa megadott személyes adatok tekintetében az érintett hozzájárulását vélelmezni kell. Jelenleg az eljárás során kezelendő és kezelhető (szükséges) adatok körét nem határozza meg a jogszabály, azt a hatósági gyakorlat alakította ki. Az anyakönyvi eljárásban, a csatolandó szakvélemények kialakítása során csak a célhoz kötött adatkezelés elvének megfelelő szükséges és elégséges különleges és személyes adat kezelhető, és ezzel összefüggésben kizárólag a legszükségesebb vizsgálatok végezhetőek el, illetve a szakvélemény csak az eljárás megalapozásához elengedhetetlenül szükséges azonosító adatokat és megállapításokat tartalmazhatja, egyéb egészségügyi adatot nem, mivel az anyakönyvi hatóság által ezek az adatok már – adatkezelési cél, illetve kompetencia hiányában – nem kezelhetőek.

A NAIH elnöke válaszában hangsúlyozta: *a név és a nem önmagában természetesen nem tekintendő különleges adatnak,* ezek az adatok nem utalnak sem az érintett egészségi állapotára, sem a szexuális szokásaira. *Azonban a nem megváltoztatása*, - és az ahhoz értelemszerűen kapcsolódó névváltoztatás, - *illetve az ezen adatokkal kapcsolatba hozható személyes adat, már álláspontja szerint különleges adatnak minősül és annak megfelelő jogi védelemben részesítendő, még abban az esetben is, ha az anyakönyvi eljárást nem követi orvosi kezelés, műtéti eljárás.* Ennek az az oka, hogy a nemváltoztatás pszichés okokból, a lelki egészség helyreállítása, megőrzése érdekében, orvosi diagnózis, szakvélemény alapján történik, illetve a nemi státusz, állapot hivatalos, illetve élettani megváltozása kihatással van vagy lehet az érintett szexuális életére, valamint mentális állapotára is, amely szintén különleges adatnak minősül. Az Infotv. 3. §-a alapján e törvény alkalmazása során *érintett* bármely meghatározott, személyes adat alapján azonosított vagy - közvetlenül vagy közvetve - azonosítható természetes személy. *Személyes adat* pedig a meghatározása alapján 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.*

A NAIH elnöke mindazonáltal utalt arra, hogy a különleges adatok jogellenes kezelése esetére kilátásba helyezett joghátrány, büntető- és magánjogi következmények véleménye szerint nem alkalmazhatóak az érintett környezetében lévő, a nem váltásról „természetes módon" értesülő személyek saját célját szolgáló adatkezelésére, mint például a társas kommunikáció, interakció.

Ennek oka, hogy az Infotv. 2. § (1) és (4) bekezdése kimondja, hogy a törvény hatálya a Magyarország területén folytatott adatkezelésre és adatfeldolgozásra terjed ki, illetve nem kell alkalmazni a törvény rendelkezéseit a természetes személynek a kizárólag saját személyes céljait szolgáló adatkezeléseire.

*Tehát mindaddig, amíg az adatok kezelése az érintett magánszféráját és társadalmi, jogi helyzetét nem érinti, illetve befolyásolja, az adatok „kezelése miatt" joghátrány nem alkalmazható.* A nem és névváltoztatással kapcsolatban a *NAIH elnökének állásfoglalása szerint* figyelembe kell venni továbbá a Gyvt. 7. § (4) bekezdésének rendelkezését, miszerint a gyermeknek joga van a szülői felügyeleti jog megszűnése esetén is származása, vér szerinti családja megismeréséhez. Így *a nem és névváltoztatás esetében sem sérülhet a gyermek joga, e körülmény nem gátolhatja a jogai gyakorlásában.*

### 4. A nem- és névváltoztatás kérdésével kapcsolatos nemzetközi standardok

A nem-és névváltoztatásra vonatkozó szabályozás szempontjából alapvető jelentősége van annak, hogy az elsősorban nem műtéti, hanem jogi kérdés. Vannak ugyanis olyan transznemű személyek, akik *nem kívánnak a nemi megerősítő műtéten átesni, vagy arra nincs lehetőségük*. A jogi értelemben vett nem alapja azonban az ő esetükben is a saját önazonosságuk, identitásuk.

Ezzel összhangban a 2006 novemberében huszonkilenc emberi jogi szervezet és az ENSZ szakértőinek részvételével elfogadott *Yogyakarta alapelvek a nemzetközi emberi jogi szabályok alkalmazásáról a szexuális irányultsággal és nemi identitással kapcsolatban*[3] 3. pontja szerint „Senki sem kötelezhető arra, hogy nemi identitásának jogi elismeréséhez orvosi beavatkozásoknak, így nemi átalakító műtétnek, sterilizációnak vagy hormonterápiának vesse magát alá".

A kapcsolódó nemzetközi standardok inkább ajánlás-jellegűek, a magyar szabályozás szempontjából is irányadó azonban az *Emberi Jogok Európai Bíróságának* a 2000-es évektől formálódó *gyakorlata*, mely szerint *a nem megváltoztatására olyan eljárást kell biztosítani, amely nem megalázó, és nem állít akadályokat a jog gyakorlása elé.* A Bíróság ezt megelőzően még a tagállami mérlegelés körébe tartozóként ítélte a nem jogi elismerésének kérdését. A *Christine Goodwin kontra Egyesült Királyság (2002) ügyben*[4] a kérelmező nemi megerősítő műtéten esett át, és szeretett volna új nemével ellenkező nemű partnerével házasságot kötni, ám mivel a hatóságok megtagadták új nemének bejegyzését a születési anyakönyvi kivonatába, erre nem volt lehetősége.

A Bíróság kimondta: szükséges a nemüket megváltoztató transzszexuális személyek új nemének teljes elismerése, és a konkét esettel összefüggésben megállapította az Egyezmény magánélet védelmét kimondó 8. és a házasságkötéshez való jogot kimondó 12. cikkének sérelmét. A *Schlumpf v. Switzerland (2009) ügyben*[5] az Emberi Jogok Európai Bírósága a nemváltás során alkalmazott kötelező várakozási időt ítélte az Egyezménnyel ellenétesnek, *Grant kontra Egyesült Királyság (2006) ügyben*[6] a Bíróság a nyugdíjak új nem szerinti megállapítását írta elő.

A Bíróság ítéleteiben megjelelő követelmények mellett *az Európa Tanács szervei* számos követendő, a tagállami szabályozás szempontjából zsinórmértékül szolgáló alapvetést is megfogalmaztak.

*Az Európa Tanács Emberi Jogi Biztosa* 2009. július 29-én közzétett, *Az emberi jogok és a nemi identitás* című helyzetfelmérő és konkrét ajánlásokat megfogalmazó dokumentuma[7] a bevezetésben utal arra, hogy problémát jelent, hogy a transzszexualitást mentális betegségként, rendellenességként kezelik a nemzeti és nemzetközi besorolási rendszerek.

---

[3] http://www.hatter.hu/kiadvanyaink/yogyakarta-alapelvek

[4] CASE OF CHRISTINE GOODWIN v. THE UNITED KINGDOM (Application no. 28957/95) 11. July 2002 - http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-60596#%7B%22itemid%22:%5B%22001-60596%22%5D%7D#{"itemid":["001-60596"]}

[5] AFFAIRE SCHLUMPF c. SUISSE (Requête no 29002/06) 8 janvier 2009 - http://hudoc.echr.coe.int/eng#{"dmdocnumber":["845055"],"itemid":["001-90476"]}

[6] CASE OF GRANT V. The UNITED KINGDOM (Application no. 32570/03) 23 May 2006 - http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:7U00XbUUEH8J:hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf/%3Flibrary%3DECHR%26id%3D001-75454%26filename%3D001-75454.pdf%26TID%3Dabrfvpamrx+&cd=3&hl=hu&ct=clnk&gl=hu

[7] Human Rights and Gender Identity. Issue Paper by Thomas Hammarberg, Council of Europe Commissioner for Human Rights. Strasbourg, 29 July 2009 CommDH/IssuePaper(2009)2 - https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=1476365&direct=true

Javasolja továbbá: *a tagállamok vezessenek be gyors és átlátható eljárást a név és a nem hivatalos megváltoztatására*; a nem megváltoztatásnak ne legyen feltétele kötelező orvosi beavatkozások elvégzése; a társadalombiztosítás teljes mértékben finanszírozza a nemi átalakító beavatkozásokat; a házas transzneműeket ne kényszerítsék válásra és kutatásokkal, képzéssel és oktatási programokkal segítsék a transzemű személyek emberi jogainak érvényesülését. (3-6. pontok)

*Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága CM/Rec(2010)5. sz. ajánlása a szexuális irányultság, illetve nemi identitás alapján történő diszkrimináció leküzdését célzó intézkedésekről* [8] hangsúlyozza: a nemváltás jogi elismeréséhez szükséges előzetes feltételeket – beleértve a fizikai természetű változásokat is – rendszeresen felül kell vizsgálni annak érdekében, hogy a visszaélésszerű követelmények eltávolításra kerüljenek. A tagállamoknak *megfelelő intézkedéseket* kell tenniük, hogy *a személy nemváltásának teljes jogi elismerése* – különösen a név és a nem hivatalos dokumentumokban történő gyors, átlátható, hozzáférhető módon eszközölt megváltoztatásának a lehetővé tételével – *az élet minden területén biztosított legyen*; amennyiben szükséges, úgy a tagállamoknak a nagy fontosságú iratok – így az oktatási bizonyítványok, a munkaigazolások – nem állami aktorok általi elismerését és megváltoztatását is biztosítaniuk kell.

A legfrissebb emberi jogi dokumentum e tárgyban *az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének „A transznemű emberekkel szembeni diszkrimináció Európában"* című, 2015-ben elfogadott határozata[9], amely kiemeli: „*Az a tény, hogy a transznemű emberek állapota betegségként szerepel a nemzetközi diagnosztikai kézikönyvekben, sérti az emberi méltóságukat és további akadályt jelent a társadalmi befogadásukhoz."* A Közgyűlés aggodalmát fejezi ki továbbá az alapvető jogok, nevezetesen a magánélethez és a fizikai integritáshoz való jogok megsértése miatt, mellyel nemük hivatalos elismertetése során szembesülnek a transznemű emberek: ezekben az eljárásokban gyakran követelmény a sterilizáció, a válás, mentális betegség diagnózisa, műtéti beavatkozások és más orvosi eljárások. Az érintettek számára további nehézséget jelentenek az adminisztrációs terhek és olyan egyéb követelmények, mint például a választott nemben szerzett "élettapasztalat". Ezen túlmenően a határozat utal arra, hogy sok európai ország *nem szabályozza a nem jogi elismerését*, megakadályozva ezzel a transznemű emberek nevének és nemének megváltoztatási lehetőségét a személyes irataikban és az állami nyilvántartásokban.

A fentiek értelmében *az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése felkérte a tagállamokat*, hogy a nem jogi elismerésének tekintetében *vezessenek be – önmeghatározáson alapuló – gyors, átlátható és hozzáférhető eljárásokat*, melyek lehetővé teszik a transznemű emberek számára a név és a regisztrált nem megváltoztatását a születési anyakönyvi kivonatokban, személyi igazolványokban, útlevelekben, oktatási bizonyítványokban és más hasonló iratokban. Felkérte a tagállamokat arra is, hogy legyenek ezek az eljárások *minden ember számára hozzáférhetőek, kortól, egészségügyi állapottól, anyagi helyzettől, illetve jelenlegi vagy korábbi fogvatartási állapottól függetlenül*. A Közgyűlés hangsúlyozza továbbá annak szükségességét, hogy *töröljék el* a név és regisztrált nem megváltoztatását szabályozó törvényekben feltételként előírt sterilizációs és egyéb kötelező orvosi beavatkozásokat, beleértve a mentális betegség diagnózisát.

Kiemelte, hogy *távolítsanak el minden meglévő házasságot korlátozó intézkedést* a transznemű emberek számára nemi identitásuk elismerése során, biztosítsák, hogy a házastársak és a gyermekek jogai ne sérüljenek; biztosítsák továbbá azt, hogy hogy a gyermek legfőbb érdeke érvényesüljön a gyerekekkel kapcsolatos döntések során. Megfontolásra ajánlja továbbá a Közgyűlés a tagállamok számára, hogy fontolják meg egy harmadik nem opciójának bevezetését a személy-azonosító okmányokban azok számára, akik igénylik azt.

---

[8] Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága CM/Rec(2010)5. sz. ajánlása a tagállamok felé a szexuális irányultság, illetve nemi identitás alapján történő diszkrimináció leküzdését célzó intézkedésekről. (Elfogadta a Miniszteri Bizottság 2010. március 31-én, a Miniszterhelyettesek 1081. ülésén) http://igazsagugyiinformaciok.kormany.hu/download/c/fd/30000/CM-Rec-2010-5-ajanlas.pdf

[9] Council of Europe Parliamantary Assembly. Discrimination against transgender people in Europe. Resolution 2048 (2015) *Text adopted by the Assembly* on 22 April 2015 (15th Sitting). - http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=21736&lang=en

A nemváltás szerinti hátrányos megkülönböztetés kérdése *az Európai Közösségek Bíróságának gyakorlatában is felmerült,* ezzel összefüggésben lásd különösen a P. kontra S & Cornwall County Council (1996), a K. B. kontra National Health Service Pensions Agency, Secretary of State for Health (2004) és a Richards kontra Secretary of State for Work and Pensions (2006) ügyeket). Az *Európai Közösségek Bírósága* megállapította, hogy *a nemváltás szerinti hátrányos megkülönböztetés nem szerinti hátrányos megkülönböztetésnek minősül*, ezért vonatkozik rá az Európai Unió közösségi jogában bevett, a nem szerinti hátrányos megkülönböztetést tiltó elv.

Az *Európai Unió Alapjogi Ügynöksége* Homofóbia és szexuális irányultság szerinti diszkrimináció az EU tagállamaiban címmel jelentést[10] tett közzé, amely külön fejezetben tér ki a transznemű személyek helyzetére. A jelentés megállapítja, hogy *mind a jogi szabályozás hiánya, mind a nemváltást ellehetetlenítő bürokratikus szabályok sértik a transznemű személyek emberi jogait*, és a 11.4. pontban azt javasolja a tagállamoknak, hogy vezessenek be megfelelő jogi szabályozást, vagy a meglévő szabályozás fejlesztésével garantálják az új nem teljes jogi elismerését és az ahhoz kapcsolódó azonosítók, okmányok megváltoztatásának lehetőségét.

## A vizsgálat megállapításai

### I. A hatásköröm tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat. Az Ajbt. 1. § (2) bekezdés a) pontja kimondja továbbá, hogy a biztos tevékenysége során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít a gyermekek jogainak védelmére.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés a) pontja alapján a közigazgatási szervek az alapvető jogok biztosa által vizsgálható hatóságnak minősülnek. Bár a nem- és névváltoztatási „eljárás" esetében a világos hatásköri, illetve eljárási szabályok jelenleg hiányoznak, annyi feltétlenül megállapítható, hogy az anyakönyvezési feladatok ellátásának részletes szabályairól szóló 32/2014. (V. 19.) KIM rendelet, az anyakönyvi eljárásról szóló 2010. évi I. törvény, valamint a személyazonosító jel helyébe lépő azonosítási módokról és az azonosító kódok használatáról szóló 1996. évi XX. törvény alapján *Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal,* valamint *a Közigazgatási Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala* az eljáráshoz kapcsolódó olyan koordinációs, regisztrációs, anyakönyvi hatósági jellegű feladatot lát el, amely az ombudsman számára vizsgálható. Lényeges, hogy az *Emberi Erőforrások Minisztériuma Egészségpolitikai Főosztálya* jelenleg ugyancsak olyan a hatósági eljáráshoz szorosan kapcsolódó kvázi szakértőihez vagy szakhatóságihoz hasonlatos döntést hoz (véleményt ad), amely esetében szintén megállapítható a biztos vizsgálati hatásköre.

A vizsgálatom speciális vonatkozásárai is figyelemmel külön is szükséges kiemelnem, hogy az ombudsman számára egy adott jogi szabályozás alapjogi aspektusú vizsgálatára, valamint a jogszabályok hiányosságaival, tartalmi hibáival összefüggő intézkedések megfogalmazására a törvény lehetőséget teremt.

A *preventív alapjogvédelemre is hangsúlyt helyező ombudsmani gyakorlat* alapján a biztos mandátuma keretei között marad akkor, amikor az alapjogi aspektusú vizsgálathoz nélkülözhetetlen módon, hivatalbóli eljárás keretében, a konkrét alapjogsérelmek és ezen alapuló panaszok megelőzése érdekében áttekinti a releváns jogi szabályozást, feltérképezi és jelzi a jogalkotásért felelős szervek irányába a felmerülő aggályokat.

[10] European Union Agency for Fundamental Rights. Homophobia and Discrimination on Grounds of Sexual Orientation in the EU Member States: Part I - Legal Analysis. 2009. - http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/FRA_hdgso_report_Part%201_en.pdf

## II. A vizsgált alapjogok tekintetében

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

Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány 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 éllel 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.*"

Ha összevetjük az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében, az Alaptörvény II. cikkében, XVI. cikk (1) bekezdésében, valamint az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében foglaltakat a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 2. § (1) bekezdésének, 54. § (1) bekezdésének, az Alkotmány 67. § (1) bekezdésének, valamint az Alkotmány 57. § (5) bekezdésének a szövegével, akkor az állapítható meg, hogy a jelen vizsgálat tárgyát képező jogállamiság elve, az emberi méltósághoz való jog, a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga, valamint a jogorvoslathoz való jog tekintetében nem hoz olyan érdemi változást az Alaptörvény szövege, mely a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat 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 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 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.

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 az alkotmánybírósági gyakorlat értelmében nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az *egyes jogintézmények* működésének kiszámíthatóságát is.

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

Az Alkotmánybíróság az ember életét és méltóságát egységben szemlélte, ami azt jelenti, nem választhatók külön az ember társadalmi és biológiai dimenziójához fűzhető jogok. Az emberi méltósághoz fűződő jog nem a személy szubjektumától függő méltóságérzethez kapcsolódott, hanem azt jelentette, hogy a jog az életet az emberi minőséggel együtt ismeri el, és kapcsol ahhoz elidegeníthetetlen jogokat. *Az Alkotmánybíróság szerint az emberi méltósághoz való jog a természetes személyek autonómiáját jelenti, az önrendelkezésüknek egy olyan, mindenki más rendelkezése alól kivont magja van, 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.

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. A testület a *24/2014. (VII. 22.) AB határozatban* elvi éllel állapította meg, hogy mind az Alaptörvény, mind az Alkotmány széleskörű védelemben részesíti, részesítette a szabad, tájékozott és felelősségteljes döntésre képes ember rendelkezési jogát.

Rámutatott, hogy a cselekvőképesség meghatározásának kiindulópontja a *cselekvési autonómia*, amelyen keresztül az önrendelkezési jog kifejezésre jut. A határozat indokolása szerint a cselekvési autonómia a *befolyásolástól mentes döntési jogot jelenti*. Az Alkotmánybíróság már több határozatában rámutatott arra, hogy az állam kötelessége az alapvető jogok tiszteletben tartására és védelmére az alapjogokkal kapcsolatban nem merül ki abban, hogy tartózkodnia kell megsértésüktől, hanem magában foglalja azt is, hogy gondoskodnia kell az érvényesülésükhöz szükséges feltételekről. Az *egyes alapvető jogok védelmére irányuló intézményvédelmi kötelessége alapján* tehát az államnak meg kell teremtenie azon kereteket, amelyek az emberi méltósághoz való alapjog és annak egyes részjogosultságai gyakorlásához a megfelelő feltételeket, valamint a joggyakorlás során érintett jogi érdekek egyensúlyát biztosítják.

Az *58/2001. (XII. 7.) AB határozat* rendelkező része rögzíti azt, hogy a *névjog* az emberi méltóságból levezethető alapvető jog, minden embernek elidegeníthetetlen joga van az (ön)-azonosságát kifejező saját névhez és annak viseléséhez. A névjog egyéb elemei – így különösen a névválasztás, névváltoztatás, névmódosítás – a jogalkotó által alkotmányosan korlátozhatóak. Az Alkotmánybíróság azt is hangsúlyozta, hogy az állam jogosult meghatározni azt a kérdést, mi minősül névnek, és hogy a saját névhez való jogot a személy milyen tárgyi körben gyakorolhatja, a közfelfogás, a nyelvtudomány és a társadalmi-történeti hagyományok alapján.

A névválasztás tekintetében ezért az állam nagyobb önállóságot élvez, itt felállíthat korlátokat s ezek a korlátok és korlátozások éppen abból fakadnak, hogy a névválasztás is „tradíció-kötött", ez, valamint mások jogainak védelme és érvényesíthetősége is kényszerítheti az államot a beavatkozásra. A névváltoztatási és névmódosítási joggal összefüggésben az állam nagyobb mozgástérrel rendelkezik, azaz mind a "szükségesség" mind az "arányosság" mércéjének megvonásakor érvényesítheti a közérdekűség szempontjait, azaz az állami nyilvántartások egységességéhez és áttekinthetőségéhez fűződő követelményeket. A *névváltoztatáshoz való jog* azonban nem veszíti el alapvető jogi karakterét, sőt más jogokkal összefüggésben azt kifejezetten is el kell ismerni.

Az Alkotmánybírósági határozat alapján a *névjog első tartományához* tartozik a saját névhez és annak viseléséhez való jog. A saját név a személy identitásának egyik – mégpedig alapvető – meghatározója, amely azonosítását, egyúttal másoktól való megkülönböztetését is szolgálja, ezért a személy individualitásának, egyedi, helyettesíthetetlen voltának is az egyik kifejezője. A saját névhez való jog tehát az önazonossághoz való jog alapvető eleme, így olyan alapvető jog, amely a születéssel keletkezik, az állam által elvonhatatlan és – lényeges tartalmát tekintve – korlátozhatatlan. Ugyanilyen megítélést és védelmet kaphat a saját név viseléséhez való jog is, amely a saját névhez való jognak kifelé, mások felé való megjelenítése. 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. A saját név viselésének a joga is korlátozhatatlan alapvető jog. A *névjog második tartományába* tartozó részjogok a szükségesség és arányosság tesztje alapján korlátozhatók. Ide tartozik a névválasztáshoz, a névváltoztatáshoz, illetve a névmódosításhoz való jog. A névválasztás joga az egyén – a saját vagy leszármazója – identitása meghatározásának egyik eszköze, a személyiség kinyilvánításának egyik módja.

Az Alkotmánybíróság *a transznemű személyek jogaival és a nemváltás kérdésével* több határozatában is foglalkozott. Az *58/2001. (XII. 7.) AB határozat* indokolása szerint a nemüket megváltoztató transzszexuálisok esetében a névváltoztatáshoz való jog alapvető jognak minősül. A *43/2005. (XI. 14.) AB határozat* indokolása pedig a transzszexuális személyek nemének műtéti megváltoztatásáról a testi és szellemi egészség védelme, illetve a személyiség integritásának megőrzése érdekében szükséges egészségügyi beavatkozások kontextusában beszélt. A *154/2008. (XII. 17.) AB határozat* az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítéletét idézve megállapítja, hogy a transzneműek vonatkozásában a házasságkötéshez való jogot úgy kell értelmezni, hogy ők nem születési nemükkel, hanem új nemükkel ellentétes nemű személlyel köthetnek házasságot.[11]

**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 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.

[11] Érdemes kiemelni, hogy a Német Szövetségi Alkotmánybíróság a 2008-ban hozott BVerfG, 1 BvL 10/05. számú határozatában rámutatott, hogy a szexuális önrendelkezéshez és a szexuális identitáshoz fűződő jog a személyiség legszűkebb, legintimebb szférájához tartozik. Az ember nemét ugyan születésekor a külső nemi jelleg alapján állapítják meg, de a nem a későbbiekben semmiképpen sem korlátozódik pusztán azokra, hanem azt az ember pszichikai felépítése is meghatározza. Azaz a nem változhat. Ha a saját nem-felfogás eltér a külső nemi jellemzőktől, az *emberi méltóság és a személyiségi jog védelme megköveteli, hogy a transzszexuális rendelkezhessen fizikai és pszichikai felépítése összhangba hozásáról, mind ami a műtétet, mind pedig ennek személyi jogi következményeit illeti.*

Ezt az alaptételt rögzíti a Gyermekjogi Egyezmény preambuluma: 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 3. cikkében foglalt meghatározó alapelv pedig minden gyermekekkel kapcsolatba kerülő intézményt és hatóságot a gyermek legjobb érdekének megfelelő eljárásra kötelez.

Az Alkotmánybíróság a 21/1996. (V. 17.) AB határozatban kimondta, hogy a gyermeknek az a joga, hogy az állam részéről a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemben és gondoskodásban részesüljön, *az állam alkotmányos kötelességét alapozza meg a gyermek fejlődésének védelmére*. Az államnak e kötelessége alkotmányos alapot nyújt arra, hogy a törvényhozó vagy a bíróság – elsősorban a nyilvánosság szférájában – a gyermek joggyakorlását korlátozza. Az államnak a gyermeket az olyan *kockázatvállalásoktól* is meg kell óvnia, amelyekkel kapcsolatban életkoránál, illetve az ettől függően feltételezett testi, szellemi, erkölcsi és társadalmi érettségénél fogva nem képes megismerni és értékelni sem a választható lehetőségeket, sem pedig választása következményeit saját személyiségére, későbbi életére és társadalmi beilleszkedésére nézve.

Az Alkotmánybíróság szerint a gyermek alapjog-gyakorlása korlátozásának indokoltsága két tényező együttes mérlegelésétől függ: *elég érett-e* a gyermek általában az önálló döntésre; illetve a *döntés tárgyától*: az adott esetben mihez kell az érettség. A résztvevők „érettségét" általában az érintett társadalmi intézmények működőképességének védelme, azaz a közérdek követeli meg. A jogkorlátozáshoz azonban elégséges érv lehet a gyermek védelme saját maga ellen. A testület felhívta arra a figyelmet, hogy a polgári jogi cselekvőképtelenség és korlátozott cselekvőképesség például elsősorban az ügyleti forgalom biztonságát védi; de a kiskorút is *óvja a meggondolatlan veszteségektől és általában a kockázattól*. A határozat rögzíti, hogy a döntés súlya az, ami a gyermek joggyakorlásának korlátozását indokolja *mindaddig, amíg felelős döntésre nem képes*. A döntést azok a *következmények*, illetve *kockázatok* tehetik súlyossá, amelyeket a döntéssel a gyermek vállal. Állami kötelezettség, hogy *a gyermek személyiségfejlődéséhez szükséges védelmet és gondoskodást nyújtson*, mindez vonatkozik az egyértelműen káros hatások távol tartására, magában foglalja azt is, hogy az állam a személyiségét, s így az egész jövendő életét meghatározó súlyos kockázatvállalást is elhárítsa.

A testület hangsúlyozta, hogy a szabadságjog korlátozásához a gyermek védelme érdekében sem elég a testi, szellemi, erkölcsi fejlődés elvont veszélyeztetése. Azt kell bizonyítani, hogy valamely tevékenységet azért korlátoz vagy tilt a jog, mert az *az érintett korosztályra konkrét veszélyekkel jár*; e konkrét veszély nagysága dönti el a jogkorlátozás arányosságát. A határozat arra is rámutat emellett, hogy egy-egy rizikó felbecsülése ugyanakkor *nem szorítkozhat pusztán valamely szaktudomány saját területére korlátozott értékelésére*, hanem azt kell mérlegelni, hogy az az adott társadalmi körülmények között az érintettek fejlődésére és jövőjére milyen hatással lehet.

**4.** 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 éllel 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.** Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint *a jogorvoslathoz való jog, mint alkotmányos alapjog immanens tartalma az érdemi határozatok tekintetében, a más szervhez vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetősége*. A jogorvoslathoz való jog tényleges érvényesüléséhez a „jogorvoslás" lehetősége, vagyis az is szükséges, hogy a jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát. A jogorvoslathoz való jognak az Alaptörvényben való garantálása a rendes jogorvoslatra vonatkozik. A jogorvoslathoz való alapvető jog lényeges tartalma kiterjed a jogorvoslati lehetőségről vagy annak hiányáról való tájékoztatásra is. A tájékoztatási kötelezettséget az eljárási kódexek is kiemelik, hangsúlyozva, hogy a jogorvoslatról való tájékoztatás nem múlhat az egyes hatóságok mérlegelésén, belátásán. Az ombudsman több esetben rámutatott 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 kérdés (ténylegesen biztosítva volt-e).*

## III. Az ügy érdemében

### *1. A nem jogi elismerése és a nemi megerősítő beavatkozások viszonyrendszeréről*

Már a jelentés első megállapításai között fontosnak tartom tisztázni, hogy a nem jogi elismerése, azaz a *nem- és névváltoztatásra irányuló eljárás* nem feltételezi és nem is áll szükségszerű logikai kapcsolatban a nemi megerősítő beavatkozásokkal. Mindez azért is lényeges, mert a belügyminiszter válaszában arra az álláspontra helyezkedett, hogy a nem- és névváltoztatás elsősorban *orvosszakmai kérdés*. Álláspontom szerint mindazonáltal még a nemi megerősítő beavatkozások elvégzése sem tekinthető kizárólag egészségügyi természetű kérdésnek, hiszen ott áll mögötte az egészségügyi önrendelkezési jog gyakorlása. Az identitáson alapuló nem jogi elismerése, adminisztratív megváltoztatása meghatározó módon *alapjogi kérdésnek* tekintendő.

A *nemi identitás* az érintett személy fizikai vagy genetikai nemétől függetlenül az a nem, amelybe tartozónak egy ember érzi, illetve tekinti magát. A nemi identitás a szexuális orientációtól független kategória. A *transzneműség* identitás: arra utal, hogy az illető nemileg hová tartozónak tartja magát. A nemi identitás pedig *az emberi személyiség lényeges vonásaként* az emberi méltóság immanens részeként tiszteletben és védelemben részesül. Néhány ember nemi identitása nem egyezik meg a külső nemével, azaz elsődleges, illetve másodlagos nemi jegyeivel (transz emberek).

Vannak olyan transz emberek, akik testi jegyeiket a nemi identitásukhoz kívánják igazítani, ők, amennyiben erre lehetőségük van, *nemi megerősítő beavatkozásokban* (közismertebb, ám az érintettek által kevésbé kedvelt és a nemi identitás kategóriájához kevésbé illeszkedő elnevezéssel élve „nemi átalakító" műtéteken, kezeléseken) vesznek részt. Vannak azonban olyan transznemű személyek is, akik nem kívánnak nemi megerősítő beavatkozásban részesülni, vagy arra nincs lehetőségük.

A jogi értelemben vett nem alapja azonban az ő esetükben is a saját önazonosságuk, identitásuk, és a nem jogi elismerése illetve az ehhez kapcsolódó és névváltoztatás számukra is az emberi méltósághoz való jogból levezethető jogként jelenik meg. A magyar jogi szabályozás a nemzetközi standardokkal összhangban és így támogatandó módon, *nem követeli meg a jogi értelemben vett nem- és névváltoztatás előfeltételeként a nemi megerősítő beavatkozások elvégzését.*

Mindazonáltal a nem jogi elismerésének feltétele a jelenlegi hazai gyakorlat szerint a *transzszexualizmus diagnózisa*. Fontos kiemelni, hogy az EMMI Főosztályának – a beadványozó által adott információkból megismerhető, a tárca válaszában sem cáfolt – gyakorlata, a döntés feltételéül szabott szakvélemények köre (a nőgyógyászati, urológiai szakvélemény), valamint az EMMI által kiadott szakvéleményben alkalmazott fordulat[12] *az „engedélyezés" tekintetében összemossa az elvileg különálló két eljárást.*

[12] *„A rendelkezésemre átló egészségügyi dokumentáció alapján szakmailag indokoltnak tartom az ügyfél név- és nemváltoztatás iránti kérelmét, ennek megfelelően a nevének és nemének anyakönyvben történő módosítását. Tájékoztatom, hogy jelen szakvélemény kibocsátása a nem átalakító műtét engedélyezése célját is szolgálja."*

Mindez azért is aggályos, mert alapjogi oldalról a két eljárásnak *nem feltétlenül azonos a feltételrendszere*, ez az összemosódás pedig különösen a fiatalkorú kérelmezők esetén vethet fel alapjogi problémákat. A szükségtelen összekapcsolás továbbá azért is problémás, mert azon kérelmezők esetén, akik nemi megerősítő beavatkozásban nem kívánnak részt venni, egyes szakvélemények beszerzése pusztán az elbírálás célját szolgálja, ami szükségtelen anyagi és lelki megterhelést jelent. *Mindenekelőtt tehát arra kell rámutatni, hogy az eljárások elvi függetlensége mellett a kialakítandó szabályozás során a két eljárás tényleges, a transz emberek igényeit és identitását tiszteletben tartó szabályozásbeli elkülönítése áll összhangban a méltósághoz és az önrendelkezéshez való jog érvényesülésével.*

### *2. A nem jogi elismerésével összefüggő eljárást érintő szabályozási hiányosságokról*

Magyarországon jelenleg lehetőség van a nem jogi elismerésére, *az erre vonatkozó eljárásra azonban nincs jogi szabályozás*. A beérkezett válaszok alapján megállapítható, hogy nincs a jogrendszerben a nem- és névváltoztatás eljárásrendjére vonatkozó speciális jogszabály, illetve egyéb külön jogszabályokból is csak kisebb részleteikben olvashatóak ki irányadó eljárási szabályok és az eljáráshoz kapcsolódó, a döntést érdemben befolyásoló feltételek, sőt még a döntés meghozatalára érdemben jogosult, azért tartalmi szempontból is felelősséget viselő szervet sem jelöli ki a törvény.

A nem megváltoztatása és az ehhez kapcsolódó névváltoztatás jelenleg alapvetően *anyakönyvi eljárásként* létezik a magyar jogrendszerben. Az At. 69/B. § (1) bekezdése szerint az elektronikus anyakönyv személyazonosító adatok nyilvántartása tartalmazza többek között az érintett születési családi és utónevét, nemét, valamint ezen adatok megváltozását. Az érintetteknek adatváltozás iránti kérelmet kell előterjeszteniük és a nem megváltozása akkor lesz jogilag elismert, ha az adatváltozást az elektronikus anyakönyvön átvezették.

Fontos kiemelni továbbá azt, hogy a nem- és névváltoztatást követően a *személyi azonosító megfelelő megváltoztatása* nem a BÁH, hanem *a Közigazgatási Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala* (a továbbiakban: KEKKH) *feladat- és hatáskörébe tartozik*. A személyazonosító jel helyébe lépő azonosítási módokról és az azonosító kódok használatáról szóló 1996. évi XX. törvény 28. §-a értelmében ugyanis a személyi azonosítót az Nytv. hatálya alá tartozó polgárok azonosítására a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartását kezelő központi szerv képezi.

Rekonstruálható, hogy ebben az eljárásban az EMMI Főosztályának szerepe arra terjed ki, hogy a nem-változtatáshoz kapcsolódó, szakorvos és pszichológus, klinikai szakpszichológus által alátámasztott orvosi diagnózist szakvélemény keretében megvizsgálja, és erről tájékoztatja az anyakönyvi hatóságot. A jelenlegi, a gyakorlatban kialakult kvázi eljárásrendben a BÁH egyfajta szakértői megkeresésben kéri az EMMI véleményét, *ennek eljárásrendi, formai szabályai azonban jogi szinten nem kidolgozottak*.

Az EMMI közreműködésének jogalapjaként a belügyminiszter Ket. 58. § (1) bekezdésére hivatkozott, melynek értelmében szakértőt kell meghallgatni vagy szakértői véleményt kell kérni, ha az eljáró hatóság nem rendelkezik megfelelő szakértelemmel, és az ügyben jelentős tény vagy egyéb körülmény megállapításához, különleges szakértelem szükséges.

Fontos megjegyezni ugyanakkor ennek kapcsán, hogy – bár az ügyintézési határidőbe a Ket. 33. § (3) bekezdése szerint a szakértői vélemény elkészítésének az időtartama nem számít be – a jogszabály a szakértői eljárás indokolatlan elhúzódásának, parttalanságának megelőzése érdekében a jogalkotó rendelkezett a szakértői eljárások határidőhöz kötéséről. A Ket. 59. § (7) bekezdése ugyanis rendelkezik arról, hogy a jogszabályban nem szabályozott kérdésekben a szakértőkre az igazságügyi szakértői tevékenységről szóló törvény rendelkezései irányadók. Ha törvény eltérően nem rendelkezik, a szakértői eljárás időtartamára a szakhatóságra irányadó rendelkezések irányadók, amelyek szigorú, tételes határidőt szabnak az eljárás lefolytatására.[13]

[13] Fontos kiemelni, hogy 2016. június 15-éig az igazságügyi szakértői tevékenységről szóló 2005. évi XLVII. törvény 3. § (6) bekezdése értelmében a szakhatóság eljárására irányadó ügyintézési határidő *harminc nap volt*. Az igazságügyi szakértőkről szóló 2016. évi XXIX. törvény 45. § (2) bekezdés n) pontja immár szigorúbb, 15 napos határidőt szab.

A teljes eljárást szabályozó jogszabályi háttér hiányában a nemváltoztatás vonatkozásában a „szakértői véleményt" az EMMI Főosztály állítja ki a csatolt egészségügyi dokumentáció (szakorvos és pszichológus, klinikai szakpszichológus által alátámasztott orvosi diagnózis) alapján. Megkereséseim nyomán *nem kaptam azonban választ arra vonatkozóan, hogy e feltételrendszert miként alakították ki, az milyen változáson ment keresztül és milyen indokkal.* Ugyanígy nem világos az sem, hogy az EMMI Főosztálynak az általuk meghatározott feltételek megléte esetén lehetősége van-e bármilyen okból a *kérelem elutasítására*, és ha igen, akkor azt milyen jogi indokkal teheti meg. Ez a dilemma a beadványok nyomán eddig a gyakorlatban a kiskorú beadványozók esetében az életkorral összefüggésben merült fel. Az államtitkár válaszában hangsúlyozta: *az EMMI eljárásban meghatározott szerepe, feladatai, annak keretei jogszabályban nem tisztázottak*. Mindez azt jelenti, hogy egy *speciális jogszabály által nem szabályozott eljáráshoz* jelenleg *jogkövetkezmények társulnak*.

Az államtitkár nem adott választ a feltételrendszerrel, a szükséges egészségügyi dokumentációval összefüggő minisztériumi gyakorlatra vonatkozó kérdésekre sem. A hallgatásból pedig látható, hogy *nincs egységes, kialakult standard és az érintettek illetve más állami szervek által megismerhető, állandó gyakorlat arra nézve, hogy kitől, milyen formában és milyen tartalommal szükséges szakvéleményt beszerezni*. A beadvány értelmében az érintettek körében „szájhagyomány útján" terjed, hogy aktuálisan milyen feltételeknek kell megfelelni, hogy a kérelmet kedvezően bírálják el.

A belügyminiszter válasza szerint az érintettek számára az eljárásról *telefonon* adható érdemi felvilágosítás. Ez a válasz megerősítette a beadványozók által jelzett problémát, mely szerint *az állam tájékoztatási feladatellátása nem elégséges*. A civil szféra által vállalt tájékoztatás jellegénél fogva csupán a joggyakorlat változásait követően tud felvilágosítást nyújtani, a preventív, az eljárás változásait előzetesen jelző, így a megfelelő felkészülést lehetővé tevő információ hiánya az eljárást mind anyagi vonatkozásban, mind pedig annak elhúzódása tekintetében megnehezítik.

Az *egységes és megismerhető gyakorlat hiányát* támasztja alá továbbá a hiánypótlások magas száma is. 2015-ben 43 kérelmet nyújtottak be, 41 pozitív döntés született, de ebből 17 esetben előtte hiánypótlás történt (például valamely egészségügyi dokumentáció hiányzott, vagy azt nem jogosult vagy nem a megfelelő tartalommal állította ki). Ez egybevág a civil szervezet beadványában leírtakkal, melyek szerint 2015-től az addigi gyakorlathoz képest változás következett be az EMMI Főosztálya által megkövetelt feltételekben.

Az alkotmánybírósági gyakorlat értelmében a nemi identitás a személyiség lényeges vonásaként közvetlenül az emberi méltósághoz való jogból eredően védelmet igényel, a *névjog* értelmében pedig minden embernek elidegeníthetetlen joga van az önazonosságát kifejező saját névhez és annak viseléséhez. *A jogi értelemben vett nem- és névváltoztatás tehát az emberi méltósághoz való jogból levezethető, tartalmilag is annak érvényesítéséhez kapcsolódó speciális önrendelkezési jogként jelenik meg.*

A nem- és névváltoztatás tehát mind tartalmát tekintve, mind pedig az érintett személy önrendelkezési jogán keresztül szoros kapcsolatban áll az emberi méltósághoz való joggal. Ebből következően álláspontom szerint a nem jogi elismerése kapcsán is irányadónak tekinthető az Alkotmánybíróságnak a lelkiismereti-és vallásszabadsággal összefüggésben kifejtett érvelési logikája, miszerint „az általános személyiségi jogból folyó cselekvési szabadságnak különös súlyt ad, ha a személyiség lényegét érintő lelkiismereti vagy vallási meggyőződésből fakad a cselekedet". Jelen esetben *az egyén általános személyiségi jogból folyó cselekvési szabadságának és önrendelkezési jogának az ad különös súlyt, hogy az a személyiség lényeges vonásának tekinthető, az emberi mivolt érinthetetlen lényegét képező identitásának (nemi identitás) az érvényesítésére irányul.*

Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése értelmében 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 vonatkozó alkotmánybírósági gyakorlat értelmében az alapvető jogokra vonatkozó törvényi szabályozás követelménye ugyan nem jelenti azt, hogy minden, az alapvető joggal kapcsolatba hozható részletszabályról törvényi szinten kellene rendelkezni, az alapvető jogokkal kapcsolatban álló kérdések jogszabályi rendezésének követelménye levezethető ebből az elvből.

*Mindezek alapján a nem jogi elismerésével összefüggő eljárás elemeit így jogszabályi szinten kell szabályozni, az alapvető garanciákkal összefüggésben pedig akár a törvényi szabályozási szint lehetősége is felvethető.*

Hangsúlyoznom kell a fentiek nyomán, hogy az egységes, megismerhető jogi szabályozás hiányának következménye, hogy az eljárási feltételek meghatározása *önkényessé válhat*, azok *ad hoc módon változtathatóak*, megismerhetőségük is esetleges lesz emiatt, azaz az eljárás az érintettek számára nem kiszámítható, nem világos.

Az Alkotmánybíróság hivatkozott gyakorlata értelmében 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 ugyanakkor az alkotmánybírósági gyakorlat értelmében nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az *egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát* is.

Az eljárási feltelek megismerhetőségének hiányából és ad hoc meghatározásából adódó jelentős számú hiánypótlási eljárás következménye az eljárások *időbeni elhúzódása*, amely – amellett, hogy a hatóság szempontjából is problémás – egy ilyen szenzitív kérdésben szükségtelenül hosszan tartó bizonytalanságnak, ebből eredő lelki traumának teheti ki az érintetteket. Mivel a kapott válaszok értelmében a nem-és névváltoztatásról alakszerű döntés nem születik, hanem az az anyakönyvi bejegyzésben manifesztálódik, így *a jogorvoslat is esetlegessé válhat.* A jogorvoslat lehetőségét üresíti ki továbbá a fórumrendszer bizonytalanságai mellett a feltételrendszer esetlegessége is, illetve az a tény, hogy a döntés lényegében „szakértői" szinten születik, így egy esetleges jogorvoslati kérelem jogalapja is kérdéses.

*Mindezek alapján megállapítom, hogy az emberi méltóság és az önrendelkezés érvényesülése szempontjából is kiemelt jelentőségű eljárásban a világos kereteket, garanciákat, feladatkört és felelősséget megállapító jogi szabályozás teljes hiánya sérti a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményét, az egyértelmű, kiismerhető gyakorlat és az arról való, mindenki számára hozzáférhető tájékoztatás hiánya pedig a tisztességes hatósági eljáráshoz, továbbá a jogorvoslathoz való joggal összefüggő súlyos visszásságot okoz.*

Nem hagyható figyelmen kívül továbbá, hogy a kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok védelmével, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást. Az állam kötelessége az alapvető jogok tiszteletben tartására és védelmére magában foglalja azt is, hogy gondoskodnia kell az érvényesülésükhöz szükséges feltételekről.

Intézményvédelmi kötelessége keretében tehát az államnak meg kell teremtenie azon kereteket, amelyek az emberi méltósághoz való alapjog és annak egyes részjogosultságai gyakorlásához a megfelelő feltételeket, valamint a joggyakorlás során érintett jogi érdekek egyensúlyát biztosítják. *Mindezek alapján megállapítom, hogy jelen esetben a speciális jogi szabályozás hiánya, az eljárásjogi feltételrendszer kiszámíthatatlansága hatásában az emberi méltósághoz és az önrendelkezéshez való joggal összefüggő súlyos visszásságot okoz.*

Megjegyezni kívánom továbbá, hogy az emberi méltósággal, illetve az önrendelkezés szabadságával kapcsolatos állami alapjogvédelmi kötelezettség keretében *további lépéseket* is tehet a jogalkotó a nem és ezzel összefüggésben a név jogi elismerésére, megváltoztatására vonatkozó jogi szabályozás megteremtésén túl. E körbe tartozik különösen a közérthető tájékoztató anyagok rendelkezésére bocsátása, egy szakember-lista összeállítása, a hatósági eljárásban közreműködő személyek, orvosok, pszichológusok, iskolapszichológusok megfelelő *emberi jogi képzése*, valamint a szakvélemények költségének részleges vagy teljes, méltányos társadalombiztosítási fedezése.

### *3. Az életkor szerepe a nem- és névváltoztatás szabályozásában*

A belügyminisztérium válaszában megerősítette, hogy – ahogyan azt a rendelkezésemre bocsátott statisztikai adatok is jelzik – *elutasító döntésre a nem- és névváltoztatási kérelmek esetén a 2014. évtől három esetben került sor, egy esetben joghatóság hiánya miatt, két esetben pedig kiskorúság miatt.*

Az államtitkár kiemelte, hogy a kiskorú kérelmezők ügyeiben született elutasító döntések indoka, hogy *bár jogszabály alanyi feltételrendszert nem állapít meg*, polgári jogi és egészségügyi jogi szempontokat mérlegelve elmondható, hogy korlátozottan cselekvőképes kiskorú személyek esetében egy adott beavatkozás *szakmai előnyeit és hátrányait*, valamint a testi fejlődésre, illetve egészségre gyakorolt hatásokat fokozottan, *a beavatkozás visszafordíthatatlanságát* is figyelembe véve kell mérlegelni.

Az *államtitkári válasz értelmében* az önrendelkezési jog gyakorlása egy kiskorú esetében orvosilag indokolt feltételeknek való megfeleléstől is függ, így erre vonatkozóan *külön jogi szabályok* megalkotása lenne szükséges.

A panaszbeadványok, illetve a beérkezett válaszok alapján egyaránt megállapítható, hogy a gyakorlat által kimunkált eljárásrend kivételt, illetve valódi mérlegelést nélkülözve, *automatikusan elutasító döntést alkalmaz* a kiskorú kérelmezők esetén. Mindez annak ellenére így történik, hogy minden feltételnek megfelel a kérelem: azt a törvényes képviselőjük nyújtotta be, csatolták hozzá a pszichiátriai, a *klinikai szakpszichológiai jóváhagyó szakvéleményt*, az általános nőgyógyászati vagy urológiai szakvéleményt, a törvényes képviselőjük hozzájárulását, a családi állapotról való nyilatkozatot, az eredeti születési anyakönyvi kivonatot és befizették az eljárási illetéket.

A jelenlegi gyakorlatot elemezve fontosnak látom rámutatni arra, hogy *az eljárás meghatározott jogosulti köréről* a korábbiakban ismertetett megelőző tájékoztatásokban sem az EMMI Főosztálya, sem a BÁH *nem tájékoztatta a panaszosokat*. Nem hívták fel a figyelmet arra, hogy az *eleve nem hagyják jóvá a 18 éven aluli kérelmezők esetén a születési anyakönyvi bejegyzésben a nemük és az utónevük kijavítását, valódi nemi identitásuk szerinti nem bejegyzését és a választott nevük átvezetését*.

Ezen túl a kiskorú kérelmezők panaszaiból láthatóvá vált, hogy *az eljárások indokolatlanul elhúzódtak. A beadványozók által leírt esetekben nem, vagy 4-5 hónapos késéssel, többszöri felszólítás, érdeklődés után került sor a tájékoztatásra, illetve a „döntés" meghozatalára.* Az eljárások elhúzódása, a megfelelő tájékoztatás hiánya visszavezethető a gyakorlat alakította, a már korábban részletesen elemzett eljárásrend elégtelenségére: ez a kiskorú kérelmezők körében nagyfokú bizonytalanságot idéz elő, növeli és fenntartja az átélt lelki traumatizációt, egyben – az eljárási illeték befizetésével és az orvosi szakvélemények beszerzésével – jelentős anyagi terhet is ró rájuk, illetve családjukra.

*Mindez a gyakorlat álláspontom szerint a szabályozatlanságon, kiszámíthatatlanságon túl összességében alkalmas arra, hogy a panaszosok tisztességes eljáráshoz való jogával összefüggő visszásságot okozzon.*

A nem- és névváltoztatási eljárásra vonatkozó jogi szabályozás megalkotásakor mindezek alapján a jogalkotónak – figyelemmel a hatályos törvényi szabályokkal, illetve a hivatkozott alkotmánybírósági gyakorlattal való összhang megteremtésére – szükséges állást foglalnia abban a tekintetben, hogy *megállapít-e alsó életkori határt* a nem- és névváltoztatás kezdeményezésére (hangsúlyozva, hogy itt nem a nemi átalakító orvosi beavatkozás a kérelem tárgya).

Az államtitkári válasszal összhangban magam is úgy látom, hogy a speciális szempontok és az állam különös felelőssége okán indokolt lehet *külön szabályozás* megalkotása a 18 év alatti személyek esetében.

A gyermekek jogaiért külön is felelős biztosként végül fontosnak tartom felhívni a figyelmet arra, hogy nem mehetünk el szótlanul a *stigmatizáció, a megbélyegzés* jelensége mellett, amely a bizonytalanság mellett sok esetben már koragyermekkortól kíséri a transznemű személyek életét, ahogyan arról a hozzám fordulók is beszámoltak. Lényeges lenne álláspontom szerint *az iskolapszichológusi rendszert felkészíteni arra*, hogy megfelelő segítséget tudjanak adni a transz gyerekek sajátos helyzetéből, kirekesztettségéből adódó problémák kezelésére.

### *4. A nem jogi elismerésével összefüggő információs önrendelkezési jogi kérdésekről*

Az Infotv. 3. § 2. pontja szerint *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.

Az Infotv. 3. § 3. pontja alapján *különleges adatnak minősül* a faji eredetre, a nemzetiséghez tartozásra, a politikai véleményre vagy pártállásra, a vallásos vagy más világnézeti meggyőződésre, az érdek-képviseleti szervezeti tagságra, a szexuális életre, az egészségi állapotra, a kóros szenvedélyre vonatkozó személyes adat és a bűnügyi személyes adat.

A problémakör *információs önrendelkezési jogi vetületét* jelentette a beadványozó azon felvetése, hogy a hatályos jogszabályok a nemi identitást, mint különleges személyes adatot nem nevesítik önállóan. Mindezek nyomán a kérdéskörben a NAIH elnökének az állásfoglalását kértem. A kapott válasz szerint maga a név, illetve a nem önmagában nem tekintendő különleges adatnak. A NAIH elnöke ugyanakkor rámutatott arra, hogy a nem megváltoztatása, az ahhoz értelemszerűen kapcsolódó névváltoztatással kapcsolatos információ azonban már *különleges adatnak minősül* és annak megfelelő jogi védelemben részesítendő, még abban az esetben is, ha az anyakönyvi eljárást nem követi orvosi kezelés, illetve műtéti eljárás. *Mindezek alapján – a NAIH elnökének válaszában foglaltakkal összhangban – megállapítom azt, hogy nem okoz az információs önrendelkezési joggal összefüggő visszásságot önmagában, hogy a nemi identitást a törvény nem minősíti különleges adatnak, mivel jogértelmezés útján a nem- és névváltoztatással érintett személyek magánszférájának védelme e speciális helyzetben biztosított.*

Mindez ugyanakkor nem jelenti azt, hogy a törvényalkotónak ne lenne meg a lehetősége arra, hogy a különleges adat fogalmát a nemi identitásra vonatkozó adatok körével is kiegészítse, aggályos gyakorlat észlelése esetén pedig a NAIH eljárása kezdeményezhető.

### *5. A nem- és névváltoztatás nyomán a felsőoktatási oklevelek kicseréléséről*

Az alapjogi összefüggések, illetve a jogvédelem álláspontom szerint nem ér véget a nem jogi elismerésével kapcsolatos eljárások, illetve – adott esetben – a nemi megerősítő beavatkozások, lehetőségének biztosításánál. Az érintett személynek joga van ahhoz, hogy az új, *a megváltoztatott nemének, illetve nevének megfelelően, ahhoz igazodva állítsák ki számára a szükséges okiratokat, igazolványokat és bizonyítványokat*. A nem- és névváltoztatás bejegyzését követően azonban *az okmányok megváltoztatásával kapcsolatban felmerült problémaként*, hogy *a felsőoktatásban szerzett diploma kicserélésére, az adatok javítására jelenleg nem vonatkozik jogszabályi kötelezettség*. A nevelési-oktatási intézmények működéséről szóló 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet 113. § (2) bekezdése szabályozza iskolai bizonyítványok kicserélését, a személyes adatokban történt változások átvezetését, de mindez csak a közoktatási intézményben szerzett bizonyítvány cseréjére vonatkozik.

A jogi szabályozást áttekintve megállapítható, hogy az Nftv. rendelkezik ugyan az oklevél visszavonásáról, ez azonban *csupán a jogellenes megszerzés miatti visszavonásra* terjed ki. Az Nftv. 52/A. § (1) bekezdése rögzíti, hogy a felsőoktatási intézmény az általa vagy jogelődje által kiállított oklevelet, oklevélmellékletet a kiállításától számított 5 éven belül *visszavonja*, ha azt jogellenesen szerezték meg. A visszavonásra egyebekben a Ket. rendelkezéseit kell megfelelően alkalmazni. Az Nftv. 52/A. § (1) bekezdésben foglalt rendelkezéstől eltérően, ha az oklevél kiállítását bűncselekmény befolyásolta és a bűncselekmény elkövetését jogerős bírói vagy ügyészi határozat megállapította, az intézmény az oklevelet időbeli korlátozás nélkül megsemmisíti, ha jóhiszeműen szerzett, gyakorolt jogot nem érint. A megsemmisítésre a Ket. rendelkezéseit kell megfelelően alkalmazni. A visszavont, megsemmisített oklevelet a felsőoktatási intézmény bevonja. A határozatot indokolás nélkül a minisztérium hivatalos lapjában, valamint az Oktatási Hivatal honlapján közzé kell tenni, a döntés ellen jogorvoslatnak van helye. Ha az oklevelet kiállító felsőoktatási intézmény jogutód nélkül szűnt meg, az eljárásban az Oktatási Hivatal jár el. Az Nftv. 57. § (6) bekezdése szerint a tényállás tisztázására, a határidők számítására, az igazolásra, a határozat alakjára, tartalmára, közlésére, a döntés kérelemre, hivatalból történő kijavítására, kicserélésére, kiegészítésére, módosítására vagy visszavonására a Ket. rendelkezéseit kell alkalmazni. Mindezek alapján látható, hogy *az Nftv. mögöttes jogszabályként a Ket. rendelkezéseire hivatkozik*. A Ket. 81/A. §-a szerint, ha a döntésben név, szám vagy más elírás, számítási hiba van, a hatóság a hibát – szükség esetén az ügyfél meghallgatása után – kijavítja, ha az nem hat ki az ügy érdemére, az eljárási költség mértékére vagy a költségviselési kötelezettségre.

Mindezek visszaigazolják azt a problémát, hogy a felsőoktatásban alkalmazott, ismertetett eljárási szabályozás *aggályos módon jelenleg nem fedi le a nemváltoztatás során bejegyzésre került új nem és név felsőfokú végzettséget igazoló okiratokon való átvezetését*. Hangsúlyozni kell, hogy az oklevél visszavonása és megfelelő kicserélése nem függhet a felsőoktatási intézmény döntésétől vagy belátásától. Az adatváltoztatás kikényszeríthetőségének hiánya olyan *helyzethez* vezethet, hogy az érintett transz személynek olyan részint különleges személyes adatnak minősülő információt (a nem- és névváltoztatás tényét, annak időpontját) kell feltárnia a munkáltató vagy a felsőoktatási intézmény előtt, amelyek legbensőbb magánszféráját érintik, az adott jogviszony szempontjából pedig nem bírnak relevanciával. A magánszféra védelme szempontjából rá kell mutatni ennek kapcsán arra, hogy – ahogy azt a NAIH elnöke válaszában megerősítette – a nem jogi megváltoztatásával, és az azzal összefüggő névváltoztatással kapcsolatba hozható személyes adat különleges adatnak minősül és így pedig az Infotv. nyomán is magasabb szintű jogi védelemben részesítendő.

*Mindezek alapján megállapítom, hogy a feltárt szabályozási hiányosság, azaz, hogy a felsőoktatásban a nem és a név megváltoztatását követően nincsen mód az oklevél visszavonásának, illetve adatai megváltoztatásának a megfelelő eljárásban történő kezdeményezésére, a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelményével, valamint a transz személyek magánszférához való jogával összefüggő visszásságot okoz.*

**Intézkedéseim**

A feltárt alkotmányos joggal összefüggő visszásságok orvoslása és jövőbeni megelőzése érdekében a jelentésben foglalt szempontokra, továbbá a hivatkozott nemzetközi sztenderdekre is figyelemmel az Ajbt. 37. §-a alapján *felkérem* az emberi erőforrások miniszterét, fontolja meg, hogy – a belügyminiszterrel együttműködésben, a terület civil-szakmai szereplőinek bevonásával –

**1)** kezdeményezi olyan jogi – szükség szerint törvényi, azzal összefüggő kormányrendeleti, miniszteri rendeleti szintű – szabályozás előkészítését, amely a tisztességes eljáráshoz való jog garanciái, a jogorvoslathoz való jog érvényesülése mellett, a nemi megerősítő beavatkozásoktól különválasztva, ehhez mérten szükséges mértékű, arányosan megállapított tartalmi feltételek, életkori szabályok előírásával biztosítja a transznemű személyeknek a nemi identitásuknak megfelelő nem és név választását, megváltoztatását;

**2)** kezdeményezi a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény olyan tartalmú módosítását, kiegészítését, amely kérelemre lehetővé teszi a transznemű személyek felsőfokú végzettséget igazoló okiratain a születési anyakönyvi kivonatukon bejegyzett, valódi nemi identitásuknak megfelelő név átjegyzését.

Budapest, 2016. szeptember

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának**
**Jelentése**
**az AJB-2251/2016. számú ügyben**

Előadó: dr. Szajbély Katalin

**Az eljárás megindítása**

Egy civil szervezet beadvánnyal fordult hozzám azzal összefüggésben, hogy kezdeményezzem a felsőoktatási intézmények irányításában résztvevő konzisztóriumokat szabályozó törvényi rendelkezések alaptörvény-ellenességének vizsgálatát az Alkotmánybíróság előtt. A beadványozó álláspontja szerint ugyanis a konzisztórium az egyetemi autonómia által védett körön kívüli szervezet, ezért annak bevezetése sérti az Alaptörvény X. cikke által garantált kutatási és tanítási valamint tudományos szabadságot, illetve a felsőoktatási intézmények autonómiáját. A konzisztóriumok létrehozásával, működésével összefüggésben nem érkezett konkrét panasz hivatalomhoz, mivel azonban a beadványban foglaltak alapján – azokat jelzésként kezelve – felmerült az Alaptörvény X. cikke védelmi körébe eső tudományos élet szabadságával és a felsőoktatási autonómiára vonatkozó joggal összefüggő visszásság gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (4) bekezdése nyomán hivatalból átfogó vizsgálatot indítottam. A vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében tájékoztatást kértem az igazságügyi minisztertől (a továbbiakban: IM), valamint az Emberi Erőforrások Minisztériuma (a továbbiakban: EMMI) oktatásért felelős államtitkárától.

**Az érintett alapvető jogok és alkotmányos alapelvek**

– a művelődéshez való jog [Alaptörvény IX. cikk: „*(1) Minden magyar állampolgárnak joga van a művelődéshez. (2) 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 tudományos és művészeti élet szabadsága, a tanszabadság, a felsőoktatási intézmény autonómiája [Alaptörvény X. cikk: „*(1) Magyarország biztosítja a tudományos kutatás és művészeti alkotás szabadságát, továbbá - a lehető legmagasabb szintű tudás megszerzése érdekében - a tanulás, valamint törvényben meghatározott keretek között a tanítás szabadságát. (2) Tudományos igazság kérdésében az állam nem jogosult dönteni, tudományos kutatások értékelésére kizárólag a tudomány művelői jogosultak. (3) Magyarország védi a Magyar Tudományos Akadémia és a Magyar Művészeti Akadémia tudományos és művészeti szabadságát. A felsőoktatási intézmények a kutatás és a tanítás tartalmát, módszereit illetően önállóak, szervezeti rendjüket törvény szabályozza. Az állami felsőoktatási intézmények gazdálkodási rendjét törvény keretei között a Kormány határozza meg, gazdálkodásukat a Kormány felügyeli.*”];

**Az alkalmazott jogszabályok**

- a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (a továbbiakban: Nftv.);
- nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 87/2015. (IV. 9.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet)

**A megállapított tényállás**

**1. A konzisztóriumok jogállása, összetétele, feladatköre**

Az Nftv. 12. § (1) bekezdése értelmében a felsőoktatási intézménynek a vezető testülete a szenátus. A szenátus elnöke a rektor. Az Nftv. 12. § (2) bekezdése kimondja, hogy *a szenátust illetik meg a felsőoktatási intézmény Alaptörvényben rögzített jogosultságai.* Az Nftv. 2015. szeptember 1-től hatályos 13/B. §-a értelmében az állami felsőoktatási intézményben az intézményi stratégiai döntések megalapozása, valamint a gazdálkodási tevékenység szakmai támogatása és ellenőrzése céljából konzisztórium működik.

A konzisztóriumnak 5 tagja van: tagja *a rektor és a kancellár*, a *további tagokat az oktatásért felelős miniszter delegálja. A tagok személyére a miniszternek javaslatot tesznek* a felsőoktatási intézmény gazdasági-társadalmi környezete meghatározó szervezetei és az érintett felsőoktatási intézmény, valamint a felsőoktatási intézmény hallgatói önkormányzata. A javasolt tagok névsorát és szakmai önéletrajzát nyilvánosságra kell hozni (Nftv. 13/B. §). A Korm. rendelet 65/A. §-a értelmében a miniszter legalább 30 napos határidő tűzésével felhívja a javaslattevő szerveket a konzisztóriumi tagok személyére történő javaslattételére. A felsőoktatási intézmény konzisztóriumának tagjaira a felsőoktatási intézmény a szabályzata, a hallgatói önkormányzat az alapszabálya alapján, e szervek legalább három személyre tesznek javaslatot, a felsőoktatási intézmény gazdasági-társadalmi környezete meghatározó szervei pedig a fenntartó felhívásában foglaltak alapján tesznek javaslatot. Nem határoznak meg a jogszabályok szakmai feltételeket a tagjelöltek felsőfokú végzettsége, doktori fokozata tekintetében. A konzisztórium tagjának *nem jelölhető* egyebek mellett az, aki a felsőoktatási intézménnyel foglalkoztatásra irányuló jogviszonyban áll, vagy intézményi társaságban tisztséget tölt be, továbbá hallgatói jogviszonnyal rendelkezik az adott felsőoktatási intézményben (Korm. rendelet 65/A.§ (5) bekezdés g) és k) pontjai). Nincs arra nézve rendelkezés a jogszabályokban, hogy a miniszternek milyen szempontok alapján kellene választania a jelöltek közül, illetve, hogy minden esetben a felsőoktatási intézmény illetve a hallgatói önkormányzat által jelölt személyek közül is választania kell-e.

Az Nftv. 13/D. §-a értelmében a konzisztóriumi tagság megszűnik a megbízatás lejártával, a tag halálával, lemondásával, illetve visszahívásával. A miniszter jogosult a delegált tagot – a visszahívás okának megjelölésével – visszahívni. A lemondás elfogadása, illetve a visszahívás a miniszter hatáskörébe tartozik. A konzisztórium *előzetes egyetértése szükséges* az Nftv. 13/C. § (1) bekezdése *értelmében a szenátus* a 12. § (3) bekezdés *c)* pontjában, *e)* pont *ed)* és *ee)* alpontjában, *g)* pont *gb)* és *gc)* alpontjában *meghatározott gazdasági következménnyel járó döntésének érvényességéhez*. E körbe tartoznak: a középtávú intézményfejlesztési terv, illetve kutatás-fejlesztési innovációs stratégia elfogadása, az intézményi költségvetés terv és a költségvetési beszámoló elfogadása, az intézmény vagyongazdálkodási tervének meghatározása, gazdálkodó szervezet alapítása, gazdálkodó szervezetben részesedés szerzése. A konzisztórium az Nftv. 13/B.§ (6) bekezdése értelmében *akkor határozatképes*, ha az ülésen legalább három tag jelen van, döntéséhez pedig a jelen lévő szavazásra jogosult tagok többségének támogatása szükséges. A Korm. rendelet 65/B. § értelmében, *ha a konzisztórium a szenátus döntési javaslatával nem ért egyet, azt indokolnia kell*. A konzisztórium által hozott határozatokat nyilván kell tartani és a felsőoktatási intézmény szabályzatának megfelelő módon nyilvánosságra kell hozni. Az Nftv. 13/C. § (2) bekezdése szerint a szenátus a konzisztórium döntésével szemben, illetve annak elmulasztása esetén a fenntartóhoz intézett kifogással élhet.

**2. A megkeresésekre beérkezett válaszok**

**2.1** Az *EMMI oktatásért államtitkára* az alábbi tájékoztatást adta.

Az állami felsőoktatási intézményekben a konzisztóriumok felállításának célja az intézmény, annak társadalmi-gazdasági környezete és a fenntartó érdekeinek összehangolása, a stratégiai döntések megalapozása, valamint a gazdasági tevékenység szakmai támogatása volt. A rektor és a szenátus kompetenciája elsősorban az akadémiai és tudományos ügyekre vonatkozó, stratégiai szintű döntések meghozatalára terjed ki, miközben az intézmény gazdálkodásával és napi működtetésével kapcsolatos jogkörök a kancellár hatáskörébe tartoznak. A fenntartó által delegált gazdasági-társadalmi megbízottakból álló testület - amelynek szavazati jogú tagja a rektor és a kancellár - véleményt nyilváníthat bármely általa szükségesnek tartott tárgykörben, de egyetértési joggal rendelkezik az Nftv.-ben meghatározott, stratégiai jellegű dokumentumok elfogadása, döntések meghozatala során. A tudományos és művészeti élet szabadságára, a tanszabadságra és a tanítás szabadságára tekintettel az Alaptörvény a felsőoktatási intézmények teljes oktatási és tudományos kutatási autonómiáját rögzíti, ellenben a szervezeti és működési, valamint a gazdálkodási jogokat illetően törvényben korlátozott, részleges autonómiát biztosít.

Ezzel együtt értelmezhető az Nftv. 12. § (2) bekezdése, amely szerint a szenátust illetik meg a felsőoktatási intézmény Alaptörvényben rögzített jogosultságai, vagyis a kutatás, tanítás tartalmát, módszereit illető, tartami befolyástól való mentes, önálló döntéshozatal joga. Így a szervezeti és működési, valamint a gazdálkodási jogosultságok és a szükséges feltételrendszer az oktatási és tudományos kutatási döntéshozatal sérelme nélkül, törvényben szabályozhatók. Mindehhez alkotmányosan az szükséges, hogy az oktatási és tudományos illetve kutatási döntés tartalmát a szenátus határozza meg, azt ne vonja el tőle senki, illetve a szenátusnak lehetősége legyen hatékony jogorvoslati eszközt igénybe venni az önkormányzati jog védelmére. A szenátus számára biztosított jogosultság azt nem zárja ki, hogy törvényi szinten rendezett gazdálkodási, sajátos működési szempontok is érvényesülhessenek a szenátusi döntés során, ugyanakkor az eljárás nem vezethet oda, hogy a döntési hatáskört kiüresítse, a szenátus hatáskörének a gyakorlását ellehetetlenítse, véglegesen megakadályozza.

Az autonóm döntéshozatal léte, terjedelme szempontjából a konzisztórium által gyakorolt jogosítványok a jelentősek. A konzisztórium egyetértési jogosítványai érintik a felsőoktatási intézménynek az oktatási, kutatási tevékenységével kapcsolatos gazdasági következménnyel járó döntéshozatalt is, azonban figyelemmel arra, hogy a konzisztórium e döntések előkészítésére nem jogosult, egyetértési joga a már kialakított szenátusi döntéshez társul, nincsen közvetlen beavatkozási lehetősége a kutatás, tanítás tartalmát, módszereit illető döntésbe. Ennél fogva jogosultsága nem terjed ki az Alaptörvény által védett szenátusi döntés tartalmi meghatározására. Amennyiben a konzisztórium működése a szenátus működését akadályozná, pusztán gazdaságossági szempontok alapján meggátolná, úgy az ellen a szenátus elnöke a fenntartóhoz intézett kifogással élhet. [ld.: Nftv. 13/C. § (2) bekezdés]. A fenntartó felsőoktatási intézmény önállóságát sértő döntése esetén viszont garanciát jelent az Nftv. 75. § (1) bekezdése, amely a következő rendelkezést tartalmazza: *„A fenntartói irányítás nem sértheti a felsőoktatási intézmény – a képzés és kutatás tudományos tárgyával és tartalmával kapcsolatos kérdések tekintetében biztosított – önállóságát. A felsőoktatási intézmény szenátusának döntése alapján a rektor a fenntartói intézkedéssel szemben a közléstől számított harminc napon belül bírósági eljárást kezdeményezhet, kérve annak megállapítását, hogy a fenntartó döntése sérti a felsőoktatási intézmény e törvényben biztosított önállóságát. A bíróság nemperes eljárásban, soron kívül határoz. A határidő jogvesztő. A bíróság a fenntartó döntését megváltoztathatja. Az eljárásra a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság az illetékes.”*

Az államtitkár válaszában hangsúlyozta: álláspontja szerint a szakértői vélemény ismeretében hozott bírósági döntés alkalmas arra, hogy a tudományos minőség érvényesülését összhangba hozza, egyeztesse a konzisztórium fenntartó által támogatott véleményével.

Az államtitkár jelezte továbbá: az Alkotmányhoz képest az Alaptörvény a felsőoktatási intézmények önállóságát szabályozó érdemi rendelkezésekkel bővült, amelyekre vonatkozóan újabb alkotmánybírósági gyakorlat nem ismeretes. Az Alaptörvény szövegében már hangsúlyos módon jelenik meg az intézményi gazdálkodással kapcsolatos kormányzati felelősség, amely a felsőoktatás szabályozásában a konzisztórium létesítésével, hatáskörének törvényi rögzítésével, a szenátusi döntéshozatal bizonyos korlátozása útján jelenik meg.

A törvényi szabályozáson túl a Korm. rendelet tartalmazza a konzisztórium működésére vonatkozó további garanciális részletszabályokat. Rendelkezik többek között arról, hogy a felsőoktatási intézmény konzisztóriumának tagjaira a felsőoktatási intézmény a szabályzata, a hallgatói önkormányzat az alapszabálya alapján, a felsőoktatási intézmény gazdasági-társadalmi környezete meghatározó szervei a fenntartó felhívásában foglaltak alapján tesz javaslatot. Ennek megfelelően mind az intézménynek, mind a hallgatói önkormányzatnak lehetősége és egyben kötelezettsége kidolgozni azt a demokratikus belső eljárásrendet, amely alapján konszenzusos döntés eredményeképpen a személyi javaslatokat felterjesztik a miniszter elé. Az önéletrajzok nyilvánossága és az összeférhetetlenségi szabályok széles köre ezzel együtt kizárja a visszaélés lehetőségét mind a kiválasztás, mind pedig a későbbi működés során.

Az államtitkár hangsúlyozta: a konzisztóriumok 2016. februári felállítását követő első tapasztalok alapvetően pozitívak, mind az intézmények, mind a fenntartó részéről.

A testületek aktívan közreműködtek az aktuális intézményfejlesztési tervek és a vagyongazdálkodási tervek elkészítésében, melynek eredményeképpen szakmailag és gazdaságilag is megalapozott dokumentumok, fejlesztési elképzelések kerültek a fenntartó elé, hozzájárulva ezzel az intézmények racionális működéséhez, az oktatás és kutatás Alaptörvényben rögzített autonómiájának tiszteletben tartása mellett.

**2.2** *A igazságügyi miniszter megkeresésemre adott válaszában* utalt a 2015. szeptember 1-én hatályba lépett jogszabály-módosításra, amely kiegészítette Nftv.-t a konzisztóriumokra vonatkozó szabályozással. Az Nftv. 13/B. § (1) bekezdése értelmében az „állami felsőoktatási intézményben az intézmény stratégiai döntéseinek megalapozása, valamint a gazdálkodási tevékenység szakmai támogatása és ellenőrzése céljából konzisztórium működik" A konzisztóriumokra vonatkozó részletes szervezeti, feladat- és hatásköri szabályokat az Nftv. 13/B-13/D. §-ai határozzák meg.

Azon kérdésem kapcsán, hogy a konzisztóriumok rendszere miként illeszthető be a tudományos élet szabadságára és a felsőoktatási autonómiára vonatkozó alkotmányos védelmi rendszerbe, a miniszter jelezte: a kiindulópontot a két, Alaptörvényből fakadó követelmény elhatárolása és a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat hivatkozhatóságának megállapítása jelenti.

Az Alaptörvény X. cikke ugyanis a korábbi Alkotmány 70/F. és 70/G. §-aiban foglaltakhoz képest jóval részletesebben foglalkozik a tudományos, művészeti, kutatási és felsőoktatási autonómia kérdéseivel. Figyelemmel arra, hogy az Alaptörvény negyedik módosítása 2013. április l. napjával hatályon kívül helyezte az Alaptörvény 2012. január 1-jei hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybírósági határozatokat, az Alkotmánybíróság a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában megállapította, hogy a hatályon kívül helyezett alkotmánybírósági határozatokban kidolgozott érvek, jogelvek és alkotmányossági összefüggések felhasználhatóak az újabb ügyekben vizsgálandó alkotmányjogi kérdések elbírálásakor is. „*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."* (13/2013. (VI. 17.) AB határozat) Ebből következően a korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatósága – és ezek mentén az egyes alaptörvényi rendelkezések értelmezési tartományának kijelölése – mindig esetről esetre vizsgálandó.

A tudományos élet szabadsága vonatkozásában az alkotmányjogi összefüggés elemzése egyértelműnek tűnik. A korábbi Alkotmány 70/G. § (1) bekezdése szerint a „Magyar Köztársaság tiszteletben tartja és támogatja a tudományos és művészeti élet szabadságát, a tanszabadságot és a tanítás szabadságát." Az Alaptörvény X. cikk (1) bekezdése értelmében *„Magyarország biztosítja a tudományos kutatás és művészeti alkotás szabadságát, továbbá – a lehető legmagasabb szintű tudás megszerzése érdekében – a tanulás, valamint törvényben meghatározott keretek között a tanítás szabadságát."* Ugyanezen cikk (3) bekezdésének első mondata szerint pedig *„Magyarország védi a Magyar Tudományos Akadémia és a Magyar Művészeti Akadémia tudományos és művészeti szabadságát."* Az így meghatározott tudományos autonómia fogalmát tovább cizellálja a X. cikk (2) bekezdése, amely szerint a *„tudományos igazság kérdésében az állam nem jogosult dönteni, tudományos kutatások értékelésére kizárólag a tudomány művelői jogosultak."* A fenti rendelkezések közötti tartalmi egyezőséget az Alkotmánybíróság megállapította, ezért az adott kérdéskörrel kapcsolatban a korábbi határozatokban kidolgozott érvek és jogelvek alapul vehetők. (18/2014. (V. 30.) AB határozat)

Összetettebb a kérdés a felsőoktatási autonómia vonatkozásában. A korábbi Alkotmány szövege nem tartalmazott expressis verbis utalást a felsőoktatási autonómiára, az azzal összefüggő követelményeket az alkotmánybírósági gyakorlat vezette le az Alkotmány 70/F. és 70/G. §-aiból. Ezek a 2012 előtt tett megállapítások az alábbiak szerint összegezhetők: A tudományos élet szabadsága olyan módon áll összefüggésben a felsőoktatási autonómiával, hogy a *„felsőoktatási intézmények az oktatók, a tudományos kutatók és a hallgatók számára biztosítják az oktatás, a tudományos kutatás, a művészi alkotó tevékenység és a tanulás szabadságát. (...)*

*Az autonómia hordozója pedig maga az intézmény, az egyetem, mely az önkormányzati jogokban részesül, vele szemben merül jel az az elvárás, hogy a tanszabadság letéteményese legyen, s biztosítékot jelentsen a tudományos kutatás szabadságának érvényesítéséhez is."* (39/2006. (IX. 27.) AB határozat) 41/2005. (X. 27.) AB határozatában az Alkotmánybíróság megállapította, hogy *„a felsőoktatási autonómia folytán a felsőoktatási intézmény a kormánytól, az államigazgatástól önálló és független. Az önállóság és függetlenség nem csak a szűk értelemben vett tudományos, oktatási és kutatási tevékenységre terjed ki. A tudomány autonómiájának biztosítása érdekében a felsőoktatási intézményt szervezetalakítási, működési és gazdálkodási önállóság is megilleti."* Elmondható tehát, hogy az Alkotmánybíróság az Alkotmányból levezetett felsőoktatási autonómia három elemét különböztette meg: egyrészt a tudomány autonómiáját, *„amely alapján tudományos kérdésekben a tudomány művelői jogosultak dönteni"*, másrészt a szervezeti autonómiát, amely a felsőoktatási intézmény szervezeti, működési önállóságát biztosítja, és harmadrészt a gazdálkodási autonómiát, *„amely a pénzeszközök szabad felhasználását teszi lehetővé"*. (62/2009. (VI. 16.) AB határozat)

Ehhez az értelmezési tartományhoz képest jelentős tartalmi változást jelentenek az Alaptörvény X. cikk (3) bekezdésében foglaltak. A korábbi Alkotmánnyal szemben az Alaptörvény ugyanis tételesen nevesíti a felsőoktatási autonómiát, meghatározza annak terjedelmét és kijelöli a Kormány beavatkozási lehetőségének határait: a) *„A felsőoktatási intézmények a kutatás és a tanítás tartalmát, módszereit illetően önállóak":* ez a rendelkezés teremti meg a korábban az alkotmánybírósági gyakorlat által levezetett kapcsolatot a felsőoktatási autonómia és a tudományos élet szabadsága között, b.) *„(...) szervezeti rendjüket törvény szabályozza"*; az Alaptörvény ezen rendelkezése az egyetemek önkormányzatiságának alapját képezi a szervezetalakítási oldalról; c.) *„Az állami felsőoktatási intézmények gazdálkodási rendjét törvény keretei között a Kormány határozza meg, gazdálkodásukat a Kormány felügyeli."*

Az igazságügyi miniszter álláspontja szerint a korábbi alkotmánybírósági gyakorlathoz képest jelentősebb szemléletbeli változást jelent az Alaptörvény ezen rendelkezése, mivel alkotmányos szinten teremti meg a lehetőséget a Kormány számára a gazdálkodás rendezésére, felügyeletére, összhangban többek között az Alaptörvény N) cikk (1) és (2) bekezdéséből eredő felelősségével. Vagyis azokban a gazdálkodási kérdésekben, amelyek a tárgybeli ügyben központi jelentőséggel bírnak – a pénzeszközök szabad felhasználásával szemben a tudományos kutatás és tanítás szabadságát nem érintve, nem befolyásolva – az Alaptörvényből a Kormány által meghatározott és felügyelt gazdálkodási rend elve vezethető le.

A miniszter álláspontja szerint ezért az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatában a felsőoktatási autonómia értelmezési keretei kapcsán kifejtettek – illetve egyes tételes jogintézmények vonatkozásában meghozott egyedi döntések – az Alaptörvény hatályba lépését követő jogi környezetben csak korlátozottan hivatkozhatók.

A konzisztóriumokra vonatkozó szabályozás megítélésénél – a releváns alkotmánybírósági gyakorlatra is figyelemmel – két szempontot kell figyelembe venni. Egyrészt, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében a tudományos alkotás szabadsága és a tudományos ismeretek tanításának a szabadsága tágabb értelemben a véleménynyilvánítási szabadsághoz tartozik (18/2014. (V. 30.) AB határozat [13]; 30/1992. (V. 26.) AB határozat), és egyúttal korrelál az információszabadsággal, az információk megszerezhetősége, megismerhetősége révén. (29/2014. (IX. 30.) AB határozat) Az ezen összefüggésekben értelmezett tudományos élet szabadságából kényszerítően az következik, hogy az államnak lehetővé kell tennie és biztosítania kell a tudományos kutatás sokféleségét, egyetlen irányzatot, vagy szemléletet sem tekinthet kizárólagosnak; vagyis kizárja bizonyos eredmények állam általi preferálását, tudományos igazságként való deklarálását és oktrojálását. (62/2009. (VI. 16.) AB határozat) *„Minden tudomány alapvető célja az igazság keresése, a megismerés, a tudomány épülése. Az államnak tudományos igazságok kérdésében semlegesnek kell lennie, viszont alkotmányos követelményként feltétlenül garantálnia kell, hogy a tudomány művelői a tudományos kutatások és a tudományos ismeretek terjesztésének szabadságjogát – alkotmányos keretek között - gyakorolhassák."* (41/2005. (X. 27.) AB határozat)

A fenti megállapításból következik a másik szempont, az intézményvédelmi kötelezettség: az államot objektív intézményvédelmi kötelesség terheli, amely kötelességből következően úgy alakítja ki az egyes alapjogok megvalósításához szükséges jogszabályi és szervezeti feltételeket, hogy *„mind a többi alapjoggal kapcsolatos, mind pedig egyéb alkotmányos feladataira is tekintettel legyen: az egyes jogoknak az egész rend szempontjából legkedvezőbb érvényesülését teszi lehetővé, s mindezzel az alapjogok összhangját is előmozdítja."* (18/2014. (V. 30.) AB határozat; 64/1991. (XII. 17.) AB határozat) Ez a követelmény a tudományos élet szabadságának kérdéskörére vetítve az államnak azt a kötelezettségét tartalmazza, hogy tartsa tiszteletben és biztosítsa a tudományos élet teljes függetlenségét, a tudomány tisztaságát, elfogulatlanságát és pártatlanságát. (14/2000. (V. 12.) AB határozat; 34/1994. (VI. 24.) AB határozat)

A konzisztóriumok feladat- és hatásköreit áttekintve elmondható, hogy a konzisztóriumok szabályozása nem áll érdemi összefüggésben a fentiek szerint értelmezett tudományos élet szabadságára vonatkozó alaptörvényi előírással. Az Nftv. 13/C. § (1) bekezdése szerint a szenátus a Nftv. 12. § (3) bekezdés c) pontjában [intézményfejlesztési terv, illetve annak részeként a kutatási-fejlesztési innovációs stratégia elfogadása], e) pont ed) [költségvetés elfogadása] és ee) [beszámoló elfogadása] alpontjában, g) pont gb) [vagyongazdálkodási terv] és gc) [gazdálkodó szervezet alapítása, gazdálkodó szervezetben részesedés szerzése] alpontjában meghatározott gazdasági következménnyel járó döntésének érvényességéhez szükséges a konzisztórium előzetes egyetértése.

A miniszter álláspontja szerint e hatáskörök az intézmény gazdálkodásával, pénzügyi-fejlesztési szempontból meghatározó, stratégiai döntéseivel kapcsolatban *jelentenek befolyásolási lehetőséget, de fogalmilag nem hatnak ki a tanítás, tudományos kutatás, tanulás szabadságának érdemére*.

Úgy látja, hogy *a szabályozás nem ellentétes az állam semlegességére vonatkozó követelménnyel sem*: a konzisztóriumok eljárása nem jelenti, hogy az állam állást foglalna valamely tudományos álláspont helyessége mellett vagy ellen, korlátozná a tudományos ismeretek megszerzését, átadását, vélemények kifejtését. Nem sérül az állam intézményvédelmi kötelezettsége sem: a konzisztóriumok részvétele a pénzügytechnikai, számviteli, vagyongazdálkodási döntéseket fogja át, amelyek távolról sem alkalmasak valamely kutatási-oktatási tevékenység megakadályozására, megnehezítésére, vagy éppen mások előnyben részesítésére. Mindössze egy olyan többletgaranciáról van szó, amely a felsőoktatási intézmények felelős gazdálkodását hivatott elősegíteni – az alábbiakban részletezettek szerint – az Alaptörvény X) cikk (3) bekezdésével összhangban. A miniszter álláspontja tehát a konzisztóriumokra vonatkozó szabályozás nem eredményezi az Alaptörvény X) cikk (1) bekezdésében foglalt elv sérelmét.

Az Alaptörvény X. cikkének fent ismertetett rendszeréből és az Alkotmánybíróság korábbi határozataiból az a következtetés vonható le, hogy a felsőoktatási autonómia célja a tudományos szabadság és a művelődéshez való jog biztosítása. *„[A] felsőoktatási autonómia alkotmányos célja kettős: egyrészt a művelődéshez való jog intézményes kereteinek biztosítása, másrészt az állam tudományos kérdésekben való semlegességének a garantálása"* (62/2009. (VI. 16.) AB határozat) Az állam intézményvédelmi kötelezettségére is figyelemmel ebben az összefüggésben az állam köteles gondoskodni olyan megoldásokról, amelyek a tudományos, oktatási és kutatási tevékenység szabad folytatását garantálják. Ennek érdekében biztosítani kell a tudomány művelői önálló döntési jogát és függetlenségét, vagyis a tudomány autonómiáját, ami az intézményi autonómiával nem megegyező fogalom.

Az Alaptörvény X. cikk (3) bekezdése – az N) cikkel együtt értelmezve – *az állam jogává és kötelezettségévé teszi a gazdasági értelemben is működőképes, fenntartható felsőoktatási intézményrendszer megteremtését*. Ebből következően törvény a felsőoktatási intézmény gazdasági hatékonyságát és szervezeti ésszerűségét ösztönző, korlátozó szabályokat is megállapíthat. Az IM álláspontja szerint nem alaptörvény-ellenes tehát az olyan szabályozás - mint a konzisztóriumok esetében -, amely az állami felsőoktatási intézmények bizonyos vagyongazdálkodási döntéseinek racionalitását egy, részben Kormány által delegált tagok részvételével működő szerv közreműködése révén biztosítja.

Vagyis az Alaptörvénnyel összeegyeztethető a szervezeti és gazdálkodási kérdéseknek a költségvetési szempontokkal arányos, fokozottabb állami kontrollja is, amely mindaddig nem veti fel az Alaptörvény X. cikkének sérelmét, amíg a korlátozás a tudományos önállóságot nem veszélyezteti. Ez a megállapítás pedig visszavezet a tudományos élet szabadságánál kifejtettekhez. Ahogyan ugyanis az a fentiekben megállapításra került, a konzisztóriumok feladat- és hatáskörei nem eredményezik a tudományos élet szabadságának sérelmét. A konzisztóriumok jogkörei a szűkebb értelemben vett vagyongazdálkodáshoz és pénzügyi stratégiai, illetve fejlesztési döntéseinek meghozatalához, kapcsolódnak.

A miniszter válaszában kitért továbbá arra, hogy a konzisztórium döntéseinek nyilvánosság általi ellenőrzése biztosított: a Korm. rendelet 65/B. § (1) bekezdése szerint, ha a konzisztórium a szenátus döntési javaslatával nem ért egyet, azt indokolnia kell. Ugyanezen szakasz (2) bekezdése szerint pedig a konzisztórium által hozott határozatokat a felsőoktatási intézmény szabályzatának megfelelő módon nyilvánosságra kell hozni.

Szervezetüket tekintve a rektor és a kancellár hivatalból tagja a konzisztóriumnak; a miniszter által delegált három tag személyére pedig az Nftv. 13/B.§ (2) bekezdése szerint a felsőoktatási intézmény gazdasági-társadalmi környezete meghatározó szervezetei és az érintett felsőoktatási intézmény, valamint a felsőoktatási intézmény hallgatói önkormányzata tesznek javaslatot. A jelölés részletes szabályait a Korm. rendelet 65/A. §-a határozza meg.

A miniszter végezetül hangsúlyozta, hogy a konzisztórium, mint a felelős gazdálkodás követelményét elősegíteni hivatott szerv sem felépítését, sem hatásköreit tekintve nem veszélyezteti a tudományos önállóságot és ezen keresztül a felsőoktatási autonómiát. Létrehozása ezért megfelel az Alaptörvény X. cikk (1) és (3) bekezdésében foglaltaknak. A konzisztóriumok szabályozása, feladat- és hatáskörei alkotmányossági aggály nélkül illeszkednek a tudományos élet szabadságára és a felsőoktatási autonómiára vonatkozó alkotmányos védelmi rendszerbe.

**A vizsgálat megállapításai**

**I. A hatásköröm tekintetében**

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

Az Nftv. 1. §-ának értelmében a törvény célja a felsőoktatás színvonalának emeléséhez, a versenyképes tudás átadásához és megszerzéséhez szükséges feltételrendszer megteremtése, az Alaptörvényben meghatározott keretek között a nemzeti felsőoktatási intézményrendszer működésének biztosítása. Kimondja továbbá azt is az Nftv. 2. § (2) bekezdésében, hogy a *felsőoktatás rendszerének működtetése az állam*, a felsőoktatási intézmény működtetése a *fenntartó* feladata. A 4. § (4) bekezdése pedig rögzíti, hogy az állam nevében a fenntartói jogokat – ha törvény másként nem rendelkezik – az oktatásért felelős miniszter gyakorolja.

A fentiek alapján megállapítom, hogy a felsőoktatási intézmények, illetve azok szervei az állami feladat ellátásban vesznek részt, ezért az Ajbt. alapján közszolgáltatást végző szervnek minősülnek, azzal a megkötéssel, hogy a felsőoktatási intézmények az Alaptörvényben rögzített autonómiával rendelkeznek, ezért az alapjogi szempontú ombudsmani vizsgálat nem terjedhet ki az oktatás, a képzés, a vizsgáztatás és a vizsgán nyújtott teljesítmény oktatásszakmai szakkérdéseire.

Tekintettel arra, hogy vizsgálatom átfogó módon egy alapjog érvényesülését elősegítő jogszabályi környezet vizsgálatára irányult, külön is szükséges kiemelnem, hogy az ombudsman számára egy adott jogi szabályozás alapjogi aspektusú vizsgálatára, valamint a jogszabályok hiányosságaival, tartalmi hibáival összefüggő intézkedések megfogalmazására a törvény lehetőséget teremt.

A *preventív alapjogvédelemre is hangsúlyt helyező ombudsmani gyakorlat* alapján a biztos mandátuma keretei között marad akkor, amikor *az alapjogi aspektusú vizsgálathoz nélkülözhetetlen módon, hivatalbóli eljárás keretében, a konkrét alapjogsérelmek és ezen alapuló panaszok megelőzése érdekében áttekinti a releváns jogi szabályozást*, feltérképezi és jelzi a jogalkotásért felelős szervek irányába a felmerülő aggályokat.

**II. A vizsgált alapjogok tekintetében**

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

Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni". Ugyanakkor a testület a 13/2013. (VI. 17.). AB határozatának indokolása során azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény negyedik módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi éllel 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**. A tudományos és művészeti élet szabadsága, a tanszabadság és a tanítás szabadsága érvényesülésének alapvető biztosítéka a felsőoktatási intézmény autonómiája. Az Alkotmánybíróság a korábbi Alkotmány hatálya alatt kezdetben – a felsőoktatás „törvény keretei közötti" autonómiáját védte [vö. pl. 35/1995. (VI. 2.) AB határozat, 40/1995. (VI. 15.) AB határozat]. Későbbi határozataiban az Alkotmánybíróság a felsőoktatási autonómia védelmét és jelentéstartamát közvetlenül az Alkotmány 70/F. és 70/G. §-aiból eredeztette. [vö. 41/2005. (X.27.) AB határozat, 39/2006. (IX. 27.) AB határozat, 62/2009. (VI. 16.) AB határozat]. Az alkotmánybírósági gyakorlat álláspontom szerint így erre a koncepcionális változásra, valamint az alkotmányi rendelkezések szövegében bekövetkezett változások reflektálva hivatkozható.

Az Alkotmánybíróság a tudományos és művészeti élet szabadságát, a tanszabadságot és a tanítás szabadságát a kommunikációs alapjogok egyik aspektusának minősítette, s mindezzel összefüggésben vezette le *a tudomány autonómiájának kiemelt védettségét* és a tudomány művelőinek a tudományt érintő döntési jogosultságát.

Rámutatott, hogy a felsőoktatási autonómia alkotmányos célja, rendeltetése kettős: egyrészt a művelődéshez való jog intézményes kereteinek biztosítása, másrészt pedig az államnak a tudományos kérdésekben való semlegességének a garantálása. A tudomány autonómiája önkormányzati jogokon keresztül valósul meg, melyeket az állam intézményvédelmi kötelessége alapján létrehozandó felsőoktatási intézményeknek kell biztosítani. A tudományos, oktatási és kutatási tevékenység szabad művelésének ezért alapvető biztosítéka az önkormányzatisággal, autonómiával rendelkező felsőoktatási intézmények megteremtése.

A felsőoktatási autonómia folytán a felsőoktatási intézmény a Kormánytól, illetve az államigazgatástól önálló és független státuszú. Az önállóság és függetlenség azonban nem csak a szűk értelemben vett tudományos, oktatási és kutatási tevékenységre terjed ki.

*A* felsőoktatási intézményt *szervezetalakítási, működési és gazdálkodási önállóság* is megilleti a *tudomány autonómiájának biztosítása érdekében*.

Az alkotmánybírósági gyakorlat alapján tehát az intézményi autonómiához szorosan hozzátartozik a gazdálkodási és szervezési autonómia is. Ennek jelentéstartalma és terjedelme azonban mind a testület gyakorlatában, mind pedig a későbbiekben elfogadott Alaptörvény X. cikkének szövegében cizellálódott.

Hangsúlyozni kell, hogy *az autonómia nem zárja ki az autonóm jogkörök megengedett törvényi korlátozását*. Nem tekinthető alkotmányellenesnek így a felsőoktatási intézmények tudományos, oktatási tevékenységeinek gazdaságossági és szervezeti racionalizálási szempontok alapján való ellenőrzése, gazdaságossági követelmények előírása a fenntartó részéről, a költségvetési eszközök és juttatások teljesítményhez kötött biztosítása.

Az Alkotmánybíróság a 62/2009. (VI. 16.) AB határozatban a rámutatott, hogy a felsőoktatási intézmények gazdasági önállósága nem öncélú, az alapvetően a tudományos szabadság érvényesülésének a garanciája.

*Minél közelebbi a kapcsolat a tudományos és a vállalkozási tevékenység között, a felsőoktatási intézmény gazdálkodási autonómiája annál nagyobb alkotmányi védelmet élvez.* Ha a felsőoktatási intézmény gazdasági tevékenysége csak érintőlegesen kapcsolódik a tudományos szabadsághoz és a tanítás szabadságához, akkor ez a védelem is alacsonyabb szintűnek minősül.

A tudományos élet szabadságáról és a felsőoktatási intézmények autonómiájáról az Alaptörvény X. cikke rendelkezik.

Az Alaptörvény X. cikk (1) bekezdése értelmében Magyarország biztosítja a tudományos kutatás és művészeti alkotás szabadságát, továbbá – a lehető legmagasabb szintű tudás megszerzése érdekében – a tanulás**,** valamint törvényben meghatározott keretek között a tanítás szabadságát. Az Alaptörvény X. cikk (2) bekezdés kimondja, hogy tudományos igazság kérdésében az állam nem jogosult dönteni, tudományos kutatások értékelésére kizárólag a tudomány művelői jogosultak.

Az Alaptörvény X. cikk (3) bekezdés értelmében pedig Magyarország védi a Magyar Tudományos Akadémia és a Magyar Művészeti Akadémia tudományos és művészeti szabadságát. *A felsőoktatási intézmények a kutatás és a tanítás tartalmát, módszereit illetően önállóak, szervezeti rendjüket törvény szabályozza. Az állami felsőoktatási intézmények gazdálkodási rendjét törvény keretei között a Kormány határozza meg, gazdálkodásukat a Kormány felügyeli.*

Az Alaptörvény X. cikkének indokolása értelmében: Az Alaptörvény X. cikk (3) bekezdésének módosításával az állami felsőoktatási intézmények tekintetében – mivel azok az állami szervezetrendszer részei, működésük a központi költségvetésből biztosított – a gazdálkodási rendjük meghatározását, valamint a gazdálkodás felügyeletét a Kormány feladatává teszi. Ez kiterjed arra, hogy a Kormány – törvényi keretek között – szabályokat állapítson meg ezen intézmények gazdálkodására, valamint arra, hogy a gazdálkodást érintően fenntartói jogkör keretében a Kormány feladatkörrel rendelkező tagja, illetve jogszabállyal létrehozott intézmények, kormányzati szervek útján felügyeleti jogkört gyakoroljon. *Az indokolás hangsúlyozza* a X. cikk (3) bekezdésével összefüggésben, hogy *a gazdálkodási jogkörök e szabályozása a kutatási és tanszabadság érvényesülését nem érinti.*

Megítélésem szerint tehát *az Alaptörvény X. cikkében bekezdésében megjelenő védelmi modell megfelel a korábbi alkotmánybírósági gyakorlatban* – kiemelten a 62/2009. (VI. 16.) AB határozatban – *kifejtett elveknek.* A felsőoktatási autonómia tehát nem zárja ki az autonóm jogkörök megengedett tartalmú törvényi korlátozását.

Minél közelebbi azonban a kapcsolat a tudományos és a gazdasági tevékenység között, a felsőoktatási intézmény gazdálkodási autonómiája – a tudományos autonómia védelmének eszközeként – annál nagyobb alkotmányos védelmet élvez. Az egyetemek gazdálkodása feletti kormányzati felügyeleti jogkör az Alaptörvény X. cikk (3) bekezdése alapján tehát csak addig terjedhet, amíg az nem sérti a felsőoktatási intézmények oktatási, kutatási és tudományos önállóságát.

**III. Az ügy érdemében**

Elöljáróban ismételten hangsúlyoznom szükséges, hogy e vizsgálatom kizárólag a jogi szabályozás áttekintésére irányult, tekintettel arra, hogy a konzisztóriumok működésével, annak esetleges zavaraival kapcsolatban panaszok, jelzések nem érkeztek hozzám. A felsőoktatási intézmények az oktatók, a tudományos kutatók és a hallgatók számára biztosítják az oktatás, a tudományos kutatás, a művészi alkotó tevékenység és a tanulás szabadságát. Ennek garantálását szolgálja a *felsőoktatási autonómia*. A hatályos szabályozás értelmében a *szenátust* illetik meg a felsőoktatási intézmény Alaptörvényben rögzített jogosultságai, a kutatás, tanítás tartalmát, módszereit illető, tartami befolyástól való mentes, önálló döntéshozatal joga. Bár a gazdasági autonómia korlátozását jelenti, nem jár a fenti értelemben vett felsőoktatási autonómia sérelmével önmagában az, ha az Alaptörvény X. § (3) bekezdésével összhangban a felsőoktatási intézmények gazdálkodási rendjét törvény keretei között a Kormány határozza meg, gazdálkodásukat a Kormány felügyeli. Az alkotmánybírósági gyakorlat által kialakított standardok értelmében álláspontom szerint *a konzisztóriumok két esetben illeszkedhetnek alkotmányos módon a felsőoktatási autonómia rendszerébe*. Akkor, ha maguk is a felsőoktatási autonómia letéteményesei, és ekként gyakorolnak közvetlen vagy közvetett hatást a tudomány, az oktatás és kutatás szabadsága körébe eső kérdésekre. Abban az esetben azonban, ha a konzisztóriumok létrehozásuk módjából és összetételükből adódóan, nem tekinthetőek az autonómia letéteményesének, hatásköreiknek az Alaptörvény X. cikk (3) bekezdése által meghatározott gazdálkodást meghatározó-felügyelő funkcióra kell korlátozódniuk. A konzisztóriumok alkotmányosságának megítélése tekintetében tehát *egyrészről lényegi kérdés, hogy e szervek tekinthetőek-e a felsőoktatási autonómia letéteményesének*, *másrészről* pedig az, hogy *jogköreik az Alaptörvény X. cikk (3) bekezdése által jelzett kormányzati gazdálkodást meghatározó-felügyelő jogosítványok körében maradnak-e.*

Az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében *a felsőoktatási autonómia hordozója* az oktatók, a tudományos kutatók és a hallgatók közössége. Az Nft. 12. § (2) bekezdése értelmében *a szenátust* illetik meg a felsőoktatási intézmény Alaptörvényben rögzített jogosultságai, meghatározott szenátusi döntések érvényességéhez pedig a konzisztórium előzetes egyetértése szükséges. Annak kapcsán, hogy a konzisztóriumok tekinthetőek-e, és ha igen, akkor mennyiben a felsőoktatási autonómia letéteményesének, a konzisztóriumok összetételére szükséges utalni: a rektor és a kancellár mellett a testület *három további tagját a miniszter által delegálja*. Nem jelölhető delegált tagként az adott intézmény oktatója, kutatója, hallgatója; a tagokkal személyére vonatkozóan felsőoktatási végzettségre, tudományos-szakmai kvalitásokra vonatkozó megkötések nincsenek; a szabályozás továbbá nem tartalmaz garanciákat arra nézve, hogy az érintett felsőoktatási intézmény, valamint a felsőoktatási intézmény hallgatói önkormányzata által jelölt személyek közül választaná ki a tagokat a miniszter. A hatályos szabályozás lehetővé teszi azt is, hogy mindhárom tagot a felsőoktatási intézmény gazdasági-társadalmi környezete meghatározó szervezeteinek jelöltjei köréből delegálják. A delegált tagok emellett a miniszter által visszahívhatóak. A 39/2006. (IX. 27.) AB határozatban a gazdasági tanács kapcsán az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy mivel a testületben az oktatásért felelős miniszter által delegált tagok is szavazati joggal bírnak, az annak ellenére nem tekinthető a felsőoktatási intézmény autonóm képviseleti szervének, hogy abban a szenátus által delegált tagok a rektorral együtt többségben vannak. *A fentiek alapján megállapítható, hogy a konzisztóriumok nem minősülnek az egyetemi autonómia letéteményesének*. Felállításuk és működésük így a felsőoktatási autonómia tartalmi korlátozásának tekinthető, ez azonban önmagában nem ellentétes az alkotmányos követelményekkel. A felsőoktatási autonómia ugyanis nem zárja ki az autonóm jogkörök megengedett törvényi korlátozását, különös tekintettel az Alaptörvény X. cikk (3) bekezdésében foglaltakra. *E korlátozás végső határa azonban a tudományos és kutatási autonómia lényeges tartalmának a tisztelete.* Az IM-el egyetértve rá kell mutatnom, hogy az Alaptörvény X. cikk (3) bekezdésével összeegyeztethető a szervezeti és gazdálkodási kérdéseknek a költségvetési szempontokkal arányos, fokozottabb állami kontrollja is, *amely mindaddig nem veti fel az Alaptörvény X. cikkének sérelmét, amíg a korlátozás a tudományos önállóságot nem veszélyezteti*.

A tudományos minőség szabad meghatározása érdekében *biztosítani kell a tudomány művelői önálló döntési jogát és függetlenségét*, vagyis a *tudomány autonómiáját* – ez nem csupán a felsőoktatási intézmények autonómiáját deklaráló X. cikk (3) bekezdése, hanem a X. cikk (1)-(2) bekezdései alapján is a jogalkotó intézményvédelmi kötelezettsége körébe esik.

*A konzisztóriumok egyes hatásköreit* tartalmi illetve formai szempontból tehát *különös gonddal kell vizsgálni abból a szempontból, hogy azok az intézményi gazdálkodáson keresztül mennyiben gyakorolnak befolyást a tudomány, a kutatás-oktatás és a tanulás szabadságára.* Az igazságügyi tárca a konzisztóriumi rendszer alkotmányosságát azzal az érvvel támasztotta alá, hogy megítélése szerint a konzisztóriumok hatáskörei az intézmény gazdálkodásával, pénzügyi-fejlesztési szempontból meghatározó, stratégiai döntéseivel kapcsolatban jelentenek befolyásolási lehetőséget, de fogalmilag nem hatnak ki a tanítás, tudományos kutatás, tanulás szabadságának érdemére. A tárca álláspontja szerint a konzisztóriumok részvétele a pénzügytechnikai, számviteli, vagyongazdálkodási döntéseket fogja át, amelyek távolról sem alkalmasak kutatási-oktatási tevékenység megakadályozására, megnehezítésére, vagy éppen mások előnyben részesítésére.

Az *EMMI oktatási államtitkára válaszában* mindazonáltal rámutatott: a konzisztórium egyetértési jogosítványai érintik a felsőoktatási intézménynek az oktatási, kutatási tevékenységével kapcsolatos gazdasági következménnyel járó döntéshozatalt is, azonban azzal érvelt, hogy a konzisztórium e döntések előkészítésére nem jogosult, egyetértési joga a már kialakított szenátusi döntéshez társul, nincsen közvetlen beavatkozási lehetősége a kutatás, tanítás tartalmát, módszereit illető döntésbe. Ezzel összefüggésben rá kell mutatnom, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében *egy, az autonómia körén kívül eső szerv részére a szenátusi döntéshez biztosított előzetes egyetértési jog önmagában alkalmas arra, hogy a felsőoktatási önkormányzati szervek működését, az autonóm döntéshozatalt megakadályozza.* Egy ilyen jellegű jogkör, bár tartalmi értelemben nem vonja el a döntés jogát az autonómia letéteményesétől, *a felsőoktatási autonómiát korlátozza, amely korlátozás abban az esetben marad alkotmányos keretek között, ha az nem, vagy csak érintőlegesen kapcsolódik a tudomány, a kutatás vagy a tanítás szabadságához.* (Vö. 62/2009. (VI. 16.) AB határozat)

Azaz *a konzisztóriumok azon hatásköreivel összefüggésben merülhetnek fel alkotmányossági aggályok,* amelyek *a tudományos szabadságot közvetlenül érintő döntések* tekintetében biztosítanak egyetértési jogot (vétójogot) az autonómia letéteményesének döntésével szemben.

Megítélésem szerint e körbe tartozik a *középtávú intézményfejlesztési tervre*, illetve annak részeként *a kutatási-fejlesztési innovációs stratégiára* vonatkozó egyetértési jog, valamint az intézmény *„a fenntartó által meghatározott keretek közötti költségvetésének"* meghatározásánál megjelenő előzetes egyetértési jog.

Az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban alkotmányellenesnek találta, hogy *az egyetemen kívül álló,* a kormányzat befolyása alatt álló tagokból álló *testület* (irányító testület, gazdasági tanács) részt vehet az intézmény fejlesztési tervének meghatározásában. A határozatok kimondták azt is, hogy az egyetem költségvetése és a költségvetés teljesítéséről szóló beszámolója elfogadásának külső testület döntéséhez kötése sérti az egyetem tudományos, oktatási és kutatási autonómiáját. Előbbi kapcsán a 41/2005. (X. 27.) AB határozatban foglaltakkal összhangban rá kell mutatnom arra, hogy az intézményfejlesztési terv, különösen pedig ennek részként a *kutatási-fejlesztési-innovációs stratégia* jelentősen meghatározza a felsőoktatási intézményben folytatott képzési és kutatási tevékenységet.

A *költségvetés tekintetében* pedig jelezni szükséges, hogy annak meghatározására az intézménynek eleve a fenntartó által meghatározott keretek között van lehetősége, a költségvetés jelentős és közvetlen kihatással van a szakmai, azaz a tudományos, a kutatói és az oktatási tevékenységre, így például egyes tanszékek, intézetek vagy képzési programok pénzügyi kereteinek meghatározása útján. Annak meghatározása, hogy valamely területet érdemes-e kutatni, illetve a kutatást milyen irányban kell folytatni, nem csupán gazdálkodási, hanem tudományos kérdés is. Így valamely program pénzügyi kereteinek a meghatározása okszerűen és közvetlenül érinti a tudomány szabadságát; *nem csupán a gazdálkodási, hanem a tudományos autonómiába való beavatkozás*, ha e kérdésekről az egyetemi autonómián kívüli szerv hoz megkerülhetetlen döntést.

Ezzel összefüggésben fontos rámutatni arra a tényre is, hogy a tudomány és a gazdasági-piaci szféra működési elvei, értékválasztása, „bináris kódja" esetenként összhangban állhat egymással, más esetekben viszont jelentős eltéréseket mutathat. Kiemelendő, hogy az alap- és az alkalmazott kutatások tesztelhetősége, a kutatási eredmények közvetlen alkalmazhatósága (és a költség-haszon elemzése) tudományáganként össze nem vethető módon eltér.

Éppen ezért is van különös jelentősége az Alaptörvény X. cikkének érvényesülése érdekében annak, hogy a tudomány művelését közvetlenül érintő tevékenységeknek a fenntartó által meghatározott pénzügyi kereteinek felosztása a felsőoktatási autonómia letéteményeseinek döntési körében maradjon. *Mindezek alapján megállapítom, hogy az Nftv. hatályos szabályai szerinti összetételű konzisztóriumoknak a középtávú intézményfejlesztési tervre, annak részeként a kutatási-fejlesztési innovációs stratégiára, az intézmény a fenntartó által meghatározott keretek közötti költségvetésének meghatározására vonatkozó szenátusi döntéseknél megjelenő, előzetes egyetértési jogának előírása a felsőoktatási intézmények autonómiájával összefüggő visszásság veszélyét veti fel.*

Fontosnak tartom ezzel összefüggésben hangsúlyozni, hogy *a szabályozással kapcsolatos elvi aggályok megítélésem szerint annak ellenére is fennállnak, hogy ismereteim szerint a létrehozott konzisztóriumok működésével összefüggésben problémák,* nem merültek fel, azzal összefüggésben panaszok nem érkeztek hivatalomhoz. Ahogyan arra az Alkotmánybíróság a 34/1994. (VI. 24.) AB határozatban felhívta a figyelmet: *„Történelmi tapasztalaton nyugvó igazság, hogy a tudomány szabadsága a haladás alapvető biztosítéka, és az az egyéni autonómiával is szorosan összefügg. A tudományos tételek, megállapítások és igazságok szabad keresése, továbbá a tudományos eszmék és nézetek szabad áramlása, így az egész társadalom, az emberiség, fejlődésének alapfeltétele és az individuum szabad kibontakozásának is egyik biztosítéka."*

**Intézkedéseim**

Alapjogi biztosként különösen fontosnak tartom az oktatás, a felsőoktatás kérdéskörét. Jelentésemben ezért rámutattam, hogy a hatályos szabályozás módosítása szükséges a tudomány, a kutatás és a tanítás szabadságával, a felsőoktatási autonómia érvényesülésével kapcsolatos visszásság megelőzése érdekében. Az Ajbt. 37. §-a alapján ezért *felkérem* az emberi erőforrások miniszterét, hogy – az igazságügyi miniszterrel együttműködésben – fontolja meg a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény jelentésemben kifejtett alkotmányos követelményeknek megfelelő módosításának kezdeményezését, akár a konzisztóriumok összetételét, jogállását, akár a hatáskörei megfelelő szabályozását érintően.

Budapest, 2016. november

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának**
**Jelentése**
**az AJB-1360/2016. számú ügyben**

**Az eljárás megindítása**

Hivatalomhoz benyújtott beadványában a panaszos a két tanítási nyelvű középiskolákban a nem két tanítási nyelvű osztályba járó tanulók érettségi vizsgájára vonatkozó szabályok módosítását kifogásolta. A panaszbeadvány szerint az érettségi vizsga vizsgaszabályzatának kiadásáról szóló 100/1997. (VI. 13.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Vizsgaszabályzat) módosításáról szóló 5/2016. (I. 22.) Korm. rendelet 19. § e) pontja 2016. január 23-ától hatályon kívül helyezte a Vizsgaszabályzat 53. § (7) bekezdését. Az e bekezdésben rögzített rendelkezés tette lehetővé, hogy *a két tanítási nyelvű vagy nemzetiségi középiskolába járó, de a két tanítási nyelvű vagy nemzetiségi oktatásban nem részesülő tanuló – két tanítási nyelvű vagy nemzetiségi érettségi vizsgát tehessen.* A panaszos szerint a módosítással indokolatlanul és váratlanul megfosztották az ezen iskolákban nyelvi előkészítős osztályban tanuló gyerekeket a két tanítási nyelvű érettségi lehetőségétől. Mindez számos hátránnyal jár számukra, erre az érettségire több éven keresztül készültek, annak sikeres megszerzése pedig egyben felsőfokú nyelvvizsgával egyenértékű okiratnak számított volna.

Mindezekre tekintettel felmerült a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével, az oktatáshoz való joggal összefüggő visszásság gyanúja, 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)-b) pontja és (2) bekezdése alapján tájékoztatást kértem a Budapesti Gépészeti Szakképzési Centrum Kossuth Lajos Két Tanítási Nyelvű Műszaki Szakközépiskola (a továbbiakban: Középiskola) igazgatójától, valamint az oktatásért felelős államtitkártól.

**Az érintett alapvető jogok és elvek**

- a jogállamiság elve és a jogbiztonság követelménye: *„Magyarország független demokratikus jogállam."* [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés];
- a hozzáférhető 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].

**Az alkalmazott jogszabályok**

- a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény (a továbbiakban: Nkt.);
- a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.);
- a felsőoktatási felvételi eljárásról 423/2012. (XII. 29.) Korm. r. (Felvételi Korm. r.);
- a Nemzeti alaptanterv kiadásáról, bevezetéséről és alkalmazásáról szóló 243/2003. (XII. 17.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 2003-as Nat);
- az érettségi vizsga vizsgaszabályzatának kiadásáról szóló 100/1997. (VI. 13.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Vizsgaszabályzat);
- a két tanítási nyelvű iskolai oktatás irányelvének kiadásáról szóló 4/2013. (I. 11.) EMMI rendelet (a továbbiakban: 2013-es Irányelv);
- A nevelési-oktatási intézmények működéséről és a köznevelési intézmények névhasználatáról szóló 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet
- a kerettantervek kiadásának és jóváhagyásának rendjéről, valamint egyes oktatási jogszabályok módosításáról szóló 17/2004. (V. 20.) OM rendelet (a továbbiakban: 2004-es Kerettanterv);
- a két tanítási nyelvű iskolai oktatás irányelvének kiadásáról szóló 26/1997. (VII. 10.) MKM rendelet (a továbbiakban: 1997-es Irányelv).

**A megállapított tényállás**

**1.** A *Középiskola igazgatója* megkeresésemre adott válaszában ismertette az iskola osztálytípusait. A *normál szakközépiskolai osztálynak* szakmai érettségi végzettséget adó érettségire, szakirányú felsőfokú iskolai továbbtanulásra, szakirányú munkába állásra felkészítő, valamint általános műveltséget megalapozó négy középiskolai évfolyama van, ahol az ágazathoz tartozó, érettségihez kötött szakképesítések közös elemeinek tartalmát magában foglaló szakmai elméleti és gyakorlati oktatás is folyik az egységes kerettanterv szerinti közismereti képzés mellett. Az idegen nyelv óraszámát pedagógiai céljaiknak megfelelően minden évfolyamon négyre emelték, mivel a Középiskola az idegen nyelv tanítását kiemelten kezeli.

Az *öt évfolyamos magyar-angol két tanítási nyelvű osztályban* a képzés nyelvi előkészítő évfolyammal indul. A 9/KNY-A osztály csoportbontása szintfelmérés után történik, az előkészítő évben 720 angol óra van. A követelmények teljesítésével a tanév végére a tanulók B1 szintű nyelvtudás birtokába jutnak, amely feltétele a felsőbb évfolyamokon való közismereti és szakmai tárgyak angol nyelven való tanulásának. A tanulók előrehaladását angol nyelvből az első és második félév végén minden nyelvi készségre kiterjedő vizsgán mérik. Az év végi küszöbvizsga célja annak megállapítása, hogy a tanulóknak sikerült-e olyan tudást szerezniük, amely továbbtanulásukat a két tanítási nyelvű tagozaton lehetővé teszi. Az a tanuló, aki angol nyelvből elégtelen osztályzatot szerez a 9/KNY-A osztály végén tanulmányait nem folytathatja a két tanítási nyelvű tagozaton. Számára az iskola helyet biztosít a normál tantervű 9. osztályban. Amennyiben pedig a tanuló év végi eredménye angol nyelvből elégséges, egyéni elbírálás alapján döntik el a szaktanárok a szülőkkel történt egyeztetés után, hogy folytathatja-e tanulmányait a két tanítási nyelvű tagozaton. Eltanácsolás esetén, normál tantervű osztályba kérheti át magát.

Az igazgató beszámolt arról, hogy *a 9. évfolyamtól kezdve* a tanulók évente legalább három tantárgyat tanulnak bontott csoportban angolul: matematikát, informatikát és célnyelvi civilizációt. Mivel szakközépiskolai osztályról van szó, ezért szakmai elméleti tárgyakat is tanítanak angolul a *11-12. évfolyamokon*. A *9-11. évfolyamokon* az angol nyelv és a célnyelvi civilizáció tantárgyakban év végi vizsgán mérik a tanulók előrehaladását.

A *12. évfolyam végén* a tanulók érettségi vizsgát tesznek magyar nyelv és irodalom, történelem (magyar nyelven), matematika (angol nyelven), angol nyelv és irodalom (lehetőleg emelt szinten), szakmai tárgy, választható tantárgy–informatika (angol nyelven) és angol célnyelvi civilizáció (angol nyelven) tantárgyakból.

*A nyelvi előkészítő osztályt* (NYEK) az angol nyelvi képzés fejlesztése érdekében indították a 2004/2005-ös tanévtől. A cél a kommunikatív kompetencia kialakítása, amelynek alapvető módszere a négy alapkészség (olvasott és hallott szöveg értése, íráskészség és beszédkészség) egyidejű fejlesztése. A 9/NY-B osztályban heti 19 órában folyik angol nyelvoktatás. Az osztályba felvett tanulók nyelvtudás szintjét felmérik, amelynek eredménye alapján határozzák meg, hogy kezdő szintről vagy magasabb szintről (A1 szint) lehet-e kezdeni a nyelvoktatást. Hozott nyelv esetén a kiindulási nyelvi szint A1 szint. A 9/NY-B évfolyam végén a minimum kimeneti szint új nyelv esetében az A2, hozott nyelv esetében a B1 szint. A csoportok mindegyikét három magyar anyanyelvű angol tanár és egy anyanyelvi vendégtanár tanítja. A magasabb óraszám, a nagyobb mennyiségű tananyag intenzívebb begyakorlást tesz lehetővé, amely a szókincs aktívan tartásán és a biztosabb nyelvhelyességen keresztül vezet el a sikeresebb kommunikációhoz. A nyelvi előkészítő képzésben az előkészítő év vizsgával zárul, amelynek a célja annak megállapítása, hogy a tanulók milyen szintre jutottak el a négy alapkészség elsajátításában.

A *9-12. évfolyamon* a NAT alapelveinek és a kerettanterveknek megfelelően kialakított iskolai pedagógiai program szerint *magyar nyelven folyik az oktatás*. Ezeken az évfolyamokon az angol nyelv tanítása továbbra is emelt óraszámban folyik, hogy a tanulók felkészüljenek az emelt szintű nyelvi érettségi vizsgára. A 9.-11. évfolyamokon az angol nyelv tantárgyból év végi vizsgán mérik a tanulók előrehaladását. A vizsga feladattípusai és értékelési rendszere megfelel az érettségi követelményeknek. A 12. évfolyam végén a nyelvtudásban az elvárt kimeneti szint a B2 szint.

A Középiskolában az érettségi utáni szakképzés keretében a legnagyobb tanulólétszámban a *repülőgép-szerelő* és *repülőgép-műszerész szakmákat* tanítják.

A repülőgépipar és a repülés nyelve az egész világon az angol, így az iparági igény és a két tanítási nyelvű tagozaton elért kimagasló angol nyelvi eredmények késztették az iskolát arra, hogy a nyelvi előkészítő osztályban is minél több tanulót eljutasson a felsőfokú nyelvvizsga bizonyítvánnyal egyenértékű érettségi megszerzéséhez. A nyelvi előkészítő képzésben résztvevő tanulók *két tanítási nyelvű érettségire való jelentkezése érdekében az iskola több erőfeszítést tett* és azok meghozták az eredményt is.

A Vizsgaszabályzat 53. § (7) pontja 2016. január 23-ig egyértelműen rendelkezett arról, hogy a két tanítási nyelvű középiskolában olyan tanuló is tehet két tanítási nyelvű érettségit, aki nem vett részt két tanítási nyelvű oktatásban. Ez a szabályozás *komoly motivációs erőt jelentett* tanulóiknak, akiknek túlnyomó többsége anyagi vagy szociális okok miatt nem láthatott családi példát egy idegen nyelv magas szintű elsajátítására. A két tanítási nyelvű oktatást folytató középiskolában tanuló számára elérhetővé vált a C1 szintű államilag elismert nyelvvizsga bizonyítvánnyal egyenértékű érettségi bizonyítvány megszerzése annak, aki emelt szinten jelesre érettségizett angol nyelvből és középszinten eredményes vizsgát tett két másik tantárgyból angol nyelven. A 2007/2008-as tanévtől kezdődően *a 9-10. évfolyamon angol nyelvből jól teljesítő tanulóknak lehetőségük volt az érettségit megelőző két tanévben matematikát és informatikát/fizikát angol nyelven tanulni. Ennek megvalósításához az iskolában rendelkezésre áll a felkészült személyi állomány. A 11. és 12. évfolyamon csoportbontásban tanítják a matematikát is: az osztály egyik fele magyarul, akik vállalják a többletterhelést angolul tanul. Akik angolul tanulják, azoknak a heti óraszámuk eggyel emelkedik. Az informatika oktatása egyébként is csoportbontásban történik, és a matematikához hasonlóan, az osztály egyik fele magyarul a másik angolul tanulja.* Ily módon az iskola felkészíti őket a két tanítási nyelvű vizsgarend szerinti érettségi letételére. Ezt a követelményt a NYEK-es tanulóik közül a vizsgált időszakban minden évben 6-12 tanuló teljesítette, ami példaértékű teljesítménynek számít a szakközépiskolák körében.

A végzős két tanítási nyelvű osztályból *24 tanuló* jelentkezett két tanítási nyelvű vizsgarend szerinti érettségi vizsgára, számukra kötelező ezt a vizsgarendet választani. *A nyelvi előkészítő osztályokból január 23-ig 27 tanuló készült két tanítási nyelvű vizsgarend szerint vizsgázni.* A Vizsgaszabályzat módosítása következtében azonban 17 tanuló vállalta, hogy – eltérően a korábbi évek gyakorlatától – áthelyezik a két tanítási nyelvű osztályba és a tanév végéig osztályozó vizsgát tesz angol célnyelvi civilizációból, amely a két tanítási nyelvű osztályban kötelező tantárgy. Az Oktatási Hivatal ezzel az egyedi megoldással engedélyezte számukra a két tanítási nyelvű vizsgarend szerinti érettségi letételét a 2016. május-júniusi vizsgaidőszakban.

A nem végzős, azonban már *az érettségire való felkészülés időszakában járó*, illetve a *megelőző évfolyamok tanulóinak* két tanítási nyelvű vizsgarend szerinti érettségizési lehetőségeit is ismertette az igazgató. Ha az érettségi vizsgaszabályzat módosítása nem változik az Oktatási Hivatallal egyeztetett módon a 2016/2017-es tanévben érettségiző (a válaszadás időpontjában 11. évfolyamos) NYEK-es osztály tanulói közül két tanítási nyelvű vizsgarend szerinti érettségire készülő diákokat a 12. évfolyamon különbözeti vizsgák teljesítése után áthelyezik a két tanítási nyelvű osztályba. Az alsóbb évfolyamokon már nem választhatják a két tanítási nyelvű érettségit a nem két tanítási nyelvű osztályba járó tanulók, az igazgató véleménye szerint. mivel ez a változtatás a tanulmányaik megkezdése után történt, ezért *őket is jogsérelem érte.* Az igazgató kifejtette véleményét, miszerint az oktatásra vonatkozó jogszabályok nem felmenő rendszerben történő módosítása sérti a jogbiztonságot. Utalt arra is, hogy a Vizsgaszabályzat 2016. január 22-i módosítása *ellentétes a korszerű idegennyelv-oktatás céljaival*, mivel a törekvő, szorgalmas diákoknak a jövőben nem adhatják meg a lehetőséget képességeik kibontakoztatására.

**2.** Az *oktatásért felelős államtitkár* válaszában kifejtette, hogy a Vizsgaszabályzat 2016. január 23-án hatályon kívül helyezett 53. § (7) bekezdése a két tanítási nyelvű vagy nemzetiségi középiskolákba járó, ám a két tanítási nyelvű vagy nemzetiségi oktatásban nem részesülő tanulóknak „*látszólag tette lehetővé"* a két tanítási nyelvű érettségi vizsga letételét. E rendelkezés egyrészt aktualitását vesztette, másrészt pedig „*alkalmassá vált a tanulók és szülők félrevezetésére. A jogszabályokban járatlan szülők, tanulók számára ugyanis azt sugallta, hogy a két tanítási nyelvű érettségi vizsgára való felkészülés lehetséges a két tanítási nyelvű oktatás rendszerén kívül is."*

Az államtitkár álláspontja szerint a tény, hogy a vizsgára való felkészülés, illetve felkészítés a két tanítási nyelvű oktatásra vonatkozó irányelvek betartása nélkül jogszerűtlen és pedagógiailag

irreális, összecseng azzal, hogy *a szabály alkalmazására éveken át alig-alig került sor*. Az érintett ügyben egyetlen iskolából érkezett panasz, ami szintén azt igazolja, hogy a változtatás jogszerű. Arra mutat, hogy a kifogásolt jogszabályváltozás az érvényes tanterveknek megfelelő oktatást folytató intézmények tanulóit valójában nem korlátozta, hiszen a két tanítási nyelvű érettségire való felkészítést az iskolák ilyen tantervi keretek között nem tudják biztosítani. Az államtitkár arról is beszámolt, hogy a konkrét, sérelmes eset kapcsán az Oktatási Hivatal elnöke kezdeményezte az iskola vezetőjének személyes bevonását az ügy megoldásába. A beszélgetés az intézményvezetővel felszínre hozta a Középiskola jogszabálysértő oktatási gyakorlatát, amelyet korábban a fenntartó sem kifogásolt. Az iskola a nem két tanítási nyelvű oktatásban résztvevő tanulói egy részének olyan – valójában két tanítási nyelvű – oktatást szervezett, amely során nem tartotta be a két tanítási nyelvű oktatásra vonatkozó irányelveket, illetve jogszabályokat. Ezzel jogosulatlan előnyökhöz juttatta az abban részt vevőket és közben magát az iskolát is, hiszen ezen oktatási formára az irányelveket és az egyéb jogi feltételeket nem alkalmazta. Ha alkalmazta volna, akkor a jelen probléma nem merülhetett volna fel.

Az államtitkár szerint a *„jogszerűséghez legközelebb álló megoldás"* az lehet, hogy az érintett tanulók azon körét, vagyis azokat, akik két tanítási nyelvű érettségi vizsgát szeretnének tenni továbbra is, a kérésük alapján az iskola haladéktalanul átíratja a két tanítási nyelvű képzésébe. Ha az érettségire való felkészítésük szakmailag valóban korrekt volt – amit az intézményvezető határozottan megerősített és kifejtette, hogy matematikából és informatikából mindent megtettek annak érdekében, hogy a tanulók a két tanítási nyelvű vizsgakövetelmények szerint sikeresen vizsgát tehessenek -, akkor a tanulók szabályosan vizsgára bocsáthatóak lesznek. Így korrekt felkészítés esetén a korábbi tanulmányok beszámítása alapján akár a célnyelvi civilizáció tantárgyból való felmentés is lehetséges jogilag. Az államtitkár utalt arra, hogy kollegái és az Oktatási Hivatal szakemberei *„az iskola igazgatója számára megvilágították azt a lehetőséget, amellyel az iskola jogszabálysértő gyakorlatából eredően hátrányba került tanulók problémája a jogszerűséghez legközelebb álló módon orvosolható volt."* Az intézményvezető a fenti megbeszélésen kidolgozott eljárást megvalósította, azóta a tanulóktól vagy szüleiktől panasz nem érkezett. Az államtitkár a jogszabály-változtatás indokaként arra hivatkozott, hogy a jogszabály kifogásolt része az új vizsgarendszerre való átálláskor született. A hatályon kívül helyezett bekezdést a Vizsgaszabályzat 1997-es megalkotásakor azzal a céllal illesztették be, hogy a két tanítási nyelvű középiskolák számára ideiglenesen lehetővé tegye a korábbinál szigorúbban szabályozó irányelvek alkalmazására való zökkenőmentes átállást. Az államtitkár a kérdés kapcsán megismételte, hogy a hatályon kívül helyezett rendelkezés így aktualitását vesztette, alkalmazására az utóbbi években alig-alig került sor, továbbá alkalmassá vált a tanulók és szülők félrevezetésére. A kifogásolt rendelkezés ugyanakkor „esélyegyenlőtlenséget teremtett – és mindeddig tartott fenn – a különböző intézményekben, azonos tanterv szerint tanulók között". Az államtitkár végül azt is hangsúlyozta, hogy a változtatás csak abban az egyetlen intézményben okozott problémát, ahol az oktatást nem a jogszabályoknak megfelelően szervezték meg. *A kialakult helyzet pedig az érvényes jogszabályok alapján, a tanulók esélyeinek csorbulása nélkül rendezhető volt.*

**3.** Tudomásomra jutott a vizsgálat során az is, hogy az Oktatási Hivatal nyilvántartása szerint a vizsgálattal érintett aktuális tanévet megelőző *2014/2015-ös tanévben 57 vizsgázó érettségire jelentkezésének alapjául* tüntették fel az érettségi szoftverben a Vizsgaszabályzat 53. § (7) bekezdését.

**A vizsgálat megállapításai**

**I. A hatáskör tekintetében**

A feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. 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 Ajbt. 18. § (2) bekezdés a) pontja értelmében közszolgáltatást végző szervnek minősül függetlenül attól, hogy milyen szervezeti

formában működik az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó, illetve e feladat ellátásában közreműködő szerv.

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 fentiek alapján *az érintett szervekre az ombudsman vizsgálati jogosultsága* – az Ajbt. hatásköri szabályai értelmében – *egyértelműen kiterjed*.

A vizsgálati keretekkel kapcsolatban rögzíthető, hogy az ombudsman számára egy adott jogi szabályozás alapjogi aspektusú vizsgálatára, valamint a jogszabályok hiányosságaival, tartalmi hibáival összefüggő intézkedések megfogalmazására a törvény, az Ajbt. 37. §-a közvetlenül 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 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 teszteket. A jelentés megállapításai kapcsán ismét hivatkozom arra, hogy az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseinek szövege az Alaptörvény Negyedik Módosításának hatályba lépését követően továbbra is nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében jellemzően nem tartalmaz olyan rendelkezéseket, amely ellentétesek volnának a korábbi alkotmányunk szövegével. Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy *„az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”*. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény Negyedik Módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület elvi éllel 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.”*

Ha összevetjük az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében, az Alaptörvény XI. cikk (1)-(2) bekezdésében, foglaltakat a korábbi Alkotmány 2. § (1) bekezdésének és 70/F. § (1)-(2) bekezdésének a szövegével, akkor abból az állapítható meg, hogy a jelen vizsgálat tárgyát képező jogállamiság elve és a jogbiztonság követelménye, valamint az oktatáshoz és a hozzáférhető felsőoktatáshoz való jog tekintetében nem hoz olyan változást az Alaptörvény szövege, mely a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat elvetését, illetve 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.

**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. 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, az egységes jogalkalmazás, az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével*, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást

**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 *az ingyenes alapfokú és középfokú 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 jogalkotót megilleti az oktatási intézményrendszer módosításának, átalakításának joga.

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 az állam 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.

**III. A vizsgált ügy érdeme tekintetében**

Tekintettel arra, hogy a panasszal érintett Középiskola két tanítási nyelvű, illetve műszaki képzést folytat, továbbá *a nemzetiségi oktatásban résztvevő iskolák ügyében panasz nem érkezett Hivatalomhoz,* vizsgálatom *kizárólag a két tanítási nyelvű érettségivel összefüggő kérdésekre terjedt ki.* Jelentésemben annak a vizsgálatára szorítkoztam, hogy a nem két tanítási nyelvű tagozaton tanuló, de korábban két tanítási nyelvű érettségit tehető tanulókra vonatkozó a jogszabályváltozás, a szabályozás időközbeni hatályon kívül helyezése megfelelt-e jogállami követelményeknek, továbbá annak hatásai és következményei nyomán kialakult helyzet hogyan ítélhető meg alapjogi szempontból.

***1. A Középiskola érettségi vizsgára való felkészítési gyakorlatának jogszerűsége***

Az Nkt. 6. § (1) bekezdése értelmében az érettségi vizsgát központi vizsgakövetelmények szerint kell megtartani. Az érettségi bizonyítvány érettségi végzettséget tanúsít, és jogszabályban meghatározottak szerint felsőoktatási intézménybe való felvételre, szakképzésbe való bekapcsolódásra, valamint munkakör betöltésére, tevékenység folytatására jogosít, a szakmai érettségi továbbá a szakképzésre vonatkozó jogszabályokban meghatározottak szerinti munkakör betöltésére képesít. Az Nkt. 6. § (2) bekezdése alapján a tanuló az érettségi vizsgán magyar nyelv és irodalom, történelem, matematika, idegen nyelv – a nemzetiségi nevelés-oktatásban részt vevők számára anyanyelv – és irodalom és a kötelezően választandó vizsgatárgyból ad számot tudásáról.

A Középiskolának a Vizsgaszabályzat 4. § (2) bekezdése szerint *a 11-12. évfolyamon* a kötelező vizsgatárgyból biztosítania kell, hogy a tanuló – választása szerint – mind a középszintű, mind az emelt szintű érettségi vizsgára fel tudjon készülni. E szakasz (3) bekezdése azt is rögzíti, hogy *a kötelező érettségi vizsgatárgyakon kívül a középiskola a helyi tantervében határozza meg, hogy mely további – legalább két – vizsgatárgyból teszi lehetővé az emelt szintű érettségi vizsgára történő felkészülést. Az emelt szintre történő felkészítés mellett a kötelező érettségi vizsgatárgyakon kívül legalább három vizsgatárgyból lehetővé kell tenni a középszintű vizsgára történő felkészülést.*

Az érettségi vizsga tantárgyi kereteit a Vizsgaszabályzat 12. § (1) bekezdése tovább részletezi. A tanulói *jogviszony keretében*, *az érettségi bizonyítvány megszerzése előtt abból a vizsgatárgyból tehető az érettségi vizsga, amelynek követelményeit az érettségi vizsgára jelentkező teljesítette, tudását osztályzattal értékelték, és ezt bizonyítvánnyal igazolni tudja.* Az érettségi bizonyítvány megszerzése, továbbá a *tanulói jogviszony megszűnése utáni* érettségi vizsgán bármely vizsgatárgyból – idegen nyelv esetén a magyarországi középiskolában tanított nyelvekből – tehető érettségi vizsga.

Az érettségi vizsga közép vagy emelt szinten tehető, idegen nyelvből a megfelelő követelményeket elérő érettségi vizsga bizonyítvány egyben *egyenértékű a B2 szintű nyelvvizsga bizonyítvánnyal*, ugyanakkor a két tanítási nyelvű középiskolákban tanuló diákoknak lehetőségük van a felsőfokú nyelvvizsgával egyenértékű érettségi bizonyítványt szerezni. A vizsgaszabályzat 54. § (4) bekezdése értelmében ugyanis a vizsgázó érettségi bizonyítványa, ha a vizsgázó *célnyelvből sikeresen teljesítette emelt szinten* az érettségi vizsga írásbeli és szóbeli vizsgáit, azoknak minden vizsgarészét a részletes követelményekben meghatározott módon, továbbá legalább 60%-ot ért el, és a másik *két vizsgatárgyból célnyelven, sikeres, legalább középszintű*, vizsgát tett, felsőfokú (C1) komplex típusú államilag elismert nyelvvizsga-bizonyítvánnyal egyenértékű okiratnak minősül.

A Vizsgaszabályzat 53. § (7) bekezdése rögzítette, hogy az 53. § (1), illetve (3) bekezdés[1] szerinti iskolában nemzetiségi nyelven, illetőleg célnyelven tehet érettségi vizsgát az is, aki nem vett részt az adott nyelven folyó oktatásban.

[1] A Vizsgaszabályzat 53. § (1) bekezdése alapján, ha a *középiskola (iskolai tagozat, osztály) részt vesz a nemzetiségi oktatásban* a Nemzeti, etnikai kisebbség iskolai oktatásának irányelve határozza meg, hogy mely és hány tantárgy oktatása folyik a nemzeti, etnikai kisebbség nyelvén és a tanulónak hány tantárgyat kell ezen a nyelven tanulnia.

A Vizsgaszabályzat az 53. § (3) bekezdésében hivatkozottak szerint *két tanítási nyelvű oktatás abban a* középiskolában van, ahol (iskolai tagozaton, osztályban) az oktatás a magyar nyelv mellett másik tannyelven (a továbbiakban: célnyelven) is folyik, (a továbbiakban: *két* tanítási nyelv) továbbá a Két tanítási nyelvű iskolai oktatás irányelve határozza meg, hogy mely és hány tantárgy oktatása folyik célnyelven.

Tekintettel arra, hogy a jelenleg hatályos 2013. évi Irányelvet a 2013/2014-es tanévtől vezették be, a 2011/2012-es tanévben, illetve azt követő tanévben a két tanítási nyelvű tagozaton tanulmányaikat megkezdő középiskolai tanulókra még az 1997-es Irányelv szabályai vonatkoztak, amelyből – a legfontosabbakat kiemelve – *az alábbi oktatásszervezési követelményeknek kellett érvényesülnie*. A két tanítási nyelvű iskolai oktatás *célja*, hogy az anyanyelvi és idegen nyelvi tudást egyidejűleg és kiegyensúlyozottan fejlessze, a tanulókat megtanítsa az idegen nyelven való tanulásra, az idegen nyelvű információk feldolgozására. *A tanulók alkalmassá váljanak arra, hogy tanulmányaikat akár magyarul, akár idegen nyelven folytassák, illetve szakmájukat mind a két nyelven gyakorolják.* Célja továbbá, hogy különböző kultúrák értékein keresztül nevelje a tanulókat türelemre, megértésre és nyitottságra; törekedjen pozitív én- és országkép kialakítására; értesse meg a nemzetközi kapcsolatok és együttműködés fontosságát.

A két tanítási nyelvű iskolában tanuló az iskolában évfolyamonként – a magyar nyelv és irodalom kivételével – legalább három tantárgyat tanul célnyelven és legalább két évig célnyelven kell tanítani azokat a tantárgyakat, amelyekből célnyelven lehet érettségi vizsgát tenni. *A két tanítási nyelvű iskolai oktatás megszervezhető* célnyelvi előkészítést nem igénylő és *célnyelvi előkészítést igénylő formában. A célnyelvi előkészítéssel folyó két tanítási nyelvű oktatás célja, hogy azok számára is esélyt nyújtson a célnyelvtanulásra és a kétnyelvű tanulmányok megkezdésére, akik korábbi tanulmányaik során nem sajátították el a célnyelvet megfelelő szinten.*

Öt évfolyamon folyik a két tanítási nyelvű oktatás a középiskolában, ha egy évfolyamos intenzív célnyelvi előkészítést szerveznek a 9. évfolyamon, és a középiskolai nevelés és oktatás a 13. évfolyamon fejeződik be, a 10. évfolyamtól kezdődik a tantárgyak célnyelven történő tanítása. *Szakközépiskolára vonatkozó szabályok szerint,* ha a két tanítási nyelvű szakközépiskola célnyelven a szakmai vizsgára készít fel, akkor a célnyelv és célnyelvű órák aránya a szakközépiskolai oktatás egészében kell, hogy elérje a tanuló kötelező tanórai foglalkozásának *legkevesebb 35 százalékát*, *és az iskola összes évfolyama átlagában legalább négy tantárgyat célnyelven kell tanítani. További követelmény*, *hogy az érettségit megelőző valamennyi évfolyamon legalább egy tantárgyat célnyelven kell tanítani.*

A két tanítási nyelvű oktatási formától eltér a nyelvi előkészítő évfolyammal induló képzés, amelyet 2004 szeptemberétől lehetett bevezetni a közoktatásról szóló 2003. évi LXI. törvény (a továbbiakban: Kot.) 90. § (2) bekezdés f) pontjában megállapítottan oly módon, hogy egy-egy szakközépiskolában, egy-egy osztályban, ezt követően tanítási évenként további *egy-egy osztályban lehet megkezdeni az idegen nyelvi felkészítést segítő kilencedik évfolyamot.* Az akkor hatályos Kot. 29. § (1) bekezdése rögzítette, hogy a *szakközépiskolának* – a (2) és a (8)-(9) bekezdésben meghatározott kivétellel – érettségire felkészítő, általános műveltséget megalapozó - a (2) bekezdésben meghatározott kivétellel - *négy középiskolai évfolyama van.* A középiskolai nevelés-oktatás a kilencedik évfolyamon kezdődik és a tizenkettedik, *illetőleg a (2) bekezdésben meghatározott esetben a tizenharmadik évfolyamon fejeződik be.*

A kivételt megfogalmazó (2) bekezdés pedig így rendelkezett: *„Ha a szakközépiskolában a nevelő és oktató munka két tanítási nyelven folyik – a két tanítási nyelvű iskolák irányelve, illetve a nemzeti, etnikai kisebbség iskolai oktatásának irányelvében meghatározottak szerint –, a középiskolai évfolyamon a nevelés és oktatás a 13. évfolyamon fejeződhet be. 13. évfolyamon fejeződhet be a nevelés és oktatás a szakközépiskolában akkor is, ha a kilencedik évfolyamon legalább a kötelező tanórai foglalkozások 40 százalékának megfelelő időkeretben idegen nyelvből, illetve a nemzetiségi és kisebbségi nyelvből intenzív nyelvi felkészítés folyik, továbbá a szakközépiskola a 10-13. évfolyamon emelt szintű oktatás keretében felkészíti a tanulót az adott nyelvből az emelt szintű érettségi vizsga letételére.*" Az idézett rendelkezés különösen fontos, hiszen az első mondatában rögzíti, hogy a két tanítási nyelvű oktató munka a két tanítási nyelvű iskolák irányelve szerint folyhat, a második mondata pedig megengedi, hogy a nem két tanítási nyelvű oktatáson kívül is a 9. évfolyamon idegen nyelvi felkészítés legyen, illetve az adott nyelvből az iskola felkészítse a tanulót az emelt szintű érettségi vizsgára.

További követelmény a nyelvi előkészítő évfolyammal induló oktatási formára nem fogalmazódott meg. 2006-ban ugyanakkor a nyelvi előkészítő oktatási forma bevezetésével kapcsolatosan szabályozták azt, hogy 2010/2011-es tanévtől kötelező a nyelvi előkészítő évfolyam megszervezése az iskoláknak, ezt a határidőt 2009-ben módosították a 2012/2013-as tanévre, majd az Nkt. hatályon kívül helyezte a Kot. egészét, így e szabályt is.

A teljesség érdekében hivatkoznom kell *a 2013-tól hatályos* Nkt. 9. § (7) bekezdésében foglalt rendelkezésre, amely alapján a gimnáziumban az 5., 7. és 9., *szakközépiskolában a 9. évfolyamot nyelvi előkészítő évfolyam* előzheti meg, feltéve hogy a gimnázium, a szakközépiskola (jelenleg szakgimnázium) a külön jogszabályokban meghatározott feltételeknek megfelel.

Az Nkt. 94. § (1) bekezdés *q) pontja felhatalmazta az oktatásért felelős miniszter, hogy a* nyelvi előkészítő évfolyammal működő iskola nevelés-oktatás megszervezésére vonatkozó szabályokat megalkossa. E jogkörében eljárva az oktatásért felelős miniszter a 20/2012. EMMI rendelet 137. §-ában szabályozta a nyelvi előkészítő évfolyammal induló középiskolai nevelés-oktatás feltételeit 2016. szeptemberig az alábbiak szerint:

*„137. § (1) Nyelvi előkészítő évfolyam abban a középiskolában folytatható, amelyik három egymást követő tanévben megfelel az alábbi feltételeknek:*

*a) a nevelés-oktatás megkezdésekor a nyelvi előkészítő nevelés-oktatásba felvett tanulók legalább nyolcvan százaléka a célnyelvből érettségi vizsgabizonyítványt szerzett, és*

*b) a nyelvi előkészítő nevelés-oktatásban részt vett és érettségi vizsgabizonyítványt szerzett tanulók nyolcvan százaléka a nyelvi előkészítő nevelés-oktatás idegen nyelvéből rendelkezik a KER szerinti B2 szintű nyelvtudást igazoló érettségi vizsgaeredménnyel vagy államilag elismert nyelvvizsgával.*

*(2) Az iskolának a második idegen nyelvből az iskola pedagógiai programjában meghatározott évfolyamokon az oktatás feltételeit oly módon kell biztosítania, hogy a középiskolai nevelés-oktatást nyelvi előkészítő évfolyamon kezdő tanulók számára a kötelező tanórákon biztosítsa az emelt szintű érettségire való felkészítés feltételeit.*

*(3) Amennyiben a középiskola az (1)-(2) bekezdésében foglaltaknak nem felel meg, új nyelvi előkészítő évfolyamra a következő tanévben nem hirdethet felvételt."*

Vizsgálatom során figyelemmel voltam arra is, hogy a nem két tanítási nyelvű oktatás, de nyelvi előkészítő évfolyammal induló képzésekre milyen nemzeti alaptantervi és kerettantervi követelmények vonatkoztak. A vizsgált időszakra vonatkozó 2003-as Nat. Melléklet VII. Rész, II. Fejezete az élő idegen nyelv oktatásával kapcsolatosan rögzítette: *„Ha a tanuló nyelvi előkészítő évfolyamra (NYEK) jár, első idegen nyelvből a B2-es szintet legkésőbb a 10. évfolyam végére el kell érnie [(b1) tanterv]. Ez esetben a 11. és 12. évfolyam feladata az elért nyelvtudási szint megtartása és elmélyítése. Második idegen nyelvből a 12. évfolyam végére legalább az A2-es szintet kell elérni [(c) tanterv]. […] Ha második idegen nyelv is szerepel a nyelvi előkészítő évfolyam kínálatában, a második idegen nyelvből a 10. évfolyam végére a B1-es szint a reális cél, amely a 12. évfolyamra B2 szintre fejlesztendő [(d1) tanterv]."*

A 2004-es Kerettanterv a nyelvi előkészítő évfolyammal induló képzésre az idegen nyelvek vonatkozásában a következőket írta elő: a nyelvi előkészítő évfolyamon a rendelkezésre álló heti órakeret legalább 60 százalékát, azaz *heti 18 órát kell idegen nyelv oktatásra fordítani.* A 9–10. évfolyamon az első idegen nyelv tanítására legkevesebb heti 5 órát, a 11–12. évfolyamokon a haladás függvényében minimum heti 3 órát kell szánni. Ettől *fölfelé az intézmények eltérhetnek.* Az óraszámba beletartozhatnak a tantárgyközi integrációra felhasznált órák is, azaz lehetséges és *módszertanilag javasolt az egyéb közismereti, illetve szakmai tárgyak tartalmi bevonása a nyelvtanításba, különösen az előírt kimeneti szintet a 10. évfolyamon elérő tanulók esetében.* A NYEK tág keretet nyújt annak tudatosítására a tanulókban, hogy az idegen nyelv kulcskompetencia, amely segítséget nyújt a magánéletben és a tanulásban, később a szakmai pályafutás során is az eligazodásban és a boldogulásban. A tanulók motivációját növeli, ha a nyelvoktatás lehetőséget biztosít a tanulókat érdeklő tantárgyi tartalmak célnyelvi feldolgozására és a kommunikációs és információs technológiák használatára. Tudatosítani kell a nyelvórai és az iskolán kívüli nyelvtanulás lehetőségeit, hogy ez is segítse a tanulókat az önálló nyelvtanulóvá válás útján. *A szakközépiskolákban érdemes lehetőséget biztosítani arra, hogy a tanulók idegen nyelven is ismerkedjenek az intézmény profiljának megfelelő szakmai tartalommal is."*

Mindezek ismeretében vizsgáltam a Középiskola érettségire felkészítő gyakorlatát. A Középiskola 2016-ot megelőző pedagógiai programja[2] rögzítette: *„Célunk, hogy ebben az osztályban*[3] (*minél több tanulót eljuttassunk a Vizsgaszabályzat 53. § (7) bekezdésében megfogalmazottak szerinti tantárgyak angol nyelven történő érettségi vizsgájához."*

A Középiskola a feltárt tényállás szerint két tanítási nyelvű oktatást is folytató iskola, 2016-ban a végzős osztályok közül két osztály tanulói öt évfolyamos képzésben vettek részt, a két tanítási nyelvű, illetve a nyelvi előkészítő évfolyammal induló osztályokban, míg a Középiskola 3. végzős osztálya 4 évfolyamos normál képzésben részesült. *A 2016 tavaszi érettségire jelentkező Középiskola nem két tanítási nyelvű képzésben résztvevő tanulói tanulmányaikat* – tekintettel a nyelvi előkészítő évfolyamra – *5 tanévvel korábban, a 2011/2012-es tanévben kezdték meg.* Az iskolaválasztás során mérlegelték a képzés adta lehetőségeket, az iskolaválasztásában a kimeneti követelményként az idegen nyelvi tudás megszerezhetőségét, így azt is, hogy ha a két tanítási nyelvű oktatást is folytató középiskolába nyernek felvételt, ahol akkor is szerezhetnek felsőfokú nyelvvizsgával egyenértékű érettségi bizonyítványt, ha nem a két tanítási nyelvű osztályba tanulnak.

A jelentésemben feltárt tényállás szerint a Középiskola a nem két tanítási nyelvű, de nyelvi előkészítős osztály tanulói számára is biztosította emelt szintű óraszámban az angol nyelv tanulását évfolyamonkénti 19-7-6-5-5 heti óraszám mellett. Az érettségit megelőző két tanévben, a 11. és 12. évfolyamon pedig csoportbontásban tanította a matematikát és az informatikát, ahol a nyelvi tudás megfelelő szintjével rendelkezők angolul, míg a többiek magyarul tanulták a két tárgyat és az előbbiek számára e tantárgyak heti óraszáma eggyel megemelkedett.

Mindezekre tekintettel tényszerűen nem állja meg a helyét, nem támasztható alá a szaktárca azon véleménye, miszerint a Középiskola jogszerűtlen, kvázi két tanítási nyelvű képzést folytatott a nyelvi előkészítős osztályban. *Álláspontom szerint a Középiskola esetében nem lehet szó jogellenes eljárásról, e tanítási móddal a 2004-es Kerettantervre figyelemmel – amely módszertanilag javasolta az egyéb közismereti, szakmai tárgyak tartalmi bevonása a nyelvtanításba, különösen az előírt kimeneti szintet a 10. évfolyamon elérő tanulók esetében – a nyelvi előkészítő évfolyam azon tanulói számára szervezte meg az egyes szaktárgyak idegen nyelven való oktatását, akik megfelelő szintű tudással rendelkeztek.*

### ***2. A Vizsgaszabályzat módosításának megítélése a jogbiztonság követelménye alapján***

Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint jogállami követelmény, hogy a jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell meghatározni, hogy *kellő idő maradjon a jogszabály alkalmazására való felkészülésre.* Az Alkotmánybíróság azt is világossá tette, hogy ellentétes a jogállamiság elvével, ha a kellő felkészülési idő hiányából eredően a jogszabály címzettjei a megváltozott rendelkezéshez való alkalmazkodás rendkívüli nehézsége miatt nyilvánvalóan, illetve az új szabályozás megismerhetőségének hiányában valószínűsíthetően jogsértő helyzetbe kerülnek, különösen, ha emiatt joghátrányok is érik, illetve érhetik őket. A felkészülési idő mérése a jogszabály kihirdetésétől kezdődik, annak vizsgálatát azonban, hogy a felkészülési idő megfelelőnek minősül-e, illetve, hogy ennek nyomán sérti-e a jogbiztonság követelményét, a szabályozás tartalmi változásaira figyelemmel esetről-esetre kell elvégezni.

Az alkotmánybírósági gyakorlat ismeretében elemeztem, hogy a Vizsgaszabályzat *2016. január 23-i módosítása* az érettségi előtt álló tanulókra milyen hatással volt: az új jogi környezet elegendő időt biztosított-e a megváltozott körülményekre való felkészülésre, figyelembe vették-e a tanulmányi és vizsgaszabályzatok felmenő rendszerű megváltoztatására vonatkozó követelményt.

Amint azt már rögzítettem, a Vizsgaszabályzat 53. § (7) bekezdése értelmében az 53. § (1) bekezdése, illetve (3) bekezdés szerinti *iskolában nemzetiségi nyelven, illetőleg célnyelven tehet érettségi vizsgát az is, aki nem vett részt az adott nyelven folyó oktatásban.*

---

[2] Pedagógiai Program 63. oldal 2 bekezdés, ugyanakkor a Középiskola e rendelkezése a 2016/2017-es tanévtől megváltozott, az alábbiak szerint: „Általános cél, hogy minél többen legyenek képesek angol nyelvből emelt szintű érettségi vizsgát tenni tanulmányaik befejeztével. A 12. évfolyam végén a nyelvtudásban az elvárt kimeneti szint a B2 szint."

[3] Nyelvi előkészítő osztály

E rendelkezést az érettségi vizsga vizsgaszabályzatának kiadásáról szóló 100/1997. (VI. 13.) Korm. rendelet, valamint az érettségi vizsga vizsgaszabályzatának kiadásáról szóló 100/1997. (VI. 13.) Korm. rendelet módosításáról szóló 36/2015. (III. 6.) Korm. rendelet módosításáról szóló 5/2016. (I. 22.) Korm. rendelet 19. § e) pontja *hatályon kívül helyezte azzal, hogy a kihirdetését követő napon lép hatályba, 2016. január 23-án.*

Az alkotmányossági kérdés vizsgálatakor a felmenő rendszer követelményéből indultam ki, miszerint az Nkt. 4. § 8. pontja értelmében a tanulmányi és vizsgakövetelmények változását *az érintett legalacsonyabb iskolai évfolyamon kezdve lehet bevezetni*. A jogbiztonság követelményével összhangban a törvényben rögzített *felmenő rendszer követelménye* valamennyi köznevelési tárgyú jogszabályra vonatkozik, így a kormányrendeleti szinten szabályozott Vizsgaszabályzatra is.

A 2016-ban érettségiző tanulók 5 évfolyamos középiskolai tanulmányaikat 2011/2012-es tanévben kezdték meg, az akkor hatályos Vizsgaszabályzatban rögzített eljárási feltételek ismeretében és ennek megfelelően készültek fel az érettségire.

*Az érettségire való felkészítés* a középiskola feladata, a Vizsgaszabályzat 4. § (2) bekezdése szerint a középiskolának *a 11-12. évfolyamon* a kötelező vizsgatárgyból biztosítania kell, hogy a tanuló – választása szerint – mind a középszintű, mind az emelt szintű érettségi vizsgára fel tudjon készülni. Az előzőek ismeretében tehát a tanuló érettségire való felkészítése az érettségit megelőző két évvel korábban megkezdődik. Ekkor választja ki a majdani érettségi tárgyait, e döntésénél pedig figyelemmel van arra, hogy felsőfokú továbbtanulás esetén az általa választott felsőfokú képzésnek milyen feltételei vannak, milyen tárgyból milyen szintű érettségi vizsga a felvételi követelmény, illetve milyen további feltételek teljesítése esetén kaphat többletpontot, mint például középfokú vagy felsőfokú nyelvvizsgáért.

Az érettségi egyrészt meghatározott munka elvégzésére jogosít, másrészt a felsőfokú továbbtanulás lehetőségét nyitja meg. A tanuló *továbbtanulással kapcsolatos döntésének* meghozatalát segíti elő a Felvételi Korm. r. 6. § (2) bekezdésében foglalt rendelkezés, ami alapján a szeptemberben induló képzések tekintetében az Oktatási Hivatal minden évben október 31-ig kiadja a felsőoktatási felvételi tájékoztatót, amely tartalmazza az adott intézmény által meghirdetett alapképzési szakokra és az osztatlan képzésekre vonatkozó – *adott esetben több évet is átfogó* – legfontosabb tudnivalókat. Így többek azt, hogy jelentkezési feltételként *milyen érettségi vizsgatárgyból kell emelt szintű érettségi vizsgát teljesíteni*; *az adott évi felvételi eljárásokat legalább két évvel megelőzően, valamint a két évvel későbbi felvételi eljárások esetén melyek a vonatkozó érettségi vizsgatárgyak;* melyek az adott évi felvételi eljárásokat legalább *két évvel megelőzően közölt szóbeli alkalmassági vizsgakövetelmények*; továbbá mivel szerezhetők *az adott képzési területre, szakra többletpontok.*

Mindezekre tekintettel hangsúlyozni kívánom, hogy az érettségi vizsgára való jelentkezés kérdése nem egy azonnali döntés következménye az – adott esetben gyermekkorú – tanuló részéről, hanem egy folyamat eredményeként, több tényezőt és körülményt mérlegelő tudatos döntés, amelyre a tanuló és családja az iskolával együttműködve tulajdonképpen már az érettségire való jelentkezést megelőző két évvel korábban elkezd felkészülni. A *2016-ban érettségiző öt évfolyamos osztályok tekintetében az érettségire való felkészülés tehát már megkezdődött a 2014/2015-ös tanévben, a 2017-ben érettségiző osztályok felkészülése pedig a 2015/2016-os tanévben.*

A Középiskola 2016-ban érettségiző nyelvi előkészítős osztályainak diákjai a május-júniusi vizsgaidőszak *érettségi vizsgájára* a Vizsgaszabályzat 12. § (6) bekezdés b) pontja értelmében a Vizsgaszabályzat módosítását követően *csupán 3 héttel később, február 15-ig jelentkezhettek* a vizsga szintjét, valamint a vizsga e rendelet 9. §-ának (1) bekezdése szerinti fajtáját is megnevezve. Továbbá az érettségi vizsgára jelentkezőnek meg kell jelölnie azt is, ha a vizsgatárgyból nemzetiségi nyelven vagy célnyelven kíván vizsgázni. A végzős diákok képességeik alapján ezzel párhuzamosan szintén *február 15. napjáig* a felsőfokú továbbtanulással kapcsolatos döntésüket is meg kell hozniuk a Felvételi Korm. r. 8. § (1) bekezdés b) pontja alapján.

A tanulmányi és vizsga követelményeket megfogalmazó jogszabályi rendelkezések megváltoztatásakor különös gonddal kell eljárni és a változásokat az adott képzési időszak legalacsonyabb évfolyamán lehet bevezetni, vagyis például jelen esetben a középiskolák kezdő évfolyamán.

Abban az esetben, ha a jogalkotó módosítani kíván a szabályokon, hangsúlyozottan irányadónak kell tekintetni a kellő felkészülési idő biztosításával kapcsolatos előírásokat, amelyek egyrészt a Jat. előírásaiból, másrészt a jogbiztonság elvét kifejtő alkotmánybírósági gyakorlatból következnek. 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.

Álláspontom szerint egy adott állapot szerinti jogosultságok és kötelezettségek rendszere alapvetően befolyásolja az érintettek magatartását, valamint az alapját képezi a jövőre vonatkozó döntéseiknek, a rövidebb-hosszabb távú tervezésnek. Az *adott jogvédelmi szint biztosítása* a jogbiztonság, a kiszámíthatóság, az előreláthatóság és a viszonylagos stabilitás követelményét fogalmazza meg. A jogvédelmi szint biztosításával, ezen belül a bizalomvédelemmel összefüggő kötelezettségek körében nem csupán az alkotmányos alapjogoknak, hanem a törvényhozás által biztosított jogosultságoknak (az Alaptörvény alatti dimenzió) a védelméről is szó van.

Amint arra már több ombudsmani jelentésemben is rámutattam, az Alkotmánybíróság az állam bizalomvédelemmel összefüggő kötelezettségeit a jogalkotásban, a jogszabályok változtatása kapcsán fejtette ki. Az alapvető alapjogi követelmények közé sorolható a megfelelő felkészülési idő biztosítása, a fokozatosság és *az azonnali hatályú jogelvonás tilalma*. Jelen vizsgálatommal összefüggésben ismételten rá kell mutatnom arra, hogy az állampolgárok joggal várják el, hogy a jogszabály-módosításokat – különösen, ha az gyermekek, fiatalok sorsát és életét érinti – a jogalkotó a lehető legnagyobb körültekintéssel készítse elő, figyelembe véve az érintettek élet- és jogviszonyait. A vizsgált ügyben e garanciákra azonban a jogalkotó nem volt tekintettel.

A középiskolai felvételi eljárás, illetve az iskolaválasztási döntés meghozatalakor a tanulók és szüleik számos körülményt mérlegelnek, így többek azt, hogy a választott iskola milyen képzést nyújt, azzal milyen elhelyezkedési lehetőségek várhatóak, valamint azt is, hogy az érettségi megszerzésével milyen lehetőség van felsőfokú továbbtanulásra.

Ezek körében értékelik az idegen nyelv várható elsajátításának szintjét, amely mind az elhelyezkedési, mind pedig a továbbtanulási lehetőségeket nagymértékben befolyásolja, az utóbbi esetben többletpont is szerezhető vele.

A vizsgálatom során elemzett kérdésekre figyelemmel megállapítom, hogy a jogalkotó az érettségire való *felkészülési folyamat alatt, az érettségi vizsgára és a felsőoktatási felvételire való jelentkezés időpontja előtt 3 héttel változtatta meg az érettségire jelentkezés feltételrendszerét, amikor a tanulók legalább egy, a végzős diákok pedig már két éve megkezdték felkészülésüket az érettségi vizsgára*, azzal párhuzamosan tulajdonképpen előkészítették a felsőfokú továbbtanulásuk lehetőségét is.

A tényállásban feltártak szerint a Vizsgaszabályzat azonnali hatályú módosítása, az idézett rendelkezés hatályon kívül helyezése a már megkezdett felkészülési folyamatot szakította meg és elvehette a tanulóktól azt a lehetőséget, hogy az általuk másfél éve megkezdett felkészülés szerint érettségizhessenek, sikeres érettségi esetén többletpontot érvényesíthessenek a felvételi eljárásban.

*Mindezekre tekintettel megállapítom a Vizsgaszabályzat 53. § (7) bekezdésének 2016. január 23-ai hatályon kívül helyezésével összefüggésben, hogy a jogi szabályozás megváltoztatása során a kellő felkészülési idő biztosításának figyelmen kívül hagyása súlyosan sérti a jogbiztonság követelményét, valamint a hozzáférhető felsőoktatáshoz való joggal összefüggő visszásságot okoz, a jogsérelem közvetlen és súlyos veszélyét idézve elő.*

*A hatályon kívül helyezés nem volt összhangban az Nkt. felmenő rendszerre vonatkozó szabályaival, nem volt figyelemmel a felsőfokú továbbtanulással kapcsolatos rendelkezésekre sem, ezáltal a jogalkotó sem az érintett tanulók, sem szüleik, sem az iskolák számára nem biztosította a megváltozott körülményekhez szükséges minimális felkészülési időt.*

*Az érettségire jelentkezés feltételeinek szűkítése legfőképpen az érettségire való felkészülést már megkezdő évfolyamok tanulói számára okozott visszásságot, de a jogszabály szinte azonnali változása komoly hatással van azokra a tanulókra (és szüleikre), akik a felmenő rendszerre figyelemmel annak tudatában kezdték meg a középiskolát, hogy az adott intézményben akár felsőfokú nyelvvizsgával egyenértékű érettségit is szerezhetnek, amire a tanulókat a választott középiskola fel is készíti.*

Intézkedésem megfogalmazásakor figyelembe vettem ugyanakkor azt is, hogy vizsgálatom lezárásakor a 2015/2016-os tanévben végzős, tanulói jogviszonnyal rendelkező és érettségi előtt álló tanulók *időközben* – az iskolában történt tagozatváltást és különbözeti vizsgák letételét követően – *sikeres érettségi vizsgát tehettek*, valamint a 2017-ben érettségiző érintett tanulók is *megkezdték az érettségire való felkészülést*, továbbá külön vizsgákat tettek, illetve tesznek a két tanítási nyelvű érettségi megszerzése érdekében. Továbbá arra is figyelemmel voltam, hogy az Oktatási Hivatal adatai szerint – a tényállásban rögzítettek szerint – a nem két tanítási nyelvű képzésben, de két tanítási nyelvű iskolában érettségire jelentkezők száma alapján *a jogszabály változása nem csak a vizsgált Középiskolában tanulókat érintette, hanem több középiskolát is*.

**Intézkedésem**

A jelentésemben feltárt, alapvető joggal összefüggő visszásság jövőbeni bekövetkezése lehetőségének a megelőzése érdekében az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján *felkérem* az emberi erőforrások miniszterét, hogy a tárca jogalkotással összefüggő szakmai tevékenysége és az előzetes tervezés során a jövőben hangsúlyosabban legyen figyelemmel a garanciális elvek, így a kellő felkészülési idő biztosítására, valamint a felmenő rendszer követelményének érvényesítésére.

Budapest, 2016. november

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának**
**Jelentése**
**az AJB-388/2016. számú ügyben**

Előadó: dr. Baksa Zsuzsanna
dr. Farkas Eszter

## Az eljárás megindítása

A panaszos beadványában a közforgalmú személyszállítási utazási kedvezményekről szóló 85/2007. (IV. 25.) Korm. rendelet szerinti, diákok számára a lakhely és tanintézmény közötti közlekedésre vonatkozó 90%-os – bérlet kedvezmény igénybevételével kapcsolatban kérte a vizsgálatomat.

Panaszára a MÁV-START Zrt. majd a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium egymásnak ellentmondó válaszokat adott.

Tekintettel arra, hogy a beadványokban foglaltak alapján felmerült a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, valamint a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásság gyanúja – az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján – vizsgálatot indítottam, amelynek keretében áttekintettem az utazási kedvezményekre vonatkozó jogszabályokat továbbá a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium és az Oktatási Hivatal álláspontját kértem.

## Az érintett alapvető jogok és elvek

- 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

- Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) (Alaptörvény)
- A személyszállítási szolgáltatásokról szóló 2012. évi XLI. törvény (Szsztv.)
- A nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (Ftv)
- Az Oktatási Hivatalról szóló 121/2013 (IV. 26.) Korm. rendelet
- Az oktatási igazolványokról szóló 362/2011. (XII. 30.) Korm. rendelet
- A közforgalmú személyszállítási utazási kedvezményekről szóló 85/2007. (IV. 25.) Kormányrendelet (a továbbiakban: Utazási kedvezmény kormányrendelet.)

## A megállapított tényállás

Panaszos leánya Szlovákiában a komárnoi székhelyű, az Oktatási Hivatal által akkreditált oktatási intézményben tanul. Nappali tagozatos hallgatóként vonattal közlekedik az intézményhez legközelebb eső állomásig, amely Komáromban van. Utazásához az Utazási kedvezmény kormányrendeletben biztosított, Magyarországon érvényes 90%-os utazási kedvezményt vette igénybe. A 90%-os kedvezmény igénybevételéhez az oktatási kormányrendeletben meghatározott, az Oktatási Hivatal által kiállított diákigazolvány, illetve ideiglenes diákigazolvány szükséges. A panaszos által megküldött dokumentumok alapján leánya ezzel az ideiglenes, illetve az oktatási intézmény által kiállított nemzetközi diákigazolvánnyal is rendelkezett. A MÁV ellenőrei ennek ellenére megbüntették, arra hivatkozva, hogy nemzetközi diákigazolványával nem veheti igénybe az utazási kedvezményt.

A panaszos 2015 októberében levélben kereste meg a MÁV-START Zrt.-t. A vasút társaság válaszában arról tájékoztatta, hogy gyermeke magyar diákigazolványa a kedvezményre való jogosultság igazolására megfelel, a tanintézmény székhelyének feltüntetése hiánya miatt azonban a bérlet megváltásához és használatához szükség van egy „Igazolás a tanulók kedvezménye igénybevételéhez" elnevezésű nyomtatványra is, amit a lakóhely szerinti vasútállomás jegypénztáránál lehet igényelni. Az ellenőrzés során az igazolást a diákigazolvánnyal együtt kell felmutatni.

Az útmutatásnak megfelelően a panaszos a vasútállomás jegypénztáránál igényelte az igazolás nyilvántartásba vételét, hogy leánya kedvezményes bérletét használhassa, de a pénztáros megtagadta a nyilvántartásba vételt. Ezért 2015. október 13-án ismételten a vasút társasághoz fordult, ahol – az előzőekkel ellentétben – azt a tájékoztatást kapta, hogy az Utazási kedvezmény kormányrendelet szerint a külföldi kiállítású diákigazolvány alapján a tanuló csak 50%-os kedvezményre jogosult.

A panaszos a MÁV álláspontját továbbra sem fogadta el. Következő levelére írt válaszban a vasút társaság fenntartotta a korábbiakat kiegészítve azzal, hogy a fent említett kormányrendelet értelmében a szóban forgó utazás nemzetközi utazásnak minősül, amelynek magyarországi szakaszára a kedvezmény nem vehető igénybe.

Ez után a panaszos 2015. november 11-ei levelében arra hívta fel a vasút társaság figyelmét, hogy leánya utazása teljes egészében belföldön történik, Kelenföld és Komárom között és mivel Komárnoban vasúti közlekedés nincs, így Komárom a tanintézményhez legközelebb eső vasútállomás.

A MÁV-START Zrt. utolsó tájékoztatásában megírta a panaszosnak, hogy mivel az igazoláson a tanintézmény székhelyeként Budapest van feltüntetve, ezért az utazási kedvezményt csak a lakóhely, – Tököl – és Budapest között veheti igénybe. A panaszos megírta a vasút társaságnak, hogy az igazoláson azért van Budapest feltüntetve a külföldi intézmény székhelyeként, mert a külföldön tanuló hallgatók nyilvántartását az Oktatási Hivatal végzi, aminek székhelye Budapesten van.

A panaszos továbbra is vitatta a MÁV- START Zrt. álláspontját és ezért az Szsztv. vonatkozó szabályai szerint a Nemzeti Közlekedési Hatósághoz, mint a személyszállítást igénybevevő utasok jogainak védelme érdekében hatáskörrel rendelkező felügyeleti szervhez fordult jogorvoslatért. A Nemzeti Közlekedési Hatóság Piacfelügyeleti és Utasjogi Főosztálya a panaszt hatáskör hiányában az NFM-hez tette át, amely a válaszában arról tájékoztatta a panaszost, hogy a kedvezmény igénybevételéhez az Oktatási Hivatal által kiállított diákigazolványra, (illetve annak helyettesítésére alkalmas igazolásra) van szükség, amin a külföldi intézmény székhelyét tüntetik fel.

A továbbiakban felhívta a figyelmet arra, hogy amennyiben a lakóhelyen, illetve a tanintézet székhelyén nincs vasútállomás, úgy az azokhoz legközelebb fekvő, vagy legkönnyebben megközelíthető vasútállomástól lehet a bérletet megváltani, és amennyiben a diákigazolványból nem állapítható meg a külföldi intézmény székhelye, úgy szükség van az „Igazolás a tanulók vasúti kedvezménye igénybevételéhez" nevű nyomtatvány kiállítására.

A minisztérium végezetül összefoglalta, hogy a 90%-os kedvezmény igénybevételéhez az Oktatási Hivatal által kiállított diákigazolványra, vagy az ezt ideiglenesen helyettesítő igazolásra, illetve a viszonylat megállapításához szükséges, a vasút társaság által kérelemre kiállított igazolásra van szükség, amelyeket jegyvizsgálatkor fel kell mutatni. Mivel a panaszos leánya mindkét dokumentummal rendelkezik, így az NFM állásfoglalása szerint – ellentétben a MÁV tájékoztatásával – jogosult a 90%-os utazási kedvezményre.

A panaszos a minisztérium állásfoglalását a vasút társaságnak megküldte, onnan azonban ismét elutasító választ kapott, arra való hivatkozással, hogy a kedvezmény csak a hallgató lakóhelye, illetve a diákigazolványon, vagy az azt helyettesítő igazoláson feltüntetett települések közötti utazás esetében jogosít kedvezményre, tehát álláspontjuk szerint amennyiben az oktatási intézmény székhelye nem Magyarország területén található, a kedvezmény nem vehető igénybe.

A panaszos az igen zavaros és egymásnak ellentmondó tájékoztatások után fordult hozzám és a kialakult visszás helyzet feloldásához a segítségemet kérte, valamint arra hívta fel a figyelmet, hogy a kialakult helyzet legalább 60 diákot érint.

**A vizsgálat megállapításai**

**I. Hatáskör tekintetében**

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.

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 MÁV-START Zrt. közforgalmú személyszállítási szolgáltatást teljesítő közlekedési szolgáltató, ezért eljárásának vizsgálatára az ombudsman vizsgálati jogosultsága – az Ajbt. hatásköri szabályai értelmében – egyértelműen kiterjed.

Az Oktatási Hivatalról szóló 121/2013 (IV. 26.) Kormányrendelet értelmében az Oktatási Hivatal az oktatásért felelős miniszter irányítása alá tartozó, központi hivatalként működő központi költségvetési szerv, így a biztos vizsgálati jogköre az Oktatási Hivatal tevékenység esetén is fennáll.

**II. A vizsgált 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 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 elvi éllel azt mondta ki, 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.*”

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 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.

## III. Az ügy érdemében

### 1. Az utazási kedvezményre való jogosultság jogszabályi feltételrendszere

A tanulói, hallgatói jogviszonyban állók számára biztosított utazási kedvezmények igénybevételéhez az Oktatási igazolvány kormányrendelet meghatározott diákigazolványra van szükség, amely a Nemzeti Egységes Kártyarendszer specifikációinak megfelelő igazolvány. Az Nft. 79. §-ának rendelkezései alapján magyar állampolgár engedély nélkül folytathat tanulmányokat külföldi felsőoktatási intézményben, továbbá a külföldi tanulmányokban résztvevők jogosultak a diákigazolványra.

Az Oktatási igazolvány kormányrendelet 4. §-a szerint *az oktatási igazolványok nyilvántartásával és adatkezelésével kapcsolatos feladatokat, az adatkezelési műveletekhez kapcsolódó informatikai fejlesztési és üzemeltetési, továbbá ügyfélszolgálati feladatokat az Oktatási Hivatal (továbbiakban: adatkezelő) látja el. Az oktatási igazolvány igénylésében közreműködő intézmény (továbbiakban: közreműködő intézmény) a nem magyar oktatási intézménnyel tanulói hallgatói jogviszonyban álló személy oktatási igazolványa esetében az adatkezelő.* Tehát a vizsgált ügyben, a panaszos leányának diákigazolványa kiállításában közreműködő intézmény az Oktatási Hivatal. A kormányrendelet szerint az oktatási igazolvány kiadásáig a közreműködő intézmény a jogosult kérésére igazolást ad ki, amely igazolja az oktatási igazolványra való jogosultságot. Panaszos leánya ennek az igazolásnak a birtokában vásárolta a 90%-os kedvezményre jogosító bérlet szelvényt.

A Nft. 3. melléklet III. pontja szerint a diákigazolványon, illetve az azt helyettesítő igazoláson fel kell tüntetni többek között a *felsőoktatási intézmény rövidített nevét, székhelye vagy telephelye címének települését, amellyel a hallgató jogviszonyban áll. A nem magyar oktatási intézménnyel hallgatói jogviszonyban álló hallgató diákigazolványa a „külföldi intézmény" megjelölést tartalmazza.* Az Oktatási Hivatal ebben az esetben a diákigazolványon illetve az azt helyettesítő igazoláson az intézmény székhelyeként Budapestet, – mint a közreműködő intézmény székhelyét – jelöli meg. A panaszos leányának igazolásán – tekintve, hogy komárnoi székhelyű oktatási intézményben tanul – tehát Budapest van az intézmény székhelyeként megjelölve.

A feltárt tényállás szerint a 90%-os kedvezményt csak a lakóhelye, – Tököl – és Budapest között veheti igénybe, mivel igazolásán Budapest van a külföldi intézmény székhelyeként megjelölve. *Álláspontom szerint indokolatlan a külföldi intézmény székhelyeként Budapestet megjelölni, ugyanis így a 90%-os kedvezményre jogosító igazolványon feltüntetett adatok, valamint az Utazási Kormányrendeletben foglaltak is értelmüket vesztik.*

A problémával kapcsolatban 2016. július 19-én kelt levelemben megkerestem az Oktatási Hivatalt. A megkeresésben arról kértem tájékoztatást, hogy álláspontjuk szerint milyen utazási kedvezmények vonatkoznak a nappali felsőoktatásban résztvevő hallgatók lakóhelye illetve a tanintézményhez legközelebb eső, belföldi vasútállomás közötti utazásra. Az Oktatási Hivatal válaszában jelezte, hogy az Utazási kedvezmény kormányrendelet az NFM jogalkotói körébe tartozik, így a diákigazolvánnyal igénybe vehető utazási kedvezmény megállapítására irányuló jogkör is.

A következőkben azzal kapcsolatban informálódtam, hogy milyen kedvezmények vonatkoznak azokra a magyar állampolgárokra, akik tanulmányaikat az Európai Unió más tagállamában székhellyel rendelkező tanulmányi intézményben folytatják, illetve azokra az uniós állampolgársággal rendelkező hallgatókra, akik tanulmányaikat Magyarország területén folytatják. Az első esetre válaszul arról tájékoztattak, hogy az EU más tagállamában tanulmányokat folytató hallgató szintén jogosult diákigazolványra és belföldön ennek megfelelően jogosult helyközi közlekedésben bármely viszonylatban 50%-os kedvezményre.

Álláspontjuk szerint a második esetben ugyanúgy jogosult a hallgató a diákigazolványra és az ahhoz kapcsolódó kedvezményekre. Amennyiben rendelkezik Magyarországon bejelentett lakcímmel, úgy azt tüntetik föl az igazolványon, amennyiben nem, úgy a lakóhely és az oktatási intézmény közötti utazási kedvezmény nem értelmezhető.

Végül arra a kérdésre, hogy a diákigazolványon, illetve az azt helyettesítő igazoláson a külföldi intézmény székhelyeként miért Budapestet jelölik meg, azt a választ kaptam az Oktatási Hivataltól, hogy ennek: *„(…) a diákigazolvány rendszer, mint alkalmazásból fakadó technikai sajátosság a magyarázata: a szoftver intézményi törzsében diákigazolvány kiadó helyként szerepel a külföldi oktatási intézmény. Az intézménytörzsben egy diákigazolvány kiadó helyhez egy település rögzíthető. Tekintettel arra, hogy valamennyi, az adott államban elismert oktatási intézmény tanulója, vagy hallgatója jogosult diákigazolványra, a rendszer adottságaiból fakadóan jelenleg nem tudunk egy szabadon írható mezőt biztosítani a külföldi oktatási intézmény településének igénylésenként való rögzítésére."*

A továbbiakban arról tájékoztattak, hogy 2016. május 26-án az Oktatási Hivatal képviselői részt vettek az NFM-ben a Kedvezmény kormányrendelet koncepcionális módosításával kapcsolatos egyeztetésen, amelyen jelezték a számukra ismert problémákat, ezek között a Komárom-Komárno kedvezményekkel kapcsolatos problémakör is szerepelt. Megoldási javaslatként az Oktatási Hivatal megfogalmazta, hogy szükséges lenne a diákigazolványon a külföldi oktatási intézmény székhelyét feltüntetni, ami azonban önmagában nem jelentene megoldást a problémára, ahhoz az Utazási kedvezmény kormányrendelet módosítására is szükség volna.

Álláspontja szerint a jelen ügy kivételes, ugyanis a földrajzi és közlekedési adottságok miatt kifejezetten belföldi az utazási cél, függetlenül attól, hogy az intézmény települése az országhatáron kívül esik. Erre az esetre egyedi megoldás képzelhető el, akár az Utazási kedvezmény kormányrendeletben egy speciális rendelkezés beiktatásával vagy a közlekedési szolgáltató által rugalmasan kezelve a célállomást, és viszonylatigazolással megoldva az utazási kedvezmény biztosítását.

*Mindezek alapján megállapítom, hogy az Oktatási Hivatal által is észlelt helyzet, amely a valós élethelyzet és a jogszabályi hiányosság egymásnak feszüléséből ered, sérti a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményét, amelyből eredően az eltérő jogértelmezési gyakorlatok miatt sérülnek az érintettek tisztességes hatósági eljáráshoz fűződő alapvető jogai is. Álláspontom szerint egy ilyen helyzet rendezésének elhúzódása önmagában is sérti a jogbiztonság követelményét.*

## 2. Az utazási kedvezmény igénybevételét biztosító jogszabályok

A tanulói, hallgatói jogviszonyhoz kötött szociálpolitikai utazási kedvezményeket az Utazási Kedvezmény kormányrendelet szabályozza. Az Utazási Kedvezmény kormányrendelet 1. § (2) bekezdése értelmében a rendeletben meghatározott utazási kedvezmények kizárólag Magyarország területén vehetők igénybe, de a nemzetközi utazás magyarországi szakaszára nem.

Az Szsztv. értelmező rendelkezései között definiálja a belföldi, illetve a nemzetközi személyszállítási szolgáltatás fogalmait:

*1. § belföldi személyszállítási szolgáltatás: az a személyszállítási szolgáltatás, amelyben az utazás megkezdésének a helye és a célállomás helye egyaránt Magyarország területén van;*

*25. nemzetközi személyszállítási szolgáltatás: olyan személyszállítási szolgáltatás, amelynek során a járat valamely, az Európai Gazdasági Térségről szóló megállapodásban részes állam (a továbbiakban: EGT-állam) legalább egy határán áthalad, és amelynek fő célja a különböző EGT-államok állomásai vagy megállóhelyei közötti személyszállítás; vasúti járművel végzett személyszállítás esetén a vonatot egyesíthetik és szétválaszthatják, továbbá a különböző vasúti szerelvények különböző kiindulási és célállomással rendelkezhetnek, feltéve hogy valamennyi vasúti kocsi legalább egy államhatáron áthalad;*

Az igénybe vehető kedvezményeket az Utazási kedvezmény kormányrendelethez tartozó 1. melléklet határozza meg.

Ennek 18. pontja alapján a nappali és esti képzés munkarendje szerint felsőoktatásban tanulmányokat folytató hallgató intézmény – lakhely közötti helyközi utazáshoz 90%-os bérlet kedvezményt biztosít.

A MÁV-START Zrt. Díjszabása 5.2.4. pontja alapján, ha a hallgató lakóhelyén, illetve a tanintézmény székhelyén nincs vasútállomás, úgy az ezekhez legközelebb eső, vagy legkönnyebben megközelíthető vasútállomástól lehet a kedvezményes bérletet megváltani.

A konkrét esetben a panaszos lánya a komárnoi székhelyű tanintézményhez legközelebb eső vasútállomásig utazott, amely Magyarország területén, Komáromban található. A vasút társaság munkatársai ezt az utazást nemzetközi utazásnak minősítették és erre hivatkozva büntették meg a panaszos leányát. Amikor a panaszos levélben megkereste a MÁV-START Zrt. ügyfélszolgálatát, arról tájékoztatták, hogy a Kelenföld- Komárom valóban belföldi viszonylat, amelyre belföldi menetdíj számolható el, ennek ellenére mivel a tanintézmény székhelye nem Magyarországon található, így az utat nemzetközi utazásnak minősítették.

Az NFM ezzel ellentétes álláspontot alakított ki, amely szerint a Kelenföld- Komárom viszonylat nem minősül nemzetközi utazásnak, így a hallgatónak a belföldi utazásra vonatkozó kedvezmény jár.

*A feltárt gyakorlat alapján megállapítom, hogy az érintett szervek egymásnak ellentmondó jogértelmezése (nemzetközi utazás, vagy belföldi utazás kérdésében) egyértelműen a vonatkozó szabályozás hiányosságaira vezethető vissza, amely sérti a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményét, illetve ehhez kapcsolódóan sérült az érintett tisztességes hatósági eljáráshoz fűződő alapvető joga is.*

A probléma feloldása érdekében az NFM-től első sorban arra vártam választ, hogy álláspontja szerint helyes-e a MÁV- START Zrt. jogértelmezése, amely szerint a hallgató utazása nemzetközi utazásnak minősül-e.

Az NFM az adott kérdéssel kapcsolatban kikérte a MÁV-START Zrt. illetve az Oktatási Hivatal álláspontját, amely alapján – ellentétben a korábban panaszosnak adott válasszal – annyit állapított meg, hogy az utazás nemzetközi utazásnak minősül, amelynek magyarországi szakaszára sem vehető igénybe az utazási kedvezmény. Az NFM megkeresésre adott válasza és a korábban képviselt álláspontjai közötti ellentmondás alapján ismét kirajzolódott, hogy a vonatkozó jogszabályok nem rendelkeznek a konkrét élethelyzetre vonatkozóan iránymutatással, ezért ebből fakadóan maga az NFM fél éves eltéréssel két egymásnak tökéletesen ellentmondó álláspontot alakított ki a kérdéssel kapcsolatban.

*Mindezek alapján megállapítom, hogy mind a vonatkozó jogszabályok hiányosságai, ebből fakadóan a jogértelmezés, és ennek következtében a jogalkalmazás sem egységes, ami alapján sérül a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye, illetve ehhez kapcsolódóan az érintett tisztességes hatósági eljáráshoz fűződő alapvető joga is.*

A továbbiakban arról kértem az NFM véleményét, hogy amennyiben az utazás nemzetközi utazásnak minősül, úgy álláspontjuk szerint nincs-e ellentmondás az Utazási kedvezmény kormányrendelet illetve a vasút társaság jogértelmezése között. Tekintettel arra, hogy az NFM a MÁV-START Zrt. korábbi, a panaszosnak írt levelében foglaltakkal megegyező álláspontot alakított ki, ebből arra lehet következtetni, hogy a fennálló helyzetet az NFM nem tartja ellentmondásosnak. A megkeresésben kitértem arra a kérdésre is, hogy esetlegesen szükségesnek tartja-e az NFM a jogértelmezés és az Utazási kedvezmény kormányrendeletben foglaltak közötti ellentét feloldását, illetve, hogy ezzel kapcsolatban tervez-e bármilyen intézkedést tenni. Válaszában az NFM arról tájékoztatott, hogy ahhoz, hogy a határon túli tanulók, hallgatók is jogosulttá váljanak a kedvezményes bérlet megvásárlására, az Utazási kedvezmény kormányrendelet módosítására lenne szükség, amelyre vonatkozóan kormányzati döntés nincs. Szükségesnek tartom kihangsúlyozni, hogy az adott kérdésben nem határon túli magyar hallgatókról van szó, hanem Magyarországon élő, de az EU más tagállamában, Magyarországon akkreditált oktatási intézményben tanuló hallgatókról, akik nap, mint nap utaznak lakóhelyük és a tanintézmény székhelye között, így az NFM válasza nem tekinthető relevánsnak.

Végül pedig a MÁV-START Zrt. honlapján feltüntetett tájékoztató megfelelőségével kapcsolatban kérdeztem az NFM-et, hogy azok teljes körű tájékoztatást nyújtanak-e a külföldön tanuló diákok számára igényelhető utazási kedvezményekkel kapcsolatban. Erre válaszként az NFM arról tájékoztatott, hogy ennek ellenőrzése a Közlekedési Hatóság hatáskörébe tartozik és ezzel kapcsolatban eddig panasz nem érkezett.

*Összességében hangsúlyozom, hogy az Utazási kedvezmény Kormányrendelet vonatkozó rendelkezései, valamint a valós élethelyzet közötti ellentmondás feloldásáról, a jogalkotó az arról való tudomása ellenére a jelentés megszületéséig nem intézkedett. A 2016-2017-es tanév szeptemberi indulásakor újabb hallgatók szembesülnek majd a rendezetlen helyzet okozta problémával, amelynek elhúzódó rendezése sérti az érintettek jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonsághoz, valamint a tisztességes hatósági eljáráshoz fűződő alapvető jogait.*

**Intézkedések**

A jelentésemben feltárt alapjoggal összefüggő visszásság orvoslása, jövőbeli bekövetkezésének megelőzése érdekében

1. az Ajbt. 37. § bekezdése alapján felkérem a **nemzeti fejlesztési minisztert**, hogy a Kormány tagjainak feladat- és hatásköreiről szóló 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet 119. § e) bekezdésében foglalt hatáskörében intézkedjen a jelentésben feltárt visszás helyzet jövőbeni elkerülése érdekében az Utazási Kedvezmény Kormányrendeletben foglaltak és a konkrét élethelyzet közötti ellentmondás feloldásáról. Ennek keretében fontolja meg a kedvezmények koncepcionális módosítását célzó jogszabály módosítás előkészítése során a valós élethelyzetre vonatkozó szabályok beépítését az Utazási Kedvezmény Kormányrendeletbe;

2. az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkérem **a nemzeti fejlesztési minisztert,** hogy tegyen intézkedéseket – a MÁV-START Zrt-vel fennálló közszolgáltatói szerződés keretén belül – arra vonatkozóan, hogy a vasúttársaság a kedvezmények igénybevételével kapcsolatos egységes eljárásrendet vezessen be.

3. az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkérem **az emberi erőforrások miniszterét**, a Kormány tagjainak feladat- és hatásköreiről szóló 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet 59. § (2) bekezdésében foglalt hatáskörében tegyen intézkedéseket az Oktatási Hivatal által kezelt diákigazolvány-rendszer fejlesztésével kapcsolatosan a tekintetben, hogy a külföldi intézmény székhelyeként ne Budapestet jelölje meg.

Budapest, 2016. szeptember

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának**
**Jelentése**
**az AJB-1359/2016. számú ügyben**

Előadó: dr. Szentkirályi-Harsányi Ágnes

**Az eljárás megindítása**

Több panasz érkezett Hivatalomhoz a pénzforgalmi szolgáltatás nyújtásáról szóló 2009. évi LXXXV. törvény (a továbbiakban: Psznyt.) 36/A. § (1) bekezdése a) pontjának 2015. január 1-jétől való hatályon kívül helyezett rendelkezése miatt. A pénzügyi rezsicsökkentéssel összefüggésben a pénzforgalmi szolgáltatás nyújtásáról szóló 2009. évi LXXXV. törvény módosításáról szóló 2013. évi CLXXXIX. törvény 6. § a) pontja a fent hivatkozott törvényhely hatályon kívül helyezését tartalmazza. A módosítás következtében 2015. január 1-jétől megszűnt a bankfiókban való készpénzfelvétel ingyenessége. A hatályos szabályozás alapján a fogyasztók számára az adott naptári hónap legalább első két alkalommal a fizetési számláról forintban teljesített, együttesen a százötvenezer forintot meg nem haladó készpénzfelvétel akkor ingyenes, ha az a Magyarországon elhelyezett automata bankjegykiadó gépből készpénz-helyettesítő fizetési eszköz útján történik.

A tárgykörben érkezett panaszok arra hivatkoztak, hogy a módosított rendelkezés különösen nagy nehézséget okoz azok számára, akik nem használhatnak bankkártyát. E körbe tartoznak a gondnokoltak, mert a korlátozottan cselekvőképes vagy cselekvőképtelen, gondnokság alatt álló személyek folyószámlájához, illetve a gyámhatósági számlához a pénzintézetek nem engedélyezik a bankkártya-használatot, azzal az indokkal, hogy a bankjegykiadó gépből való kifizetéskor a pénzt felvevő személye nem azonosítható. A gondnokság alatt állók számlájáról, illetve a gyámhatósági számláról tehát kizárólag a bankfiókokban vehető fel készpénz, amely így díjköteles szolgáltatás, arra a Psznyt. nem biztosít ingyenességet, abban az esetben sem, ha az érintett nem rendelkezik bankkártyával.

Tekintettel arra, hogy a felvetett probléma összefüggésben áll az Alaptörvény XV. cikkében deklarált egyenlő bánásmód követelményével, továbbá a feladat- és hatáskörömet szabályozó 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 1. § (2) bekezdésének d) pontja értelmében az alapvető jogok biztosa tevékenysége során megkülönböztetett figyelmet fordít a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok védelmére, a beadványok alapján vizsgálatot indítottam. A vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdése alapján tájékoztatást kértem a nemzetgazdasági minisztertől.

Az AJB-2979/2014. számú jelentésben a látássérült személyek ATM-ekhez való hozzáférését vizsgáltam, amelyben a szabályozás hiányosságaira hívtam fel az emberi erőforrások miniszterét, egyúttal kértem, hogy kezdeményezze a jelenleg hiányzó és szükséges jogszabályi keretrendszer kidolgozását, továbbá tegyen intézkedéseket a jogszabályi keretrendszer megfelelő és hatékony alkalmazása érdekében.

**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 egyenlő bánásmód követelménye és az esélyegyenlőség előmozdításának elve* [Alaptörvény XV. cikk „A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes. Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékosság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja. Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.”

– *A fogyatékossággal élők kiemelt védelme* [XV. cikk (5) „Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.”]

**Alkalmazott jogszabályok**

– A pénzforgalmi szolgáltatás nyújtásáról szóló 2009. évi LXXXV. törvény (Psznyt.)
– Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény (Ebktv.)
– A fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény (Fot.)
– A gyermekvédelmi és gyámügyi feladat- és hatáskörök ellátásáról, valamint a gyámhatóság szervezetéről és illetékességéről szóló 331/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet (Gyámügyi korm. rendelet)
– Az ENSZ Fogyatékossággal élő személyek jogairól szóló egyezménye és az ahhoz kapcsolódó Fakultatív Jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 2007. évi XCII. törvény (CRPD ENSZ Egyezmény)

**A megállapított tényállás**

Az AJB-1359/2016. sz. ügyben a panaszos fia fogyatékossággal él, a panaszos szülő a gondnoka. A panaszos megírta, hogy 2015. január 1-jétől megszűnt az ingyenes készpénzfelvételi lehetőség a bankfiókokban. A gyámügyi számlákhoz a bankkártya-használatot – a gondnokolt érdekeire hivatkozva – nem engedélyezik a bankok, mert ebben az esetben nem ellenőrizhető a pénzt kivevő személye. A panaszos hátrányos megkülönböztetésnek tartja, hogy a gondnokoltnak a többi bankkártyával rendelkező banki ügyfelekkel ellentétben készpénzfelvételi díjat is kell fizetnie azért, hogy jövedelméhez hozzájusson. Álláspontja szerint a jogalkotó a jogszabály módosításakor figyelmen kívül hagyta a gondnokolt számlákról való készpénzfelvétel esetkörét. A panaszos a törvény megfelelő módosítását kérte, mivel a hatályos szabályozás hátrányosan érinti a fogyatékossággal élő személyeket.

Az AJB-1356/2016. sz. ügyben a panaszos a gondnokság alatt álló – nem gyámügyi számlával rendelkező – testvére képviseletében megírta, hogy 2015. január 1-jétől havi 150 ezer Ft összegű készpénzes kifizetés esetén az általuk igénybe vett pénzintézet mintegy 2000 Ft (pontosan 1800-1920 Ft) pénztári készpénzfelvételi díjat számol fel. A számlához nem lehet bankkártyát igényelni, mivel a számlatulajdonos gondnokság alatt áll, ugyanakkor a panaszos, mint meghatalmazott sem igényelhet bankkártyát a számlához. Így a pénzfelvételre csak bankfiókban van lehetőség. A panaszos kérte, hogy az amúgy is hátrányos helyzetben levő testvérét ne érje további hátrány és megkülönböztetés azzal, hogy őt nem érinti az ingyenes készpénzfelvétel lehetősége. A beadványokban ismertetett probléma kapcsán megkerestem a nemzetgazdasági minisztert, aki arról tájékoztatott, hogy a Psznyt. 2015. január 1-jétől hatályos módosításával egy súlyos probléma került a felszínre. Álláspontja szerint az ingyenes készpénzfelvétel lehetőségét mindenképpen biztosítani kell, a pénzügyi rezsicsökkentés ügyében tett intézkedések célkitűzései semmilyen körülmények között nem eredményezhetnek anyagi vagy egyéb jellegű hátrányt a társadalom egyetlen tagjának sem. Megerősítette ugyanakkor, hogy a bankok a bankkártya-igénylésről egyedi döntést hoznak és előre kikötik, hogy a cselekvőképtelen, korlátozottan cselekvőképes, gondnokság alatt álló személyek nem rendelkezhetnek bankkártyával. A miniszteri válasz szerint azonban ezt a helyzetet nem a készpénzfelvétel költségeinek csökkentését célzó, 2015. január 1-jétől hatályos szabályok módosításával, hanem a bankok belső szabályzatainak, a bankkártya-igénylésre és -elbírálásra vonatkozó rendelkezések megváltoztatásával kell megoldani.

A miniszter is támogatta ugyanakkor a fogyasztók és a különösen hátrányos helyzetű, fogyatékossággal élő személyek érdekeit szem előtt tartó szabályozási keret kialakítását, erre

azonban az esélyegyenlőséget sértő belső banki eljárások felszámolása révén látott lehetőséget, és jelezte, hogy a panaszok orvoslására a Magyar Nemzeti Bank rendelkezik megfelelő eszközökkel.

## 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. § (2) bekezdésének d) pontja és (3) bekezdése értelmében az alapvető jogok biztosa tevékenysége során megkülönböztetett figyelmet fordít a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok védelmére, továbbá a 2007. évi XCII. törvénnyel kihirdetett, a fogyatékossággal élő személyek jogairól szóló egyezmény végrehajtásának segítésére, védelmére és ellenőrzésére. Az Ajbt. 2. § (2) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosa javaslatot tehet az alapvető jogokat érintő jogszabályok módosítására, megalkotására.

### *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 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 éllel 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.”*

Ha összevetjük az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében, valamint a XV. cikk (2) és (4) bekezdésében foglaltakat a korábbi Alkotmány 2. § (1) bekezdésének és 70/A. § (1) bekezdésének szövegével, akkor abból az állapítható meg, hogy a jelen vizsgálat tárgyát képező jogállamiság elve, és 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 éllel állapította meg, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. Az Alkotmánybíróság szerint a jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is *világosak*, *egyértelműek*, működésüket tekintve *kiszámíthatóak* és *előreláthatóak* legyenek a norma címzettjei számára.

Az irányadó alkotmánybírósági tézis szerint (56/1991. (XI. 8.) AB határozat) 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. A hátrányos megkülönböztetés tilalma, a fogyatékossággal 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, 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 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 ítélhető 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 *fogyatékossággal élőket.*

Az Alaptörvény tehát a fogyatékossággal 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 fogyatékosság) 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 államcélt: e körben mérlegelni lehet az eszközök megválasztásában az állam teherbíró képességét.

A 422/B/1991. AB határozat megállapítása szerint az esélyegyenlőtlenség kiküszöbölését célzó törvényi intézkedéseknek széles skálája van, s a különböző szabályozási módok közül a jogalkotó - az Alkotmány rendelkezéseit tiszteletben tartva - szabad belátása szerint választhat. Emellett a különböző társadalmi csoportok esélyeinek egyenlőségét nem egy-egy jogszabály, vagy állami intézkedés, hanem jogszabályok és állami intézkedések rendszere révén lehet biztosítani, illetve az állam ilyen módon járulhat hozzá az esélyegyenlőség megteremtéséhez, vagy legalábbis az egyenlőtlenségek csökkentéséhez. (725/B/1991. AB határozat, 553/B/1994. AB határozat)

Az Alkotmánybíróság több határozatában (pl. 2100/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 557. 192/2010. (XI. 18.) AB határozat) megállapította, hogy az Alkotmány 70/A. § (3) bekezdésében foglalt esélyegyenlőség elve nem minősül alapjognak, hanem általános állami célkitűzést jelent az esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölését célzó intézkedések kilátásba helyezésével. Az e célkitűzés megvalósítását szolgáló állami intézkedések tartalmának kialakítása azonban – alkotmányos keretek között – a hatáskörrel rendelkező állami szervek mérlegelésétől függ.

Az Alkotmánybíróság 13/2008. (II. 21.) AB határozatában rámutatott arra, hogy diszkrimináció és az esélyegyenlőség követelményeinek biztosítása összefüggései körében az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése nem a jogalanyok közötti bármiféle különbségtételt tilt; ez összeegyeztethetetlen lenne a jog rendeltetésével [61/1992. (XI. 21.) AB határozat, ABH 1992, 280, 282.]. Az Alkotmány 70/A. § (3) bekezdése az állam számára konkrét kötelezettségeket nem határoz meg. Az esélyegyenlőtlenség kiküszöbölésének törvényi eszközrendszere széles skálán mozoghat, s ezek közül a jogalkotó feladata a legcélszerűbb szabályozási mód megválasztása, az intézkedések rendszerének átfogó kidolgozása (összefoglalóan pl. 652/G/1994. AB határozat; 552/B/2000. AB határozat).

A CRPD ENSZ Egyezmény egyenlőség és hátrányos megkülönböztetéstől való mentességről szóló 5. cikkében 1. A részes államok elismerik, hogy a törvény előtt minden személy egyenlő, és mindenféle hátrányos megkülönböztetés nélkül jogosult a törvények által nyújtott védelemre és kedvezményre. 2. A részes államok megtiltanak a fogyatékosság alapján történő bárminemű hátrányos megkülönböztetést, és minden téren biztosítják a fogyatékossággal élő személyek számára a hátrányos megkülönböztetéssel szembeni egyenlő és hatékony jogi védelmet. 3. Az egyenlőség előmozdítása és a hátrányos megkülönböztetés eltörlése érdekében a részes államok minden megfelelő lépést megtesznek, így biztosítva az ésszerű alkalmazkodást.

4. A fogyatékossággal élő személyek tényleges egyenlőségének előmozdításához és eléréséhez szükséges különleges intézkedések a jelen Egyezmény értelmében nem tekintendők hátrányos megkülönböztetésnek.

A CRPD ENSZ Egyezmény hozzáférhetőségről szóló 9. cikkének 1. pontja szerint a fogyatékossággal 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 fogyatékossággal élő személyek számára a fizikai környezethez, a közlekedéshez, az információhoz és kommunikációhoz, beleértve az információs és kommunikációs technológiákat és rendszereket, valamint más, nyilvánosan hozzáférhető vagy rendelkezésre álló lehetőségekhez és szolgáltatásokhoz való hozzáférést, mind városi, mind vidéki területeken. Ezek az intézkedések, amelyek magukban foglalják a hozzáférési akadályok és korlátok beazonosítását és felszámolását, többek között a következőkre vonatkoznak:

a) épületek, utak, közlekedés és más bel- és kültéri létesítmények, így iskolák, lakóházak, egészségügyi létesítmények és munkahelyek;

b) információ, kommunikáció és egyéb szolgáltatások, köztük az elektronikus szolgáltatások és segélyhívó szolgáltatások.

***5. 3. Az ügy érdeme tekintetében***

Jelen vizsgálat előzményeként szükséges hivatkoznom az AJB 2979-2014. számú jelentésemre, amelyben azt tekintettem át, hogy az ENSZ Fogyatékossággal Élő Személyek Jogainak Bizottsága (a továbbiakban: Bizottság) a pénzintézetek látássérült személyek számára való hozzáférhetőségére vonatkozó ügyben, és CRPD/C/9/D/1/2010. számú döntésében megfogalmazott ajánlások végrehajtása érdekében milyen konkrét intézkedéseket tett az érintett minisztérium. Az ajánlások között az is szerepelt, hogy Magyarország a CRPD részes államaként hozzon létre egy konkrét, kikényszeríthető és határidőkhöz kötött kritériumokkal rendelkező jogszabályi keretrendszert annak a figyelemmel kísérésére és értékelésére, hogy a magánjogi jogalanyok hogyan módosítják és teszik fokozatosan a korábban nem elérhető banki szolgáltatásaikat hozzáférhetővé. A részes államoknak azt is biztosítaniuk kell, hogy minden újonnan beszerzett ATM és más banki szolgáltatás teljes mértékben hozzáférhető legyen a fogyatékossággal élő személyek számára.

Jelen vizsgálatom kiindulópontja, hogy a kormány 2013-ban a gazdasági válság és az utóbbi években történt, a banki szolgáltatások jelentős drágulása hatására döntött a pénzügyi rezsicsökkentés mellett a következő területeken: átutalások olcsóbb elszámolása, tisztességtelen díjtételek csökkentése, azonnali átutalás bevezetése, devizahiteleseknek való segítségnyújtás, ingyenes készpénzfelvétel.

A Psznyt. 36/A. § (1) bekezdése a) pontját 2015. január 1-jétől a jogalkotó hatályon kívül helyezte, ezzel megszűnt a bankfiókban való készpénzfelvétel ingyenessége.

A pénzügyi rezsicsökkentéssel összefüggésben a Psznyt. módosításáról szóló törvény indokolása szerint a törvény a pénzügyi rezsicsökkentés első lépéseként fogyasztói jogként kívánja biztosítani 150 ezer forint összeghatárig a jövedelemhez való készpénzben történő hozzáférést, ezzel is mérsékelve a családokra nehezedő pénzügyi terheket. A törvény értelmében 2014. február 1-jétől ingyenes az adott naptári hónapban bármely készpénzkiadó automatánál végrehajtott első két készpénzfelvétel együttes összegének 150 ezer forintot meg nem haladó része. Az ingyenes készpénzfelvételre a Magyarországon lakóhellyel vagy tartózkodási hellyel rendelkező 16. életévét betöltött személy jogosult azt követően, hogy nyilatkozatban megjelöli azt a tulajdonában lévő fizetési számlát, amely esetében az ingyenes készpénzfelvételi lehetőséget érvényesíteni kívánja. Amint azt a részemre megküldött miniszteri válasz is megerősítette, a pénzintézetek nem biztosítanak bankkártyát a gondnokság alatt álló személyek tulajdonában álló számlákhoz.

A gondnokoltak esetében nem feltétlenül önkéntes döntés a pénzintézeti számla nyitása. A Gyámügyi kormányrendelet 11. §-a alapján a városi gyámhivatal dönthet a gondnokoltak készpénzvagyonának gyámi fenntartásos betétben vagy folyószámlán történő elhelyezéséről. A gondnokság alatt álló személyek tulajdonában álló számláról, illetve a gyámhatósági számláról való készpénzfelvétel jelenleg díjköteles, miközben azon személyek, akik rendelkeznek bankkártyával, a Psznyt. által meghatározott esetekben jogosultak az ingyenes készpénzfelvételre.

A bankok a gondnokoltak pénzintézeti számlájához, illetve a gyámhatósági számlához azért nem biztosítanak bankkártya használatot, mert így kívánják elérni, hogy a készpénzfelvétel kizárólag a bankfiókokban történhessen a vagyonkezelői jogosultság igazolását követően. A pénzintézetetek ezzel a szerződési feltétellel tehát elviekben a gondnokoltak betétjeit védik, a bankkártyával való visszaélés lehetőségét kívánják kizárni, ez a gyakorlat azonban hátrányos az érintettek számára, mert így csak díj ellenében vehető fel készpénz a számlájukról.

A fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény alapelvei között az alábbi állami szerepvállalást fogalmazza meg:

- 2. § (4) 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.
- 2. § (5) Az állam köteles gondoskodni a fogyatékos személyeket megillető jogok érvényesítéséről, a fogyatékos személyek hátrányait kompenzáló intézményrendszer működtetéséről a nemzetgazdaság mindenkori lehetőségeivel összhangban.
- 3. § A fogyatékos személyek az őket mindenki mással egyenlően megillető jogaikkal állapotukból fakadóan kevéssé tudnak élni, ezért indokolt, hogy minden lehetséges módon előnyben részesüljenek.

A pénzügyi rezsicsökkentéshez kapcsolódóan a jogalkotó célja az volt, hogy minden fogyasztó számára biztosítsa egy meghatározott összeghatárig a kétszeri ingyenes készpénzfelvétel lehetőségét.

Az előre látható és kiszámítható jogalkotás jegyében tehát minden fogyasztóra ki kellett volna terjednie ennek a kedvezménynek. A jogbiztonság követelményéből nem következik, hogy a jogalkotót felelősség terhelné azért, mert egy később esetlegesen bekövetkező körülményt nem látott előre. Annak megítélése, hogy a bankfiókokból vagy a bankjegykiadó automatákból történhet az ingyenes készpénzfelvétel, főszabályként nem vet fel alkotmányossági kérdéseket. Van azonban olyan személyi kör, amely tőle független okok miatt nem tud élni a bankkártya igénylésének lehetőségével, esetükben ezért a törvényi szabályozás változása előre nem látható és számukra hátrányos következményekkel járt.

*Megállapítottam, hogy a jogalkotó a pénzügyi rezsicsökkentés keretében biztosított ingyenes készpénzfelvétel lehetősége megteremtésének jogi szabályozásakor nem alkotott olyan részletszabályokat, amelyek biztosítják a gondnokoltak, fogyatékossággal élő, továbbá bármilyen más olyan fogyasztók számára az ingyenes készpénzfelvétel lehetőségét, akik nem rendelkezhetnek bankkártyával. Így a jogi szabályozás hiánya az egyenlő bánásmód követelményével és az esélyegyenlőség követelményével összefüggésben visszásságot eredményez. A hatályos szabályozás nem garantálja, hogy a gondnokság alatt lévő személyek más számlatulajdonosokkal azonos módon igénybe tudják venni a jogalkotó által minden fogyasztó számára biztosítani kívánt kedvezményt. A jogalkotás egyenlő bánásmódot és esélyegyenlőséget biztosító megvalósítása elsődlegesen az állam feladata, a jogalkotás hiányosságának felelősségét és következményeit nem lehet a bankok és pénzügyi intézmények belső szabályozására hárítani.*

**Intézkedésem**

A vizsgálatom során feltárt alapjogokkal és alaptörvényi értékkel összefüggő visszásság megszüntetése és bekövetkezése lehetőségének jövőbeni megelőzése érdekében az Ajbt. 31. § és 37. §-ai alapján felkérem a nemzetgazdasági minisztert, hogy kezdeményezze a pénzforgalmi szolgáltatás nyújtásáról szóló 2009. évi LXXXV. törvény 36/A. §-nak megfelelő módosítását annak érdekében, hogy a gondnokoltak, fogyatékossággal élők, továbbá bármilyen más olyan fogyasztó számára, akik nem rendelkezhetnek bankkártyával, biztosítsa a pénzügyi rezsicsökkentés keretében minden fogyasztó számára biztosítani szándékozott ingyenes készpénzfelvétel lehetőségét.

Budapest, 2016. március

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának**
**Jelentése**
**az AJB-1018/2016. számú ügyben**

Előadók: dr. Bene Beáta
dr. Rajzinger Ágnes
dr. Tóth Krisztina

**Az eljárás megindítása**

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) kiemelt feladatomként nevesíti a gyermekek jogainak védelmét. Az Ajbt. 1. § (2) bekezdésének értelmében az alapvető jogok biztosa tevékenysége során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít 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. A 2015. évi gyermekjogi szakombudsmani munkám során jelen vizsgálatomban azt kívántam áttekinteni, hogy miként biztosított a családjuk szociális helyzetére tekintettel ingyenes vagy kedvezményes térítési díjú étkezésben részesülő rászoruló gyermekek étkeztetése az iskolai szünetek időtartama alatt.

A vizsgálat indulásakor hatályos jogi szabályozás szerint ugyanis a gyermekek és tanulók számára az étkeztetés biztosítása csak az óvodai nevelési napokon, illetve az iskolai tanítási napokon volt kötelező. A központi költségvetés ugyan a nyári szünet idejére, a nyári szociális gyermekétkeztetés biztosítására külön összeget különített el, amely a rászoruló gyermekek nyári étkeztetését biztosító települési önkormányzatok feladatellátásának pályázati úton történő támogatására szolgál, a rászoruló gyermekek étkeztetésének támogatása az őszi, téli, tavaszi iskolai szünetekben – a vizsgálatom indításakor – nem volt, a nevelés- és tanítás nélküli munkanapokon pedig jelenleg sem megoldott. Jelentésemben mindezek alapján átfogó képet kívántam nyújtani a rászoruló gyermekek őszi, téli, tavaszi iskolai szünetekben, valamint a nevelés- és tanítás nélküli munkanapokon való közétkeztetésének támogatásáról, külön figyelemmel az időközben történt jelentős jogszabályi változásokra.

Tekintettel arra, hogy a vizsgálat indításakor a jogi helyzettel kapcsolatban felmerült a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával, illetve az esélyegyenlőség előmozdításának követelményével összefüggő visszásság gyanúja, ezért Ajbt. 18. § (4) bekezdése alapján hivatalból vizsgálatot indítottam. A vizsgálatom eredményes lefolytatása érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontja és (2) bekezdése alapján tájékoztatást kértem az Emberi Erőforrások Minisztériumának szociális ügyekért és társadalmi felzárkózásért felelős államtitkárától, a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ (KLIK) elnökétől, illetve kilenc, meghatározott szempontok, reprezentatív tulajdonságok szerint kiválasztott – az ország különböző régióban lévő, eltérő nagyságú, lakosságszámú és fejlettségű – települési, kerületi önkormányzat polgármesterétől.

**Az érintett alapvető jogok és elvek**

- 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 esélyegyenlőség előmozdításának elve: *Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti. Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.* [Alaptörvény XV. Cikk (4)-(5) bekezdés]

**Az alkalmazott jogszabályok**

- Magyarország 2015. évi központi költségvetéséről szóló 2014. évi C. törvény
- a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény (a továbbiakban: Nkt.);

- a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. tv. (Gyvt.);
- a szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (Sztv.);
- a személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti alapellátások és gyermekvédelmi szakellátások térítési díjáról és az igénylésükhöz felhasználható bizonyítékokról szóló 328/2011. (XII. 29.) Korm. rendelet;
- az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról szóló 368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet;
- 2014. évben a társadalmi-gazdasági és infrastrukturális szempontból elmaradott, illetve az országos átlagot jelentősen meghaladó munkanélküliséggel sújtott települések jegyzékéről szóló 240/2006. (XI. 30.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Kr.)[1];
- a 2015/2016. tanév rendjéről szóló 28/2015. (V. 28.) EMMI rendelet;
- a közétkeztetésre vonatkozó táplálkozás-egészségügyi előírásokról szóló 37/2014. (IV.30.) EMMI rendelet (a továbbiakban: Közétk.r.);
- a szociális nyári gyermekétkeztetés 2014. évi támogatásáról szóló 20/2014. (III. 20.) EMMI rendelet (a továbbiakban: 20/2014. EMMI rendelet)[2];
- a nevelési-oktatási intézmények működéséről és a köznevelési intézmények névhasználatáról szóló 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet (a továbbiakban: 20/2012. EMMI rendelet).

**A megállapított tényállás**

**1.** Az *Emberi Erőforrások Minisztériumának szociális ügyekért és társadalmi felzárkózásért felelős államtitkárától (a továbbiakban: államtitkár)* – az üggyel kapcsolatos álláspontja kifejtése mellett – a rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben részesülő gyermekek számára vonatkozó statisztikai adatok megküldését kértem, valamint egyes konkrét kérdések megválaszolását. Így arra vonatkozóan kértem a tájékoztatását, hogy a szaktárca miként látja biztosítottnak a szociálisan rászoruló gyermekek étkeztetésének megoldását az őszi, téli, tavaszi szünetek munkanapjain, illetve a nevelés-, és tanítás nélküli munkanapokon, tekintettel arra, hogy a jogi szabályozás ezen időszakokban csak a felügyelet biztosítását teszi kötelező feladattá. A szociális nyári gyermekétkeztetéssel kapcsolatban tájékoztatást kértem arra vonatkozóan, hogy megoldott-e a speciális étkezési igényű gyermekek számára az egészségi állapotuknak megfelelő étkezés biztosítása, valamint arról, hogy a gyermekek nyári napközbeni felügyeletének ellátására vonatkozó kötelező jogszabályi rendelkezés hiányával kapcsolatban tervez-e a szaktárca intézkedést. Végül arról, hogy milyen megoldást lát azon probléma orvoslására, hogy a rászoruló bölcsődés korú gyermekek, akik bölcsődei ellátásban nem vesznek részt, az ingyenes étkezésben sem részesülhetnek.

A szociális ügyekért és társadalmi felzárkózásért felelős államtitkár *válaszában* kitért arra, hogy a Központi Statisztikai Hivatal OSAP 1210. sz. adatgyűjtésének 2014. december 31-i állapotra vonatkozó előzetes adatai szerint országosan *486.721* fő gyermek és nagykorúvá vált gyermek részesül rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben. Mivel a rendszeres gyermekvédelmi kedvezményhez havi jelleggel juttatott komponens jelenleg nem társul, az ombudsmani megkeresésben kért havi bontású adatok nem állnak rendelkezésre.

Az államtitkár a válaszában kitért arra, hogy a Gyvt. 20/A. § (1) bekezdése értelmében annak a gyermeknek, fiatal felnőttnek, akinek rendszeres gyermekvédelmi kedvezményre való jogosultsága a tárgyév augusztus l-jén fennáll, a tárgyév augusztus hónapjára tekintettel, akinek jogosultsága a tárgyév november 1-jén fennáll, a tárgyév november hónapjára tekintettel a gyámhatóság fogyasztásra kész étel, ruházat, valamint tanszer vásárlására felhasználható Erzsébet-utalvány formájában nyújt *természetbeni támogatást*. Az önkormányzatok által igényelt utalványok összege alapján az igénylés 2014. augusztus vonatkozásában (a szeptemberi pótigényléssel együtt) *505.241* fő részére, 2014. november vonatkozásában (a decemberi pótigényléssel együtt) *489.219* fő részére történt.

[1] Hatálytalan 2015. április 24-től.
[2] Hatálytalan 2015. december 31-től.

Tekintettel arra, hogy az utalványok egy részét a jogosultság megszűnése miatt 2015 márciusáig vissza kellett váltani, ezen adatok nem tekinthetőek véglegesnek. 2014-ben a szociális nyári gyermekétkeztetés keretében összesen *123.750* fő gyermek részesült az ellátásban, közülük *119.938* fő az állami támogatás terhére, *3.812* fő pedig a települési önkormányzat által biztosított önerőből. A szociális nyári gyermekétkeztetés biztosítására 2,64 milliárd Ft forrás állt rendelkezésre, melyből 2.592.490.238 Ft támogatás folyósítására került sor ténylegesen.

A Kr. szerint a *leghátrányosabb, hátrányos helyzetű valamint az egyéb kategóriába tartozó települések* szociális nyári gyermekétkeztetéssel kapcsolatos támogatási kérelmeit az alábbi táblázat tartalmazza:

| Település típusa | Pályázatot benyújtott önkorm. száma | Gyermekvédelmi kedvezményben részesülő gyermekek száma | Szociális nyári étkezést igénylő gyermekek száma | szociális nyári gyermekétkeztetés támogatásának összege (Ft) |
|---|---|---|---|---|
| Leghátrányosabb helyzetű | 544 | 61.247 | 50.962 | 1.131.785.160 |
| Hátrányos helyzetű | 379 | 81.644 | 36.722 | 804.320.000 |
| Egyéb település | 347 | 165.487 | 35.555 | 776.035.920 |

Megjegyzendő, hogy az egyéb kategóriába tartozó települések esetén az igényelttel szemben 32.254 fő gyermek részére 703.893.960 Ft összegű támogatást állapítottak meg, vagyis az igénylés 90,7%-ának megfelelő támogatásban részesültek.

Az államtitkár ismertette, hogy a rászoruló gyermekek nyári étkeztetésének támogatása 2015-től – a korábbi rendeletben történő szabályozás helyett – nyílt pályázati úton valósult meg. A pályázati úton történő finanszírozásra való áttérést a 368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet módosítása tette szükségessé. További változás, hogy a megnövekedett, 3 milliárd Ft összegű költségvetési forrás lehetőséget biztosított a saját forrás biztosítása nélkül igényelhető támogatás összegének növelésére. Így 2015-ben a hátrányos helyzetű települési önkormányzatok az általuk biztosított meleg étkeztetésben részesülő rászoruló gyermekek után a rászoruló gyermekek 55 százalékát meg nem haladó mértékben, míg a leghátrányosabb helyzetű, hátrányos helyzetű kategóriákba nem tartozó települések önkormányzatai az általuk biztosított meleg étkeztetésben részesülő rászoruló gyermekek után a rászoruló gyermekek 30 százalékát meg nem haladó mértékben igényelheti saját forrás nélkül igényelheti a támogatást.

A 2014. évi nyári gyermekétkeztetési program során a – 2015. december 31-ig hatályban lévő – 20/2014. EMMI rendelet alapján ez az arány a hátrányos helyzetű települések esetében 50%, a leghátrányosabb helyzetű, hátrányos helyzetű kategóriákba nem tartozó települések esetében 25% volt. Az államtitkár kiemelte, hogy változást jelent emellett, hogy az eddigiekben elvárt feltétel – az étkeztetéshez szükséges alapanyag 30%-ának helyben, 40 km távolságon belül megtermelt, vagy előállított alapanyagnak kell lennie – a továbbiakban nem kötelező jellegű, csak előnyt jelent a pályázat elbírálásánál. A speciális étkezési igényű gyermekek számára az ennek megfelelő étkezés biztosítását a Közétk.r. 15. § (1) bekezdése írja elő, azonban a minisztériumi álláspont szerint a rendelet 1. § (4) bekezdése értelmében a speciális ellátást előíró rendelkezéseket a szociális nyári gyermekétkeztetés esetében nem kell alkalmazni.

*A nyári gyermekétkeztetés finanszírozásának módja és az abban érvényesülő speciális szempontok, valamint az e célra biztosított külön költségvetési forrás léte indokolja az államtitkár szerint, hogy a nyári gyermekétkeztetésre a Közétk.r., illetve az előkészületben álló közétkeztetési törvény hatálya ne terjedjen ki.* Ugyanakkor a beérkezett válasz azt is tartalmazta, hogy a nyári gyermekétkeztetésben részesülő gyermekek részére a tanév közbeni bölcsődei, óvodai, iskolai étkeztetés a Közétk.r. szabályai szerint valósul meg, a speciális étkezési igényüknek megfelelő étkezés biztosításának feltételei a településen a közétkeztetési szolgáltatást ellátó szervezetnél rendelkezésre állnak, így a nyári gyermekétkeztetés során – külön erre vonatkozó kötelező jogszabályi rendelkezés hiányában – is biztosítottak. Az államtitkár kifejtette, azzal összefüggésben, hogy az őszi, téli, tavaszi szünetek munkanapjain, illetve a nevelés- és tanítás nélküli munkanapokon a felügyelet mellett az étkezés biztosítása nem kötelező feladat, hogy a tárca jelenleg is dolgozik a rászoruló gyermekek szünidei étkeztetésének a nyári szünidőn túli, valamint hétvégékre és ünnepnapokra történő kiterjesztési lehetőségeinek felmérésén.

A tájékoztatás érintette a nemrégiben indított programot, a Rászoruló Személyeket Támogató Operatív Program 2015. évre szóló éves fejlesztési keretének megállapításáról szóló 1119/2015. (III. 6.) Korm. határozattal meghirdetett, európai uniós finanszírozású Rászoruló Személyeket Támogató Operatív Programot (RSZTOP). A 2015 szeptemberétől kiemelt projekt formájában megvalósuló, 29,94 milliárd Ft forrásigényű „Szegény gyermekes családok és rendkívül alacsony jövedelmű személyek számára természetbeni juttatás biztosítása" címet viselő intézkedés célja elsődlegesen a rendszeres gyermekvédelmi kedvezményre jogosult, intézményi étkeztetésben nem részesülő, 0-3 éves gyermeket nevelő vagy várandós anyával rendelkező szegény gyermekes családok részére az ellátási rendszerhez igazodó élelmiszersegély biztosítása, rendszeres meleg étkezés, illetve segélycsomagok formájában, továbbá a gyermekek szocializációjához, iskoláztatásához, öltöztetéséhez, tisztálkodásához, illetve a téli életvitelhez szükséges alapvető fogyasztási cikkeket, és hasonlóan élelmiszersegélyt nyújt a rendkívül alacsony jövedelmű személyeknek, ideértve az előző csoportba nem tartozó, rászoruló gyermekes családokat is.

Az államtitkár válaszában hangsúlyozta továbbá, hogy a Sztv. 62. §-a szerinti szociális étkeztetést az önkormányzatnak jelenleg is kötelezettsége biztosítani a szociálisan rászoruló gyermekek részére is. A gyermekek étkezésére vonatkozó igényt a törvényes képviselőnek kell benyújtania a lakóhely szerint illetékes önkormányzathoz vagy szociális étkeztetést nyújtó önkormányzati szolgáltatóhoz.

A válaszban az is szerepel, hogy a Gyvt. 41. § (3) bekezdése határozza meg a gyermekek napközbeni ellátásának formáit, jelesül a bölcsőde, családi napközi, családi gyermekfelügyelet, házi gyermekfelügyelet és az alternatív napközbeni ellátás. Az alternatív napközbeni ellátás keretén belül az önkormányzatoknak lehetőségük van arra, hogy akár a nyári szünidő alatt klubfoglalkozásokat is szervezzenek, ahol gyermekfelügyelet is biztosítható, éppen az óvodai és iskolai nyitvatartási időn túli időszakban. E feladatellátására az önkormányzat a központi költségvetési törvény alapján 2015-ben a 2. számú melléklet III. 3. pont a) alpontban foglaltak szerint támogatást is igénybe vehet. Jelezte, hogy ezzel összefüggésben a szaktárcához megkeresés nem érkezett.

A válasz szerint a Gyvt. a települési önkormányzatok számára a bölcsőde működtetését kötelező feladatellátásként valóban a 10.000 fős lakónépesség feletti települések számára írja elő, azonban számos települési önkormányzat önként vállalt feladatként biztosítja a bölcsődei ellátást, így e bölcsődékben is igénybe tudják majd venni a rászoruló gyermekek az ellátást és ezen belül természetesen az ingyenes étkeztetés lehetőségét is. A KSH 2013. évi adatai alapján 375 településen működött bölcsődei ellátás, amelyből 239 település 10.000 fős lakónépesség alatti, azaz *a települések 64%-ában az önkormányzatok önként vállalt feladatként biztosítják az ellátást.* 2015. január 1-jétől a Gyvt. lehetővé teszi azt is, hogy az adott településen lévő bölcsőde szolgáltatói nyilvántartásban szereplő férőhelyszám legfeljebb 15%-káig az ellátási területén kívülről is fogadhat, ez pedig hozzájárul ahhoz, hogy a más településen élő, de rászoruló gyermekek is ellátásban részesülhessenek.

**2.** A *KLIK elnökétől* – az üggyel kapcsolatos álláspontja kifejtése mellett – egyes konkrét kérdések megválaszolását, illetve konkrét adatok megküldését kértem. Az adatkérésem arra vonatkozott, hogy hány gyermek esetében kérték a szülők a gyermekek felügyeletét az őszi, téli, illetve tavaszi szünetekben, a nevelés-, és tanítás nélküli munkanapokon az elmúlt évben, milyen problémákat érzékeltek a gyermekek nyári napközbeni felügyeletét szabályozó kötelező jogszabályi rendelkezés hiányával kapcsolatban, illetve a nyári gyermekfelügyelet megszervezése esetén miként működnek együtt az önkormányzatokkal az egyes tankerületek, az együttműködés során milyen nehézségekkel találkoztak. A KLIK elnöke az ombudsmani megkeresés nyomán *átfogó felmérést készíttetett az ország valamennyi tankerületét érintően*. A beérkezett válaszok összesítő táblázatának nagy terjedelme miatt jelen jelentésben *összefoglalóan, az általános tendenciákat és problémákat kiemelve ismertetem* a KLIK elnöke által megküldött felmérés adatait.

Az alábbi táblázat részletezi megyékre történő lebontással az arra vonatkozó adatokat, hogy a 2014/15-ös tanév szüneti időszakaiban, illetve tanítás nélküli munkanapjain hány gyermek vonatkozásában kérték a szülők a felügyeletet az egyes tankerületekben.

A táblázat adatai megmutatják, hogy *minden megyében volt olyan tankerület, ahol nem merült fel szülői igény a gyermekek felügyeletére*, illetve az utolsó oszlopban található az a tankerület, ahonnan a *szülők a legnagyobb számban jelezték a felügyeletre vonatkozó igényüket*, ezek jellemzően a megyeszékhelyeket, nagyvárosokat jelentik. Ezek közül is kiemelkedik a Szegedi Tankerület, ahol 11.596 tanuló vonatkozásában kérték a szülők a felügyeletet.

| **Megye** | **Szülői felügyeletet kérők száma** | **Legnagyobb számú igénylők** |
|---|---|---|
| Baranya | 0-524 | Pécs |
| *Bács-Kiskun* | 0-737 | Kecskemét |
| *Békés* | 0-85 | Mezőkovácsháza |
| *Borsod-Abaúj-Zemplén* | 0-50 | Miskolc |
| *Budapest* | 0-420 | XXI. Kerület |
| *Csongrád* | 0-11.596 | Szeged |
| *Fejér* | 0-49 | Székesfehérvár |
| *Győr-Moson-Sopron* | 0-286 | Sopron |
| *Hajdú-Bihar* | 0-403 | Debrecen |
| *Heves* | 0-45 | Eger |
| *Jász-Nagykun-Szolnok* | 0-27 | Mezőtúr |
| *Komárom-Esztergom* | 0-5 | |
| *Nógrád* | 0-8 | |
| *Pest* | 0-400 | Szigetszentmiklós |
| *Somogy* | 0-137 | Kaposvár |
| *Szabolcs-Szatmár-Bereg* | 0-38 | |
| *Tolna* | 0-45 | Szekszárd |
| *Vas* | 0-131 | Szombathely |
| *Veszprém* | 0-51 | Veszprém |
| *Zala* | 0-91 | |

Az összesített adatok szerint az iskolai szünetek időszakában, illetve a tanítás nélküli munkanapokon a felügyelet mellett az étkeztetés hiányával, illetve a nyári gyermekfelügyelet kötelező biztosításának hiányával kapcsolatban viszonylag kevés tankerülethez érkezett jelzés, illetve észrevétel. A Budapest XIII. Kerületi Tankerület arról számolt be, hogy a *szünetek idejére akkor biztosított a napi meleg étkezés, ha 20 főnél többen kérnek ügyeletet, azonban a szülők nem szívesen viszik gyermeküket az ügyeletes iskolába, visszatartja őket az étkezés hiánya is*. Így például az egyik kerületi iskolában a tavaszi szünet során senki nem igényelt ügyeletet, az őszi szünetben pedig volt ugyan ügyelet, de nem volt étkezés. A Pécsi Tankerületnél *problémaként merült fel a nem egyértelmű szabályozás* annak kapcsán, hogy pontosan kinek a feladatkörébe sorolja a nyári gyermekfelügyelet biztosítását, kinek kell biztosítania az ellátást, illetve a megszervezéshez szükséges anyagi forrásokat. A Szigetszentmiklósi Tankerület is hasonló problémákról számolt be, illetve tapasztalatuk szerint ezért egyes önkormányzatok – a nyilvánvaló szülői igény ellenére – költségvetési hiányra hivatkozva nem szerveznek felügyeletet, mivel a gyermekek nyári napközbeni felügyeletének biztosítása nem kötelezően ellátandó feladat. Több tankerülettől is érkezett olyan észrevétel, hogy az önkormányzatok az iskolák feladatának tartják a gyermekek nyári napközbeni felügyeletének ellátását, ezért nem biztosítják azt.

A gyermekek nyári napközbeni felügyeletének megszervezésével és az e területen a tankerületek és a helyi önkormányzatok együttműködésével kapcsolatban a KLIK felmérése alapján elmondható, hogy *számos településen nem szervezik meg a gyermekek nyári napközbeni felügyeletét, valamint a tekintetben is változatos képet mutat a felmérés*, hogy amennyiben megszervezik a felügyeletet, akkor az a nyári szünet teljes időtartamára vagy csak meghatározott rövidebb időszakokra biztosított. Ugyancsak változó az is, hogy az egyes önkormányzatok és a tankerületek között létrejön-e együttműködés e téren.

A felmérés során több tankerület azt a választ adta, hogy nincs együttműködési igény az önkormányzat részéről, amelynek oka lehet az, hogy más módon oldják meg a gyermekek felügyeletét (így például pályázatok útján, civil szervezet, gyermekjóléti szolgálat, közfoglalkoztatottak bevonásával). A legjellemzőbb azonban az, hogy *erre vonatkozó igény vagy a szükséges költségvetési forrás hiányában egyáltalán nincs olyan szervezett nyári gyermekfelügyelet a településen*, amelyhez szükség lenne az együttműködésre.

A felmérés szerint amennyiben létrejön az együttműködés, akkor a tankerületek leginkább az igények felmérésében, a szülők tájékoztatásban, az információk továbbításában segítik a helyi önkormányzatokat. Ezen túl igény esetén a felügyeletet ellátó pedagógusokat biztosítják az önkormányzat számára, akik általában az önkormányzattal kötött megbízási szerződéssel látják el a feladatukat, kiegészítő juttatásért, egyes településeken azonban önkéntes segítőként is közreműködnek. A *pedagógusok jellemzően önkéntes vállalás alapján vesznek részt a nyári gyermekfelügyeletben*, azonban arra is van példa, hogy *létszámhiány esetén kijelölnek pedagógusokat a feladat ellátásra (például Budapest XIII. Kerület)*. Egyebekben a nyári gyermekfelügyeletet jellemzően a helyi önkormányzatok szervezik, sok esetben együttműködve a helyi családsegítő és gyermekjóléti szolgálatokkal. Általában az iskolákban vagy az önkormányzat által működtetett más intézményben biztosított a nyári gyermekfelügyelet, az önkormányzatok pedig költségvetési lehetőségükhöz képest tudnak gondoskodni a rászorulók ingyenes étkeztetéséről.

A tapasztalatokat összegezve több tankerület szerint gördülékeny az együttműködés az intézmények között, illetve a tanulók étkeztetése is megoldott, ugyanakkor egyes tankerületek beszámoltak az együttműködés során tapasztalt problémákról is. Esetenként nehézséget jelent az elegendő számú felügyelő pedagógus toborzása, probléma, hogy egyes településeken nem a nyári szünet teljes időtartamára biztosított a felügyelet, az önköltséges táborok költségeit pedig nem minden szülő tudja vállalni. Költségvetési forrás hiányában a gyermekek étkeztetésének megoldása is nehézség. Több tankerület jelezte, hogy *az együttműködést megkönnyítené egy részletes, a gyermekek nyári napközbeni felügyeletét szabályozó kötelező jogszabályi előírás, amely az ellátandó feladatokat és a finanszírozási kérdéseket is rendezné.*

A KLIK elnöke a felmérés során visszaérkezett válaszok alapján a tapasztalatokat összegezve kiemelte, hogy a válaszokból kitűnik: van szülői igény arra, hogy a nyári szünet, valamint az évközi szünetek ideje alatt a tanulók felügyelete megoldott legyen. Valamennyi feladatellátásban résztvevő számára egyértelmű az, hogy a felügyelet napjai alatt is biztosítani kell a tanulók étkeztetését. Vannak olyan intézmények, illetve önkormányzatok, amelyek a felelős gondolkodás jegyében pályáznak, civil segítséget is bevonnak az étkeztetések anyagi fedezetének biztosítására.

A KLIK elnöke tájékoztatott arról is, hogy a KLIK megalakulása óta néhány esetben vita forrása, hogy kinek kell a fedezetet biztosítani mindehhez. Kiemelte azt is, hogy az étkeztetés biztosításáért felelős szervezeteknek jelentős anyagi veszteséget okozhat az, ha a szülő jelzi, hogy igénybe kívánja venni gyermeke számára a térítésmentes, vagy kedvezményes térítési díjú étkeztetést, ugyanakkor a tanuló nem jelenik meg minden olyan napon, amikorra az igényt bejelentették, és az étkeztetést sem mondták le időben. A KLIK elnöke válaszában hangsúlyozta azt is, hogy véleménye szerint a jelenleginél egyértelműbb jogi szabályozás nagyban hozzájárulhatna a zökkenőmentes feladatellátáshoz.

**3.** Vizsgálatom során *három fővárosi kerületi önkormányzatot* (Budapest III. Kerület, Budapest XIV. Kerület, Budapest VIII. Kerület), illetve *hat települési önkormányzatot* – Pécs (Baranya megye), Miskolc (Borsod-Abaúj-Zemplén megye), Kecskemét (Bács-Kiskun megye), Sarkadkeresztúr (Békés megye), Lábod (Somogy megye), Mórahalom (Csongrád megye) – kerestem meg. Az önkormányzatok közül Budapest Főváros VIII. Kerület Önkormányzata megkeresésemre nem válaszolt. A válaszok a következőkben összegezhetők.

***3.1*** A rendszeres gyermekvédelmi kedvezményre jogosult gyermekek számának és a szociális nyári gyermekétkeztetésben részt vett gyermekek számának alakulása, a nyári gyermekétkeztetési támogatás igénybevétele

***3.1.1*** *Budapest Főváros III. Kerület Óbuda Önkormányzatának* területén 2014-ben június és augusztus között 1543-1634 fő között változott a rendszeres gyermekvédelmi kedvezményre jogosult gyermekek száma. Az önkormányzat 2014-ben 289 gyermekre vett igénybe nyári étkeztetési támogatást, amely ténylegesen 521 gyermek étkezését biztosította, mivel nem minden gyermek evett minden támogatási napon. *Az igényelt* támogatás 2014-ben 9.504.000 Ft összeget tett ki, saját forrás bevonására nem volt szükség, az önkormányzat számára biztosított forrás fedezte a kiadásokat. A 2015-ben a megváltozott támogatási rendszerre tekintettel pályázatot nyújtottak be, 10.680.560 Ft összegben, amelyet egészében elnyertek.

***3.1.2*** *Budapest Főváros XIV. Kerület Zugló Önkormányzatának* illetékességi területén 2014 év nyarán a rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben részesülő gyermekek száma 1324-1397 fő között alakult. A szociális nyári gyermekétkeztetést 2014-ben napi átlagban 145 gyermek vette igénybe összesen 5786 alkalommal, 8 héten keresztül, 2015-ben a tábort naponta átlagban 150 gyermek veszi igénybe. Az önkormányzat 2014-ben 10 szociálisan rászoruló gyermek 44 napon át történő nyári étkeztetésére nyújtott be kérelmet a tárcához, ami 440 elvi étkeztetési napot jelentett. Az igényelt támogatási összeg 193.600 Ft volt, ezzel szemben az elnyert összeg 154.880 Ft. Az önkormányzat a fennmaradó részt saját forrásából finanszírozta. Az önkormányzat 2015-ben is pályázott a nyári gyermekétkeztetés támogatására és a teljes igényelt összeget megkapta, 70 gyermek után 49 napra, az elvi étkeztetési napok száma 3430, az igényelt és megkapott összeg 1.509.200 Ft volt. Minden ellátást kérő gyermek számára az önkormányzat a nyári étkeztetést biztosítani tudta.

***3.1.3*** *Kecskeméten* 2014 nyári hónapjaiban a rendszeres gyermekvédelmi kedvezményre jogosultak létszáma 3812 és 3740 fő között változott. Az önkormányzat 2014. évben szociális nyári gyermekétkeztetés igénybevétele érdekében 271 fő étkeztetésére nyújtott be támogatási igényt, amelyet a teljes, 3.967.920 Ft összegben megkaptak. A szociális nyári gyermekétkeztetés biztosítására saját forrással is rendelkeztek 2014-ben. Az étkeztetés bruttó ára 54 napra 5.216.711 Ft, amelyből a támogatás összege 3.967.920 Ft-ot tett ki, saját forrásból pedig 1.248.791 Ft-ot fordítottak rá. A polgármester utalt arra is, hogy az önkormányzat támogatási kérelmében a számára a rendeletben meghatározott keretek között a szükségesnél nagyobb arányú önerő biztosítását vállalta. Az étkeztetésben összesen 319 gyermek vett részt, ebben a létszámban minden étkező benne van, függetlenül attól, hogy hány napon étkezett az érintett időszakban, a napi átlagban étkező gyermekek létszáma 208 fő volt. A polgármester továbbá megjegyezte, hogy a Gyvt. 19. §-a alapján rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben részesülő gyermekek közül az önkormányzat által fenntartott gyermekjóléti központ munkatársai által javasolt, leginkább rászoruló gyermekek számára biztosították a nyári szünidő alatt munkanapokon az egyszeri meleg étkezést. 2015. évben 301 fő étkeztetésére pályáztak, a napi megjelenés 240 és 280 fő között mozgott, az önkormányzat az igényelt támogatási összeget megkapta.

***3.1.4*** *Lábodon* 2014-ben rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben június és augusztus között havi bontásban 178 és 220 fő között változott a gyermekek létszáma. Az önkormányzat 2014-ben 120 gyermekre vonatkozóan nyújtott be támogatási kérelmet, az igényelt teljes összeget 2.323.200 Ft-ot megkapta. Az önkormányzat 2015-ben 115 gyermekre pályázott nyári szociális étkeztetési támogatására, az igényelt teljes összeget megkapta.

***3.1.5*** *Miskolcon* a rendszeres szociális kedvezményben részesülő gyermekek száma 2014 nyarán 6834 és 7079 fő között alakult. Az önkormányzat 2014. évben 400 gyermek 44 napos időtartamban történő nyári étkeztetésére 7.744.000 Ft (100%) összegű támogatást kért, a miniszter döntése értelmében azonban 5.982.240 Ft (77,25%) összegű támogatást kapott, ezért a 400 gyermek étkeztetésének biztosításához hiányzó 1.761.760 Ft (22,75%) összeg kiegészítése saját forrásból történt. Ugyanakkor a 20/2014. (III. 20.) EMMI rendelet 10. § (1) bekezdése szerint *„a feladatra megállapított keretösszeg maradványát és a visszafizetett támogatási összeget azoknak a települési önkormányzatoknak a támogatására kell fordítani, amelyek az 5. § (3) bekezdés b) pontja, 5. § (4) bekezdés b) pontja, illetve 7. § (4) bekezdés b) pontja alapján saját forrás biztosításával szervezték meg a nyári gyermekétkeztetést."* Az előzőek miatt a szaktárca az önkormányzatokat utólagos támogatásban részesítette, ennek keretében teljes egészében – utólag – megkapták a felhasznált önerőt is. A polgármester szerint valamennyi olyan rászoruló gyermek részesült étkezésben, akik tekintetében megtörtént a 20/2014. EMMI rendelet 6. § (2) bekezdése szerinti igénybejelentés. 2015-ben nem pályázták szociális nyári gyermekétkeztetés állami támogatására.

***3.1.6*** *Mórahalom* polgármesterének tájékoztatása szerint 2014 nyári hónapjaiban 202 és 215 fő között változott a gyermekvédelmi támogatásban részesülő gyermekek száma. A polgármester válaszában jelezte, hogy sem 2014-ben, sem 2015-ben nem kértek és pályáztak nyári gyermekétkeztetési támogatásra.

***3.1.7*** *Pécsett* a vizsgált időszakban 6360 és 6883 fő között mozgott a rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben részesülő gyermekek száma.

Az önkormányzat az előzetes igényfelmérés alapján – az 1.-8. osztályos korosztály számára – 2014. évben 1000 gyermek 44 napi meleg étkeztetésének biztosítására nyújtott be pályázatot, a teljes összegű 19.360.000 Ft támogatást igényelve, azonban a megítélt támogatási összeg:15.004.000 Ft volt. Az étkezésben 796,5 fő vett részt. A támogatási összegből 775 fő gyermek étkeztetése valósult meg, így a megítélt támogatáson túl (15.004.000 Ft) önerőként további 415.659 Ft saját keret volt szükséges az étel előállításához. Az előzetes elszámolás 2014. szeptemberi benyújtását követően: utólagos állami támogatást kapott az önkormányzat 415.800 Ft összegben, ezzel 2014. évben az önerő is megtérült. 2014-ben az önkormányzat összesen 14.132.800 Ft-ot különített el költségvetésében a szociális nyári gyermekétkeztetés megvalósítására, mivel a minisztérium a kérelem benyújtásakor a teljes bekerülési összegnek csak a 27%-át garantálta támogatásként. A 9 hetes (2014. június 23. – augusztus 22.) étkeztetés első három hetében 8 étkezési helyszín, azt követően 5 helyszín (iskolák) biztosította a helyben étkeztetést, illetve az étel elvitelre történő kiosztását. Az étkeztetési helyszínt minden egyes városrész (Belváros, Uránváros, Kertváros, Meszes) területén jelöltek ki, figyelemmel arra, hogy mely területen zajlottak az önkormányzati nyári napközik, illetve az iskolák mely tagintézményeikben szerveztek több hetes nyári napközis tábort. A gyermekek a lakóhelyük szerinti legközelebbi főzőhelyen kapták meg az ebédet. A jelentkezők esetében csak az első hetekben fordult elővárakozás, a lemorzsolódások után a pótlistán lévők valamennyien bekerültek az étkeztetésbe. A tapasztalataik alapján ugyanakkor a rászoruló családok nem kívánják egész nyáron át folyamatosan igénybe venni az étkezési lehetőséget. Az önkormányzat az előző évi tapasztalatok alapján 2015. évben 638 gyermek 43 napi étkezését biztosító 12.070.960 Ft támogatást pályázott meg nyári gyermekétkeztetésre, e célra az éves költségvetésben 8.000.000 Ft került elkülönítésre, mivel a minisztérium ez évben előzetesen az igényelt összeg 34%-át garantálta. A város a kérelmezett teljes összeget, 12.070.960 Ft-ot – megkapta.

***3.1.8*** *Sarkadkeresztúron* 2014 nyarán 146 fő (116 fő kiskorú, 30 nagykorú) részesült rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben. A szociális nyári gyermekétkeztetés összesen 2014-ben 115 fő, 2015-ben 102 fő vette igénybe. A szociális nyári gyermekétkeztetés támogatására 2014-ben támogatást 44 napra 440 Ft/fő összegben igényelte és meg is kapta teljes összegben, önerő nélkül. 2015-ben is pályázták a nyári gyermekétkeztetés támogatására, amelyet elnyertek.

***3.2*** Az önkormányzatok tapasztalatai a szociális nyári gyermekétkeztetés támogatási rendszerével kapcsolatban

***3.2.1*** *Óbuda Önkormányzatának* polgármestere szerint az idén problémaként jelentkezett a pályázat benyújtására szolgáló rövid határidő. Ugyanakkor pozitív változásként ítélte meg, hogy a tavalyi évhez képest az igényelhető támogatás mértéke 5%-kal növekedett. Hasonlóan pozitívan értékelte, hogy már nem jelent meg feltételként a kiírásban, hogy az alapanyag megvásárlására fordított összeg legalább 30%-át a termelő által megtermelt vagy előállított alapanyagokból kell biztosítani, vagy önként vállalt önkormányzati feladatkörben kell megtermeltetni, amely gazdaság helyének a pályázó székhelyétől légvonalban 40 km távolságon belül kell elhelyezkednie. További kedvező változásnak tartotta, hogy ha a jogosultak az étkeztetés ideje alatt nagykorúvá váltak, vagy a rendszeres gyermekvédelmi kedvezményre való jogosultság megszűnt, emiatt már nem kell az étkezőt kizárni a további étkeztetésből.

A polgármester kifejtette, hogy nagy figyelmet fordítanak a gyermekek étkeztetésének biztosítására, a gyermekéhezés megelőzésére. Az említett formákon kívül, a normatív kedvezmények mellett – a helyi rendelet szerint – *további étkezési támogatásokat* biztosítanak a rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben nem részesülők számára is. A felmerülő problémák megvitatására és megoldására fórumokat szerveztek, ahol elhangzott, hogy a nyári étkezés során nem minden esetben veszik igénybe a gyermekek a megrendelt ebédet, továbbá az ingyenesen étkezők betegsége, távolléte esetén sem kerül lemondásra. A jövőre vonatkozóan szükségesnek tartja a nyári gyermekétkeztetés egy napra jutó összegének emelését, mert 440 Ft-ból nehéz a jogszabályi előírásoknak is megfelelő ebédet biztosítani.

***3.2.2*** *Zugló Önkormányzata* is pozitív változásként ítélte meg, hogy kikerült a kötelező vállalási szempontok közül az étel-előállításhoz felhasználandó alapanyagok előállítási helyére vonatkozó földrajzi távolság korlátozása.

***3.2.3*** *Kecskemét polgármestere* megfogalmazta, hogy a 2015-ös pályázat benyújtására nyitva álló időt rendkívül szűknek találta, mivel a szaktárca pályázati kiírása 2015. április végén jelent meg. Arról, hogy az önkormányzat a nyári étkeztetés biztosítása jogcímen vissza nem térítendő támogatásban részesül, 2015. június 8-án kaptak írásos tájékoztatatást a Magyar Államkincstár Bács-Kiskun Megyei Igazgatóságától. A gyermekétkeztetés megszervezését ekkor kezdhették meg, tehát egy hét állt rendelkezésre, mivel a támogatás felhasználása a 2015. június 16-tól augusztus 28-áig terjedő időszakra vonatkozott. Ezért szükségesnek látja, hogy a pályázati kiírást követően, a támogatás elnyeréséről mielőbb kapjanak értesítést. Ezen túlmenően szükséges tartaná a szünidei gyermekétkeztetés pontos jogi szabályozását, kitérve az önkormányzat feladataira, illetve a feladatok végrehajtásának részletes szabályozására.

***3.2.4*** *Lábod és Sarkad polgármesterei* problémát nem tapasztaltak a nyári gyermekétkeztetés támogatási rendszerével kapcsolatosan.

***3.2.5*** *Miskolc polgármesterének* véleménye szerint a támogatási rendszer változása, a támogatás pályázat benyújtása útján történő igénylése önmagában nem jelent nehézséget a rendeleti úton történő szabályozással szemben. Problémát az okozhatott az önkormányzatok számára, hogy a pályázati kiírás megjelenését követően nagyon rövid határidő állt rendelkezésre a pályázat benyújtására. Ezzel összefüggésben az is felmerült, hogy a 2015-ben az igénylés feltétele volt a képviselő-testület pályázat benyújtására vonatkozó döntése, amely még a hiánypótlásra nyitva álló jogvesztő határidőn belül is akadályba ütközhetett, a határidő rövidségére tekintettel. Továbbá kedvező változásnak tekintette, hogy – bár továbbra is bizonytalan, hogy a megigényelt támogatáshoz képest mennyit kap az önkormányzat, és ezért a saját forrás sem tervezhető pontosan – a megpályázott összeg legalább 34%-át megkapják a települések, a korábbi 27%-kal szemben. Fontos könnyítésként értékelte, hogy 2015-ben már nem követelmény az alapanyagra fordított összeg 30%-ának a megyén, a szomszédos megyén vagy a település 40 km-es körzetén belüli őstermelőtől, kistermelőtől történő beszerzése, ez azonban előnyt jelent az elbíráláskor.

***3.2.6*** *Pécs polgármestere* pozitív változásként emelte ki, hogy az előző évhez képest 2015-ben a nyári gyermekétkeztetés támogatása garantált összegének százaléka növekedett.

***3.3*** A speciális étkezési igényű, szociálisan rászoruló gyermekek nyári szociális étkeztetésének megoldási módjai, szülői és iskolai panaszok

***3.3.1*** *Óbuda, Zugló, Kecskemét és Pécs önkormányzatainak illetékességi területén megoldott* a speciális étkezési igényű, szociálisan rászoruló gyermek egészségi állapotának megfelelő étkeztetése, jellemzően a közétkeztetési szolgáltatást ellátó vállalkozóval kötött vállalkozási szerződés biztosítja a speciális étkezést orvosi igazolás alapján.

***3.3.2*** *Lábodon* és *Sarkadkeresztúron* speciális étkezési igényű gyermek nem vesz részt a gyermekétkeztetésben, ilyen igény az önkormányzatokhoz nem érkezett.

***3.3.3*** *Miskolcon* sem merült fel igény a speciális étkezés biztosítására, az önkormányzat szükséges szerint a bölcsődei konyhán keresztül, kis létszámban, a bölcsődés korosztály részére ki tudna elégíteni ilyen igényt.

***3.3.4*** *Mórahalom polgármesterének* tájékoztatása szerint pedig a városban működő gyermekétkeztetést biztosító oktatási-nevelési intézmények (általános iskolák, és óvoda) önálló vezetéssel működő intézmények, ezért az önkormányzatnak e kérdések megválaszolásához nem volt kellő rálátása.

***3.4*** Az őszi, a téli, valamint a tavaszi szünetek munkanapjain, illetve a nevelés-, és tanítás nélküli munkanapokon a felügyelet, valamint az étkeztetés biztosítására vonatkozó igények

***3.4.1*** E kérdéssel összefüggésben csak Óbuda és Pécs Önkormányzata jelezte, hogy biztosít ellátást.

*Az Óbudai Önkormányzat* az őszi, a téli valamint a tavaszi szünetek munkanapjain, illetve a nevelés-, és tanítás nélküli munkanapokon felügyelet mellett az étkezést is biztosítja a gyermekek részére. A helyi rendelet értelmében erre az időszakra a szorgalmi időszakban rá vonatkozó térítési díjat kell fizetnie a szülőnek.

*A Pécs Önkormányzata* által működtetett köznevelési intézményeknél az évközi szünetekben rendszeresen szervezett napközi ellátás magában foglalja a napi háromszori étkezést, mely a tanítási időszakban történő étkeztetés folyamata szerint szervezett közétkeztetés.

Az egész napos felügyeletre beíratott gyermekek valamennyien igénylik az étkeztetés ellátást. Panasz nem érkezett ezzel kapcsolatosan.

***3.4.2*** *Zugló Önkormányzatának* válasza nem tért ki az őszi, a téli, valamint a tavaszi szünetek munkanapjain, illetve a nevelés-, és tanítás nélküli munkanapokon a felügyelet biztosítása mellet nyújtott étkeztetés megszervezésére.

***3.4.3*** *Kecskemét, Lábod, Miskolc és Sarkadkeresztúr Önkormányzata* arra hivatkozott, hogy az általuk működtetett köznevelési intézményekben a tanévközi szünetek időtartamára a felügyelet biztosítása mellett az étkeztetésre nem érkezett igény, illetve szülői jelzés sem.

***3.5*** Az őszi, téli és tavaszi szünetekben, illetve a nevelés-, és tanítás nélküli munkanapokon az ellátás nélkül maradó, szociálisan rászoruló gyermekek étkeztetésének biztosítása

***3.5.1*** *Óbuda önkormányzata az* ügyeletet nem kérő, rendszeres gyermekvédelmi kedvezményre jogosult gyermek étkeztetését az iskolai szünetekben a szülő, vagy más törvényes képviselő igénybevételi nyilatkozata alapján – a helyi rendeletben szabályozottak szerint 2013 óta – szintén biztosítja, saját forrásból finanszírozza. További kedvezményként az ingyenesen étkező általános iskolás gyermekek ebédjét – betegségük esetén – a szülő elviheti az intézményből. A polgármester utalt arra is, hogy a kerületben két civil szervezet, az Összefogás Óbudáért Egyesület, valamint a Bosco Szent János Ifjúsági, Nevelési és Oktatási Alapítvány a szociálisan rászoruló gyermekek részére reggelit biztosít, uzsonna csomagot készít az iskolai időszakban, valamint az Ételt az Életért Alapítvány a hét öt napján 600 adag ételt oszt ki rászoruló családoknak. Az önkormányzat mindhárom szervezetet jelentős pénzösszeggel támogatja.

***3.5.2*** *Zugló Önkormányzatánál* vezetői kezdeményezés volt arra vonatkozóan, hogy a mélyszegénységben élő családok esetén indokolt az évközi szünetekben is az étkeztetés megszervezése. Az étkeztetést a 2014 téli szünettől kezdődően az önkormányzat – az évközi szünetek teljes egészében – saját forrásából biztosítja. A költségek a következők szerint alakultak: 2014. év téli szünet – 800 000 Ft + áfa, tavaszi szünet - 500 000 Ft + áfa. Az ellátást igénybe vevő szülőktől pozitív visszajelzés érkezett. Első alkalommal szervezték meg a szociálisan rászoruló, hátrányos helyzetű (óvodás és iskolás) gyermekek részére a 2014-es téli szünetben történő étkeztetést. Felmérték az önkormányzat illetékességi területén a szociálisan rászoruló gyermekek számát. A lehetséges ellátandó létszám után szervezték meg a polgármesteri hivatal munkatársai az ellátást. Az étel átadásánál figyelmet fordítottak arra, hogy minden gyermek törvényes képviselője a lakcíméhez közel eső pontról hozhassa el az ételt. Az étel közétkeztetési szolgáltatást biztosító vállalkozónál rendelték meg. Igény szerint a speciális, diétás étkezést is biztosította a szolgáltató. Szülői panasz, észrevétel az ellátással kapcsolatban nem érkezett. A szünidő teljes idejére – 2014. december 22. és január 4. közötti időszakban – 134 gyermek részére elvitellel, meleg és konzerv készétel formájában biztosították az ételt. 2015-ben a tavaszi szünetben ugyancsak megszervezték a támogatásra szoruló gyermekek étkeztetését. Munkanapokon műanyag ételszállító dobozokban meleg ételeket, a fennmaradó pihenőnapokra konzerv készételeket, leves porokat biztosított a szolgáltató. Az ételeket minden szülő, illetve gyermek személyesen vehette át a kijelölt helyen. A tavaszi szünet idején 139 fő részesült az ellátásban. Az önkormányzat az intézmény által jelzett gyermeken kívül, a családban még élő gyermek részére is biztosította az ellátást. A polgármester ugyanakkor hangsúlyozta, hogy a nevelési, iskolai tanítási napokon túli szünidei étkeztetés tapasztalata nem volt pozitív, mert volt olyan család, aki egyáltalán nem vette igénybe, továbbá volt arra is példa, hogy csak egy-két alkalommal vette át és jelzés nélkül továbbiakban nem jött az ételért a kijelölt átadó helyre. A téli szünetben 134 főből 33 fő egyszer sem jelentkezett, 18 fő pedig csak alkalmanként jött el, a tavaszi szünetben 139 főből összesen 48 fő vette át.

***3.5.3*** *Kecskeméten és Lábodon* nem merült fel az évközi szünetekben a gyermekek étkeztetésére vonatkozó igény.

***3.5.4*** *Miskolcon* az év közbeni szünetekben igény hiányára tekintettel – iskolás gyermekek esetében – étkezés biztosítására nem került sor. Az óvodákban nincs őszi, téli, tavaszi szünet, amennyiben az óvodapedagógusok által elvégzett előzetes felmérések alapján ezen időszakok valamelyikében lecsökken a létszám, akkor óvodán belüli csoportösszevonásokkal oldják meg a gyermekek nevelését, és emellett a gyermekek ellátása, étkeztetése is teljes mértékben biztosított.

Nevelés-, oktatás nélküli munkanapok évente csak néhány napot tesznek ki, a szülők ezekről a napokról már a nevelési év kezdetekor értesülnek, így könnyebben megtervezhetik a gyermek elhelyezésének feltételeit, körülményeit. Ezeken a napokon az Önkormányzat nem biztosít ellátást, ezzel kapcsolatban igény sem érkezett az Önkormányzathoz. Az óvodák nyáron 1 hónapig – 2 ügyeletes óvoda kivételével – zárva tartanak takarítási, felújítási munkák miatt. Az ügyeletes óvodák évről-évre cserélődnek. Tehát óvodák esetében az önkormányzat a teljes nevelési évre vonatkozóan folyamatos ellátást, ezzel együtt étkeztetést is biztosít az óvodás gyermekek részére.

***3.5.5*** *Pécs polgármestere* utalt arra, hogy az őszi, téli és tavaszi szünetekben évek óta, és jelenleg is rendszeresen van szervezett napközi ellátás az önkormányzat intézményén keresztül (Pécsi Kulturális Központ), mely intézménynek egyik alapfeladata, hogy a szünetben a gyermekek felügyeletét ellássa. E napköziben az év közben fizetett egységáron vehető igénybe az étkezés, illetve az 50, illetve 100%-os térítési díjkedvezmény. A közétkeztetés ellátása vásárolt közétkeztetés formájában történik Pécs városában. A szolgáltatás egész évben folyamatos, a megrendelések szerint teljesíti a vállalkozó. Az évközi ellátáshoz hasonlóan a speciális étkezést igénylő gyermekek az orvosi igazolás alapján kapják az étkezést. Ezzel kapcsolatos panaszos észrevétel nem érkezett.

***3.5.6*** *Sarkadkeresztúron* az önkormányzat anyagi okok miatt nem tudná vállalni a nevelés, és tanítás nélküli munkanapokon a rászoruló gyermekek étkeztetését.

***3.6*** A szociálisan rászorultaknak biztosítandó helyi étkeztetésre vonatkozó szabályok

***3.6.1*** *Óbuda Önkormányzata* a szociális rászorultaknak biztosítandó étkeztetés részletes szabályait rendeletében határozta meg, amely értelmében az étkeztetés keretében azoknak a szociálisan rászorultaknak a legalább napi egyszeri meleg étkezéséről kell gondoskodni, akik azt önmaguk, illetve ellátottjaik részére tartósan vagy átmeneti jelleggel nem képesek biztosítani. Az étkeztetés igénybevétele szempontjából szociálisan rászorult többek között az, aki *álláskeresőként nyilvántartott személy*, illetve *családtagjai*, valamint, aki aktív korúak ellátásában részesül, illetve *családtagjai*. E szabályok alapján 2014-ben és 2015-ben egy kiskorú gyermeket étkeztettek.

***3.6.2*** *Zugló Önkormányzata* a szociális étkeztetésre való jogosultság feltételeit a Képviselő-testület a Zugló szociális és gyermekvédelmi pénzbeli, természetbeni támogatásainak és szociális ellátásainak szabályairól szóló 7/2015. (II. 27.) önkormányzati rendelet IV. fejezetében szabályozza az alábbiak szerint: szociális étkezésre jogosult az a személy, aki korhatár előtti ellátásban, rehabilitációs-, rokkantsági ellátásban, fogyatékossági támogatásban, aktív korú személyek – ezen belül egészségkárosodási és gyermekfelügyeleti – támogatásában, házi segítségnyújtásban részesül, pszichiátriai beteg, hajléktalan személy, öregségi nyugdíjban részesül, a rá vonatkozó nyugdíjkorhatárt betöltötte, időskorúak járadékában részesül, vagy akinek egészségi állapota ezt egyébként indokolja.

***3.6.3*** *Kecskemét Önkormányzata* megalkotta helyi rendeletét, amely a személyes gondoskodást nyújtó szociális és gyermekjóléti ellátásokról, azok igénybevételéről, a fizetendő térítési díjakról, valamint a helyi szociálpolitikai kerekasztalról rendelkezik. A rendelet III. fejezetében határozza meg a szociálisan rászorultak étkeztetését, amely szociális étkeztetés és népkonyha keretében kerül biztosításra. A helyi rendelet értelmében az étkeztetés azokra a személyekre terjed ki, akik 65. életévüket betöltötték, vagy egészségi állapotuk, fogyatékosságuk, pszichiátriai betegségük, illetve szenvedélybetegségük miatt rászorulónak tekinthetők. A helyi rendelet nem terjed ki a szociálisan rászoruló gyermekek étkeztetésére. Ha a kisgyermeket nevelő család megélhetése veszélybe kerül, a Gyermekjóléti Központ intézményi elhelyezést kezdeményez, ezzel gondoskodik a gyermek ellátásáról.

***3.6.4*** *Lábod Önkormányzatának* a szociális ellátások helyi szabályozásáról szóló rendelete alapján a gyermekétkeztetést az önkormányzat óvodai, illetve iskolai napközbeni ellátás keretében biztosítja. Étkezési térítési díjkedvezményben a képviselő-testület részesíti azokat a gyerekeket, akik nem részesülnek állami normatív kedvezményben és a gyermekek rendszeres gyermekvédelmi kedvezményre való jogosultságát sem állapították meg számukra, a kedvezmény mértéke a személyi térítési díj 100%-a.

***3.6.5*** *Miskolc Önkormányzatának* a személyes gondoskodást nyújtó szociális szolgáltatásokról, és azok igénybevételéről szóló 21/2010. (VI. 30.) önkormányzati rendeletének 7. §-a szabályozza az étkeztetés biztosításának feltételeit. E szabályozás alapján azoknak a szociálisan rászorultaknak és eltartottjainak az étkezéséről kell gondoskodni, akik ezt tartósan vagy átmeneti jelleggel nem képesek biztosítani. Ennek értelmében – igény esetén – az étkeztetés biztosítása kiterjed a szociálisan rászoruló gyermekre is.

***3.6.6*** *Pécsett* a gyermekétkeztetés szabályainak alkalmazásával a bölcsődében elhelyezett, illetve a köznevelési intézménybe beiratkozott gyermekek részére az adott intézményben biztosított az étkezés, ahol a normatív kedvezmény igazolása alapján 50, illetve 100%-os térítési díj megfizetésének kedvezményére válnak jogosulttá. Mindezek alapján az Sztv. 62. §-a szerinti szociális étkeztetés a gyermekek vonatkozásában nem merült fel.

***3.6.7*** *Sarkadkeresztúr* Önkormányzatának helyi rendelete a gyermekek szociális étkezésére nem tér ki.

***3.7*** A nyári szünet idejére biztosított nyári napközbeni ellátás kérdése

***3.7.1*** *Óbuda Önkormányzata* két helyszínen szervez évek óta nyári szünet idejére napközbeni felügyeletet biztosító tábort. 2015-ben 7 héten keresztül június 29-től augusztus 14-ig működtek a táborok héttőtől-péntekig naponta 8 órától 16-óráig. Az ezen időszak előtti és utáni felügyelet a gyermek iskolájában valósult meg. A 35 nap alatt az önkormányzat pedagógusi felügyeletet, napi háromszori étkezést és nyári programokat (strand, sportprogramok, az egészséges életmódot népszerűsítő bemutatók, közlekedésbiztonsági bemutatók) biztosított. Óriási a napközis táborokra az igény, az első héten 750 gyermek jelent meg. A táborokban előzetes jelentkezés alapján lehet részt venni. Az egyetlen szülői panasz a helyszínnel kapcsolatosan érkezett. Az egyedi szülői igény, amely az egyik hagyományos szervezési alapelvet (amely azt határozza meg, hogy mely iskola tanulói a területi elhelyezkedés alapján mely táborba járhatnak) kérte felülvizsgálni annyiban, hogy tegyük lehetővé, hogy a gyerek a szülő által választott táborba járhasson. Ezt sajnos éppen a szervezettség miatt nem fogadhatták el. A gyerekeket az iskolájuk pedagógusai kísérik a táborba az iskolától, s kísérik vissza annak végeztével, ahol a szülő várakozik. A kérés teljesítése esetén a jelenlegi szervezési keretek közt nem lenne biztosított a gyermek folyamatos felügyelete. Az étkezésre, a programokra nem érkezett panasz, mindkét táborban pozitívak a visszajelzések. A kerületi lakcímmel rendelkező gyermekek részére – az étkezési térítési díjon kívül, amely megegyezik a szorgalmi időszakban rá vonatkozó térítési díjjal – a táborozás ingyenes. Ha a kerületben működő iskolába járó gyermek lakcíme nem a III. kerületben van. úgy részére a térítési díj – az étkezési térítési díjon felül – napi 1800 Ft (azaz heti 9000 Ft). A KLIK-kel való együttműködés két pilléren nyugszik. Az iskolában valósul meg a táborba jelentkezés szervezése a kiküldött tábori tájékoztató alapján, s az első 2 hétre az étkezés befizetése is ott történik. A másik kapcsolat, hogy a gyermekeket felügyelő pedagógusokat az iskola igazgatója jelöli ki, akikkel külön megbízási szerződést köt a táborokat üzemeltető önkormányzati társaság.

***3.7.2*** *Zuglóban* a gyermekek nyári felügyeletére az önkormányzat által fenntartott nyári napközis táborban van lehetőség. Az iskolák a tanévkezdést megelőző héten már biztosítják a gyermekek felügyeletét, de az ez évi nyári táboroztatáshoz kapcsolódó felmérés során az iskolák igazgatóinak visszajelzése szerint „szeretnék, ha a feladatot az augusztus utolsó két hetében" is az önkormányzat biztosítaná. A nyári napközis tábor étkezési térítési díja az iskolai napközis ellátás térítési díjával azonos. A szülőnek nyári napközis táborban szervezett programokért térítési díjat nem kell fizetnie. A gyermektáborban óvodások, általános és középiskolás tanulók vesznek részt. A táborok költségét az önkormányzat teljes egészében saját forrásból fedezi. A nyári napközis tábor 2015. évi várható költsége 17 600000 Ft. A KLIK-kel az önkormányzatnak kapcsolata nincs. A helyi tankerület felkérésre nyújt segítséget, szolgáltat adatot. Mindezeken felül az önkormányzat gyermektáborokat is szervez.

***3.7.3*** *Kecskemét Önkormányzata* a tulajdonában levő parádfürdői ingatlanban szervez 10 év feletti rászoruló gyermekek számára heti turnusokban nyári táborokat. Ennek végrehajtásáról az önkormányzat tulajdonában levő Hírős Agóra Kulturális és Ifjúsági Központ Nonprofit Kft. gondoskodik.

Ebben az évben 100 rászoruló gyermek ingyenes táboroztatását biztosították, illetve 440 gyermek 15.000 Ft-os kedvezményes díj befizetésével vehetett részt a táborokban. A nyár teljes időtartamára történő elhelyezésre vonatkozóan sem igény, sem jelzés nem érkezett az önkormányzathoz.

***3.7.4*** *Lábodon* igény hiányában nem szerveznek a nyári szünetre napközbeni ellátást.

***3.7.5*** *Miskolc polgármestere* válaszában foglaltak szerint az iskolás gyermekek esetében az önkormányzat felismerte, hogy a napi egyszeri nyári étkezés biztosításánál hatékonyabb a háromszori étkezési lehetőséget nyújtó nyári napközis tábor. Ezt a megoldást minden rászoruló gyermek családjának ajánlják, hiszen részükre az ellátás ingyenes vagy kedvezményes. A polgármesteri hivatal Perecesen működteti a Miskolci Nyári Napközit, ahol egyszerre 250 gyermeket tudnak befogadni. A gyermekek nyári felügyeletét a polgármesteri hivatal biztosítja. A gyermekek napi háromszori étkeztetését (tízórai, ebéd, uzsonna) az önkormányzati alapítású és fenntartású költségvetési szerv biztosítja. A nyári szünetben a tábor 2015. június 29-től 2015. augusztus 7-ig, három turnusban működött. A Miskolci Nyári Napközire jelentős igény van, mivel valamennyi turnus magas létszámmal működött. A nyári napközis táborban, ha törvény másként nem rendelkezik a gyermekétkeztetésért térítési díjat kell fizetni. A gyermek, családja anyagi helyzetétől függően, külön jogszabályban meghatározott esetben térítésmentesen vagy kedvezményesen étkezhet a nyári szünetben is, ha erre vonatkozóan beadta kérelmét. A Gyvt.-n túl rászorultsági alapon az önkormányzat a 2/2015. (XI. 10.) önkormányzati rendeletben meghatározott feltételek fennállása esetén további támogatásban részesíti a családokat. Az önkormányzati rendelet alapján, ha a család egy főre jutó havi jövedelme nem haladja meg a nyugdíjminimum (az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összege, 2015-ben 28.500 Ft) 100%-át, akkor a gyermekétkeztetés térítési díjának havi kedvezménye a térítési díj havi 100%-ával azonos, vagyis térítésmentesen részesül étkeztetésben a gyermek a nyári napközi táborban. Ha a család egy főre jutó havi jövedelme meghaladja a nyugdíjminimum 100%-át, de nem haladja meg a 130%-át, akkor a kedvezmény havi mértéke a térítési díj havi 60%-a. Ha a család egy főre jutó havi jövedelme meghaladja a nyugdíjminimum 130%-át, de nem éri el a 150%-át, akkor a kedvezmény havi mértéke a térítési díj havi 30 %-ával azonos összegű.

Mindezek mellett 2015. évben a helyi gyermekjóléti szolgálaton keresztül 4 napközis tábort szervezett, valamint 4 bentlakásos tábor volt 2015. június 15. és július 17. között. Kistérségi feladatellátásban további 7 napközis tábort szerveztek. Jelentkezéssel ezek a táborok is igénybe vehetők miskolci gyermekek számára. A táborozási lehetőségekről a családgondozók tájékoztatják az ellátottakat. Az észlelő és jelzőrendszer tagjait bevonva (oktatás-nevelési intézmények, védőnők, iskolavédőnők) a gyermekjóléti szolgálat minél szélesebb körben juttatja el a felhívásokat, felkerültek a táborok időpontjai és a tervezett programok az intézmény honlapjára. Tapasztalataik szerint a táborok teljes kihasználtsággal működtek, térítési díj megfizetése mellett, azonban a szervező igyekszik a családok számára a legkedvezőbb feltételek mellett biztosítani ezeket a lehetőségeket. A gyermekjóléti szolgálat által szervezett 2015. évi táborokban kb. 300-350 gyermek és család vett részt.

***3.7.6*** *Pécsen* az évközi szünetekhez hasonlóan a nyári szünet idejére is van napközis felügyeleti ellátás. A Pécsi Kulturális Központ feladata, hogy iskolai nyári szünet idejére napközit szervezzen a gyermekek elhelyezése céljából. Az intézmény a gyerekek felügyelete mellett foglalkozásokat szervez, és étkezést is biztosít az évközi ellátáshoz hasonlóan. A napközire folyamatos igény van, 6 héten keresztül egyszerű napközit vehetnek igénybe a minimális költségek (belépőjegy, kreatív anyagok) és az étkezési térítési díj megfizetésével. A fennmaradó néhány hétben szak napközit biztosít az intézmény, melynek magasabb költsége van a több program és foglalkozás miatt. A gyermekek felügyeletét ellátó megbízott szakemberek a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ alkalmazottai.

***3.7.7*** *Sarkadkeresztúr önkormányzata* külön a gyermekek nyári felügyeletére nem szervez ellátást. A Kistérségi Humán Szolgáltató Központ Családsegítő és Gyermekjóléti Szolgálata 1 hétig tartó nyári tábort szervez.

***3.8*** A bölcsődei ellátást igénybe nem vevő és rendszeres gyermekvédelmi kedvezményre jogosult bölcsődés korú, szociálisan rászoruló gyermekek étkeztetése

***3.8.1*** *Óbuda Önkormányzatának* tapasztalata szerint a szociálisan rászorult gyermekek igénybe veszik a bölcsődei ellátást, így a bölcsődés korú gyermekek hozzájutnak az ingyenes étkezéshez. Véleményük szerint ennek köszönhetően a szülők részéről eddig nem merült fel igény arra vonatkozóan, hogy az ingyenes étkezést a gyermekek napközbeni ellátásának igénybe vétele nélkül kérjék.

***3.8.2*** *Zugló Önkormányzata* a bölcsődei ellátást kérő szülő gyermekének a többsége részére a bölcsődei férőhelyet biztosítani tudja. A bölcsődei ellátást nem kérő gyermekről felmérés nem készült. A korosztályt érintően a szociálisan rászoruló gyermekekről az önkormányzat a jelzőrendszeren keresztül (védőnő) jut információhoz. A jelzés alapján gyermekjóléti esetmegbeszélés keretében elsősorban a meggyőzés eszközével élnek, és ennek megfelelően tájékoztatják a szülőt a bölcsődei ellátás igénybevételének a szükségességéről. A gyermekjólét tapasztalata szerint a szülőkre a nyitottság jellemző. A jelzés alapján a bölcsőde az ellátást biztosítja a hátrányos helyzetű gyermek számára. Szükség esetén az önkormányzat pénzbeli vagy természetbeni juttatás formájában is támogatja a rászoruló családokat. Az érintett korosztályból éhező gyermekkel nem találkozott a gyermekjóléti szolgálat.

***3.8.3*** *Kecskeméten* 7 bölcsőde található, amelyekben összesen 716 férőhelyen biztosítanak ellátást. A városban nagyon jól működik a gyermekvédelmi jelzőrendszer, amely alapján mind a házi gyermekorvosok, mind a védőnők figyelemmel kísérik azon rászoruló, hátrányos helyzetű családok gyermekeinek sorsát, akik bölcsődei ellátásban nem vesznek részt és így az ingyenes étkezéshez nem jutnak hozzá. Szükség szerint az ő jelzéseik alapján kerül kapcsolatba ezekkel a családokkal a Gyermekjóléti Központ, és indokolt esetben kötelező bölcsődei elhelyezést kezdeményez, ezáltal számukra is biztosítható az étkeztetés. A városban a rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben részesülők közül 189 gyermek bölcsődés korú, ebből mintegy 50 gyermek, aki a Központ által kiemelt figyelemben részesül.

***3.8.4*** *Lábod polgármestere* e kérdéssel összefüggésben csak azt jegyzete meg, hogy a településen nem működik bölcsőde.

***3.8.5*** *Miskolcon* 590 fő 0-3 éves gyermek részesül rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben. 105 gyermek jogosult a bölcsődékben ingyenes vagy kedvezményes étkezésre. A polgármester hivatkozott a Gyvt. 19. § (1) bekezdés a) pontjára, mely szerint a rendszeres gyermekvédelmi kedvezményre jogosult gyermek szociális helyzete alapján jogosult a – Gyvt. 151. § (5) bekezdés a) és b) pontjában meghatározott – gyermekétkeztetés normatív kedvezményére. A hivatkozott szabályozásra figyelemmel véleménye szerint a jogalkotó szándéka az intézményi keretek között gondozásban, nevelésben, oktatásban, nappali ellátás keretében részesülő gyermekek intézményi térítési díj fizetése alóli mentesítése. Amennyiben az a szándék, hogy minden rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben részesülő gyermek számára biztosítva legyen az ingyenes étkezés – független attól, hogy a bölcsődés korú gyermek részt vesz-e bölcsődei ellátásban vagy sem – álláspontja szerint a Gyvt. ilyen tartalmú módosítása szükséges. Önmagában az a tény, hogy a bölcsődei nevelésben nem részesülő gyermek az ingyenes étkezéshez nem jut hozzá, problémaként nem jelentkezett Miskolcon, mivel erre irányuló igény sem merült fel.

A Gyvt. 41. §-a rendelkezik a gyermekek napközbeni ellátásáról, miszerint a napközbeni ellátást különösen olyan gyermek számára is biztosítani kell, akinek a szülője, gondozója szociális helyzete miatt az ellátásról nem tud gondoskodni. Tekintettel arra, hogy Miskolcon jellemzően jó a jelzőrendszeri együttműködés – különösen a védőnők részéről –, a szociális- és gyermekjóléti ellátórendszer gyorsan reagál a felmerülő problémákra. A védőnői ellátás során a védőnők az 1-3 éves gyermekkel rendszeresen, 2-3 havonta találkoznak. Amennyiben a gyermek ellátásával kapcsolatban bármilyen problémát észlelnek, ideértve azt az esetet is, amikor a szülő a szociális helyzete miatt nem tud a gyermekről, a gyermek táplálásáról megfelelően gondoskodni, a hivatkozott jogszabályi rendelkezés alapján a gyermek napközbeni ellátását bölcsődei keretek között biztosítani kell. Ilyen módon a bölcsődei ellátásban egyébként nem részesülő, de rászoruló gyermek is hozzájut az ellátáshoz.

***3.8.7*** *Mórahalmon* működik bölcsőde, a városban 6 fő bölcsődés korú, de bölcsődei ellátásban részt nem vevő gyermek jogosult gyermekvédelmi kedvezményre.

***3.8.8*** *Pécsett* a rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben részesülő és bölcsődei ellátást igénybe nem vevő gyermekek étkeztetésével kapcsolatban nem merült fel igény az önkormányzati fenntartású intézményeknél, e területen nem rendelkeznek adattal.

***3.8.9*** *Sarkadkeresztúron* bölcsőde nem működik, az elmúlt évek tekintetében a gyermeklétszám jelentős mértékű csökkenést mutatott.

**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. 1. § (2) bekezdés a) pontja kimondja továbbá, hogy az alapvető jogok biztosa tevékenysége során – 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, illetve e feladat ellátásában közreműködő szerv *közszolgáltatást végző szervnek* minősül. *A hatásköröm fennállásának vizsgálata során a Gyvt. – vizsgálat indulásakor hatályos – előírásaiból indultam ki.* A Gyvt. 41. § (1)-(2) bekezdése szerint a gyermekek napközbeni ellátásaként a családban élő gyermekek életkorának megfelelő nappali felügyeletét, gondozását, nevelését, foglalkoztatását és étkeztetését kell megszervezni azon gyermekek számára, akiknek szülei, nevelői, gondozói munkavégzésük – ideértve a gyermekgondozási díj folyósítása melletti munkavégzést is –, munkaerő-piaci részvételt elősegítő programban, képzésben való részvételük, betegségük vagy egyéb ok miatt napközbeni ellátásukról nem tudnak gondoskodni. A gyermekek napközbeni ellátását különösen az olyan gyermek számára kell biztosítani, akinek fejlődése érdekében állandó napközbeni ellátásra van szüksége, akit egyedülálló vagy időskorú személy nevel, akinek a szülője, gondozója szociális helyzete miatt az ellátásról nem tud gondoskodni.

Lényeges, hogy a Gyvt. 21. § (1) bekezdésének 2016. január 1-től hatályos szövege szerint természetbeni ellátásként a gyermek életkorának megfelelő gyermekétkeztetést kell biztosítani a gyermeket gondozó szülő, törvényes képviselő vagy nevelésbe vett gyermek esetén a gyermek ellátását biztosító nevelőszülő, gyermekotthon vezetője, illetve az Sztv. hatálya alá tartozó ápolást, gondozást nyújtó intézmény vezetője kérelmére a törvényben meghatározott intézményekben. A Gyvt. 21/C. § (1) bekezdése alapján pedig a szünidei gyermekétkeztetés – a fentiekhez hasonlóan – szintén a helyi önkormányzatok kötelezően ellátandó feladatkörébe tartozik. Mindezek alapján a gyermekétkeztetést közszolgáltatásnak tekintettem, így valamennyi feladatellátásban közreműködő szervre kiterjed a hatásköröm.

A vizsgálati keretekkel kapcsolatban rögzíthető, hogy az ombudsman számára egy adott jogi szabályozás alapjogi aspektusú vizsgálatára, valamint a jogszabályok hiányosságaival, tartalmi hibáival összefüggő intézkedések megfogalmazására a törvény lehetőséget teremt. A *preventív alapjogvédelemre is hangsúlyt helyező ombudsmani gyakorlat* alapján a biztos mandátuma keretei között marad akkor, amikor az alapjogi aspektusú vizsgálathoz nélkülözhetetlen módon, hivatalbóli eljárás keretében, 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 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 éllel 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.”* 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) bekezdésében és 67. § (1) bekezdésének szövegével, akkor az állapítható meg, hogy a jelen vizsgálat tárgyát képező jogállamiság elve, 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 indokolásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket. Lényeges utalni arra, hogy az Alaptörvény XV. cikk (4)-(5) bekezdése szerint Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti, illetve külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.

**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.

**2.** *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 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 – 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 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 minden 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. Az Egyezmény 4. cikke szerint a részes államok meghoznak minden olyan törvényhozási, közigazgatási vagy egyéb intézkedést, amelyek az Egyezményben elismert jogok érvényesüléséhez szükségesek.

Az Egyezményben részes államok, a 24. cikkben elismerték a gyermeknek a lehető legjobb egészségi állapothoz való jogát, valamint, hogy orvosi ellátásban és gyógyító-nevelésben részesülhessen, és erőfeszítéseket tesznek annak biztosítására, hogy egyetlen gyermek se legyen megfosztva az ezeknek a szolgáltatásoknak az igénybevételére irányuló jogától. A fenti jog teljes körű megvalósításának biztosítására, a részes államok vállalták, hogy alkalmas intézkedéseket tesznek különösen arra, hogy küzdjenek a betegség és az alultápláltság ellen, valamint tájékoztassák a társadalom valamennyi csoportját és különösen a szülőket és a gyermekeket a gyermek egészségére és táplálására.

**3.** *Az Alaptörvény XV. cikk (4) bekezdése szerint Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti.* A következő bekezdésben rögzíti, hogy Magyarország külön intézkedésekkel védi a *gyermekeket*, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket. Az Alaptörvény tehát a gyermekeket gondoskodásra szoruló és külön védelmet igénylő csoportként emeli ki. A Kommentár hangsúlyozza továbbá, hogy a megkülönböztetés általános tilalma alóli kivételt jelent az Alaptörvény azon rendelkezése, amely alapján Magyarország az esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölését célzó intézkedéseket is tesz.

E rendelkezés értelmében az egyenlőség tartalmi megvalósulását szolgáló, az esélyegyenlőtlenség felszámolása érdekében tett pozitív megkülönböztetés megengedett.

Az esélyegyenlőség elősegítése az állam részéről egy elv, amely jogi lehetőséget biztosít, ugyanakkor bizonyos, valamely tulajdonságuk (pl. életkor, betegség, testi fogyatékosság) 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 államcélt: 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 legmesszebbmenően eleget kell tenni a rászoruló gyermekek esetében.

**III. A vizsgált ügy tekintetében**

**1.** Az ombudsmani *vizsgálat megindításakor hatályos jogszabályi rendelkezések* mentén a gyermekétkeztetés tekintetében az alábbi megállapítások tehetőek.

A korábbi szabályozás szerint a gyermekétkeztetés szabályait kell alkalmazni a Gyvt. 151. § (1) bekezdése értelmében többek között a bölcsődében, hetes bölcsődében, az óvodában, a nyári napközis otthonban, az általános és középiskolai kollégiumban, illetve az itt szervezett ellátásban, az általános iskolai, továbbá – ha külön jogszabály másképpen nem rendelkezik – középfokú iskolai menzai ellátás valamint a szociális nyári gyermekétkeztetés keretében nyújtott étkeztetésre. A Gyvt. 151. § (2) bekezdése kimondta, hogy a szülő, a törvényes képviselő eltérő rendelkezésének hiányában *a gyermekek és a tanulók számára az óvodai nevelési napokon, valamint az iskolai tanítási napokon* kell biztosítani a nevelési-oktatási intézményekben a déli meleg főétkezést és két további étkezést. Az étkezés biztosításával kapcsolatos feladatok ellátását a jogszabály az intézmény fenntartója vagy annak működtetését ellátó szerv számára tette kötelezővé. Az étkeztetést biztosítja *a nem állami fenntartó* az általa fenntartott nevelési-oktatási intézményben, a *települési önkormányzat* az általa fenntartott óvodában, illetve a közigazgatási területén az állami intézményfenntartó központ, az állami szakképzési és felnőttképzési szerv által fenntartott nevelési-oktatási intézményben, vagy *a fenntartó* az egyéb állami fenntartású intézményben.

A Gyvt. 151. § (2c) bekezdése alapján pedig a főváros közigazgatási területén lévő tankerületekben az állami intézményfenntartó központ, valamint az állami szakképzési és felnőttképzési szerv által fenntartott nevelési-oktatási intézményben – a fővárosi önkormányzat saját tulajdonában álló ingatlanban működő nevelési-oktatási intézmények kivételével – az étkeztetést a *kerületi önkormányzat* biztosítja. A *fővárosi önkormányzat köteles* biztosítani az étkeztetést azon nevelési-oktatási intézményben, amely saját tulajdonában álló ingatlanban működik.

Mindezek ismeretében tisztázandó kérdés volt *a tanítási nap fogalma*, amelyet az Nkt. 4. § 32. pontja határoz meg. Eszerint e törvény alkalmazásában tanítási nap: az egyes osztályokban *a tanítási órák*, továbbá az iskola pedagógiai programjában rögzített, a tanítási órák keretében meg nem valósítható osztály- vagy csoportfoglalkozás, így különösen a tanulmányi kirándulás, környezeti nevelési program, a kulturális, sportrendezvény *megtartására fordított nap, ha a foglalkozási órák száma eléri a hármat*. Az Nkt. 30. § (1) bekezdése alapján az iskolában a tanítási év ötnapos tanítási hetekből áll. A szombat és a vasárnap tanítás nélküli pihenőnap. Tanítás nélküli pihenőnap jár a tanulónak a munkaszüneti napokon is. A nevelési, tanítási év azonban nemcsak tanítási napokból áll, hanem az Nkt. 30. § (1) bekezdésének utolsó mondatában foglaltak szerint iskolákban tanítási év utolsó napját követően pedig legalább 60 – szakképző iskolában legalább 30 – összefüggő napból álló nyári szünetet kell biztosítani. Továbbá az Nkt. 30. § (4) bekezdésében foglaltak szerint a tanulónak – a tanév rendjében meghatározottak szerint – a *tanítási évben legalább három alkalommal, legkevesebb hat összefüggő napból álló tanítási szünetet kell biztosítani*.

A 20/2012. EMMI rendelet 3. § (2) bekezdés a) pontja alapján ezen kívül az óvodai nevelési év helyi rendjében, valamint az iskolai, kollégiumi tanév helyi rendjében kell meghatározni *az óvodai nevelés nélküli munkanapok, az iskolai tanítás nélküli munkanapok időpontját*.

E napok számát a 20/2012. EMMI rendelet 3. § (5) bekezdése rögzíti, így az óvodában és kollégiumban egy nevelési évben vagy egy tanítási évben az öt napot nem haladhatja meg e napok száma. A 20/2012. EMMI rendelet 3. § (6) bekezdése kimondja azt is, hogy az óvodai nevelés nélküli munkanapon, az iskolai tanítás nélküli munkanapon és a kollégiumi foglalkozás nélküli munkanapon – a szülő igénye esetén – az óvoda, az iskola és a kollégium *ellátja a gyermek vagy kiskorú tanuló felügyeletét.* A 28/2015. EMMI rendelet 4. §-a alapján a tanév helyi rendjében meghatározott pedagógiai célra az általános iskolában öt, a nappali oktatás munkarendje szerint működő középfokú iskolában hat munkanapot tanítás nélküli munkanapként használható fel. Mindehhez a 28/2015. EMMI rendelet 3. § (6) bekezdése előírja – hasonlóan a 20/2012. EMMI rendeletben foglaltakhoz –, hogy e szünetek napjain, ha azok munkanapra esnek, az iskolának – szükség esetén – gondoskodnia kell a *tanulók felügyeletéről.* A felügyelet megszervezéséről több iskola közösen is gondoskodhat.

*Az óvodai nevelés nélküli, és iskolai tanítás nélküli munkanapokon való étkeztetés biztosításával összefüggésben indokoltnak tartottam a kérdés további elemzését.* Az Nkt. 4. § 10. pontjában, az értelmező rendelkezések között határozza meg, hogy mit foglal magában a gyermek, tanuló felügyelete a nevelési-oktatási intézményben. A definíció szerint a felügyelet 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. 46. § (3) bekezdés b) pontja kimondja, hogy *a gyermeknek, a tanulónak joga,* hogy biztonságban és egészséges környezetben neveljék és oktassák, óvodai életrendjét, iskolai tanulmányi rendjét pihenőidő, szabadidő, testmozgás beépítésével, sportolási, *étkezési lehetőség biztosításával* életkorának és fejlettségének megfelelően alakítsák ki.

*Mindezek alapján álláspontom szerint a fenti jogszabályi előírásokból levonható az a következtetés, hogy az óvodának, iskolának a felügyelet ideje alatt is gondoskodnia kell a gyermekek, tanulók megfelelő étkeztetésének biztosításáról.* Abban az esetben, ha a szülői igény alapján felügyeletet biztosít az intézmény a nevelés, illetve tanítás nélküli munkanapok időtartamára, akkor az étkeztetést ezen időszakokban is biztosítani kell, vagyis az étkeztetés biztosítása nem jelent választási lehetőséget a feladatot ellátó számára. *Az előzőek értelmében tehát az egyértelmű, hogy az étkezést tanítási napon kellett biztosítani, amelybe nem tartoztak bele az őszi, téli, tavaszi szünetek munkanapjai, illetve a nevelés-, és tanítás nélküli munkanapok. A nyári szünetre pedig a fentiektől teljesen eltérő rendelkezések vonatkoztak.*

Az *étkeztetésre vonatkozó kötelező jogszabályi előírás hiányában azonban a szociálisan rászoruló gyermekek étkeztetését az iskolai tanévközi szünetek ideje alatt nem vállalta minden települési önkormányzat.* A megkeresésemre érkezett válaszok alapján egyes önkormányzatok (így Kecskemét, Miskolc, Lábod) nem tartották feladatuknak az étkeztetés biztosítását, mivel „erre vonatkozó igény nem merült fel a településükön". A válaszok szerint volt olyan önkormányzat (így Óbuda és Zugló), amely saját forrásból finanszírozta a rászoruló gyermekek szünidei étkeztetést. A hátrányosabb helyzetű Sarkadkeresztúr polgármestere pedig arról számolt be, hogy anyagi forrás hiányában az önkormányzat saját erőből nem tudja vállalni a rászoruló gyermekek étkeztetésének biztosítását.

Az államtitkár a szaktárca tervezett intézkedéseivel összefüggésben azt hangsúlyozta, hogy a Sztv. 62. §-a alapján a szociális étkeztetést az egyes önkormányzatoknak jelenleg is kötelezettsége biztosítani a szociálisan rászoruló gyermekek részére. *Vizsgálatom ugyanakkor feltárta, hogy a tanévközi szünetekben étkeztetés biztosítására, illetve a szociálisan rászoruló gyermekek étkeztetésére vonatkozó kötelező jogszabályi előírás hiánya miatt, az egyes helyi önkormányzatok eltérő mértékben, formában gondoskodtak ezen időszakok alatt a gyermekek étkeztetéséről.* Álláspontom szerint azonban a gyermekek étkeztetésének biztosítása nem tehetővé függővé attól, hogy az egyes önkormányzatok akarják-e vállalni vagy anyagi forrásaikhoz mérten tudják-e vállalni a rászoruló gyermekek étkeztetésének biztosítását.

*Mindezek alapján megállapítom, hogy a korábbi egyértelmű jogi szabályozás hiánya – amely szerint a szünetekben, nevelés és tanítás nélküli munkanapokon a gyermekek étkeztetésének biztosítására nincs kötelező jogszabályi előírás – a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz, valamint alkalmas arra, hogy a gyermek kiemelt védelemhez és gondoskodáshoz való jogával, és az esélyegyenlőség előmozdításának elvével összefüggő jogsérelem veszélyét idézze elő.*

**2.** A vizsgálatom időtartama alatt a jogalkotó felismerte, hogy a szabályozási hiátus alapjogi visszásságot vet fel, ezért 2016. január 1-től lényegesen megváltoztatta a gyermekétkeztetésre vonatkozó szabályokat. A Gyvt. 21. § (1) bekezdés g) pontja kimondja, hogy t*ermészetbeni ellátásként a gyermek életkorának megfelelő gyermekétkeztetést kell biztosítani többek között a gyermeket gondozó szülő, törvényes képviselő* kérelmére a 21/C. §-ában foglaltak szerint a *bölcsőde és az óvoda zárva tartása*, az iskolában az Nktv. 30. § (1) bekezdése szerinti *nyári szünet* és az Nktv. 30. § (4) bekezdése szerinti *tanítási szünetek időtartama alatt*. A szünidei gyermekétkeztetés további szabályait a Gyvt. 21/C. § részletezi az alábbiak szerint:

„(1) A települési önkormányzat a szünidei gyermekétkeztetés keretében a szülő, törvényes képviselő kérelmére a déli meleg főétkezést

a) *a hátrányos helyzetű gyermek és a rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben részesülő, halmozottan hátrányos helyzetű gyermek részére ingyenesen biztosítja, és*

b) az a) pontban foglalt gyermekeken kívül *további gyermekek,* így különösen a rendszeres gyermekvédelmi kedvezményre jogosult gyermekek részére *ingyenesen biztosíthatja.*

(2) A települési önkormányzat a szünidei gyermekétkeztetést az (1) bekezdés *a)* pontja szerinti esetben

*a)* a *bölcsődei ellátásban, óvodai nevelésben részesülő gyermekek számára* a bölcsődei ellátást nyújtó intézmény és az óvoda zárva tartásának időtartama alatt *valamennyi munkanapon,*

*b) az a) pont alá nem tartozó gyermekek számára*

*ba) a nyári szünetben legalább 43 munkanapon, legfeljebb a nyári szünet időtartamára eső valamennyi munkanapon,*

*bb) az őszi, téli és tavaszi szünetben a tanév rendjéhez igazodóan szünetenként az adott tanítási szünet időtartamára eső valamennyi munkanapon* köteles megszervezni, és ennek keretén belül a szülő, törvényes képviselő kérelmének megfelelő időtartamban az adott gyermek részére biztosítani."

A fenti jogszabály-módosítás alapján *tehát a szünidei gyermekétkeztetés biztosítására a települési önkormányzat köteles, ha a jogosult gyermek szülője, törvényes képviselője azt kéri.* A rendszeres gyermekvédelmi kedvezményre jogosult gyermekek közül a hátrányos helyzetű és a halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek jogosultak ingyenesen a szünidei gyermekétkeztetésre, továbbá a települési önkormányzat biztosíthatja azt további gyermekek részére, különösen a rendszeres gyermekvédelmi kedvezményre jogosult gyermekek számára, szintén ingyenesen. A szünidei gyermekétkeztetés *időtartama igazodik a gyermek ellátását, nevelését biztosító intézmények zárva tartásához, illetve a tanítási szünetekhez*. A szünidei gyermekétkeztetés a *déli meleg főétkezés* biztosítását jelenti.

A Gyvt. 162. § (1) bekezdés m) pontjában a törvény 2016. január 1-től felhatalmazta a Kormányt, hogy rendeletben állapítsa meg a gyermekvédelmi pénzbeli és természetbeni ellátások igénylésének, megállapításának, nyújtásának, folyósításának és felhasználásának részletes szabályait. A törvény módosításához fűzött indokolás szerint *„a Gyvt. jelenleg a gyámhatóság hatáskörébe utalt pénzbeli és természetbeni ellátások igénylése és megállapítása részletes szabályainak megalkotására ad felhatalmazást a Kormánynak. Tekintettel arra, hogy a gyermekétkeztetés, mint új gyermekvédelmi természetbeni ellátás biztosítására a települési önkormányzat vagy a fenntartó lesz köteles, ezt a felhatalmazó rendelkezést módosítani szükséges."* A felhatalmazással élve a Kormány a 431/2015. (XII. 23.) Korm. rendelettel módosította a személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti alapellátások és gyermekvédelmi szakellátások térítési díjáról és az igénylésükhöz felhasználható bizonyítékokról szóló 328/2011. (XII. 29.) Korm. rendeletet és szabályozta a feladat ellátását.

*Mindezek alapján megállapítom, hogy a hatályos jogszabályok alapján szülői kérelem alapján a bölcsődés, óvodás és iskolás gyermekek étkeztetése az iskolai tanítási napokon – az eddigi évekhez hasonlóan – jelenleg megoldott. A 2016. január 1-től hatályos rendelkezések alapján* szintén megoldottá válik a bölcsőde és óvodai zárva tartás időszakában a bölcsődés és óvodás gyermekek, továbbá az évközi szünetekben és a nyári szünetben a hátrányos helyzetű gyermek és a rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben részesülő, halmozottan hátrányos helyzetű gyermek részére ingyenesen étkeztetése, míg más gyermekek esetében az étkeztetés ingyenesen is biztosítható lesz, így *a szünidei gyermekétkeztetéssel összefüggésben a hatályos szabályokat tekintve alapjoggal összefüggő visszásságot nem tártam fel.*

A *fenti jogszabályváltozásra tekintettel nem vizsgáltam tovább* az Sztv. 62. § (1)-(2) bekezdésének[3] előírásával összefüggésben az egyes helyi önkormányzatok rendeleteinek az étkeztetésre való jogosultság szabályozásával kapcsolatos rendelkezéseit sem.

**3.** Jelen vizsgálatom során a szaktárcától és az önkormányzatoktól tájékoztatást kértem arra vonatkozóan, hogy *a speciális étkezési igényű, szociálisan rászoruló gyermekek nyári szociális étkeztetése során megoldott-e ezen gyermekek számára az egészségi állapotuknak megfelelő étkezés biztosítása*. Az államtitkár válaszában kifejtette, hogy a speciális étkezési igényű gyermekek számára a megfelelő étkezés biztosítását Közétk.r. 15. § (1) bekezdése írja elő, azonban a Közétk.r. 1. § (4) bekezdése értelmében a rendeletet a szociális nyári gyermekétkeztetés esetében nem kell alkalmazni. Ugyanakkor a Közétk.r. 1. § (4) bekezdése az egészségügyi intézmények válsághelyzeti terveinek tartalmi követelményeiről, valamint egyes egészségügyi tárgyú miniszteri rendeletek módosításáról szóló 43/2014. (VIII. 19.) EMMI rendelet 19. §-a alapján nem lépett hatályba, amelynek megfelelően – a kimentést megengedő, speciális szabályozás hiányában – a szociális nyári gyermekétkeztetés esetén a Közétk.r. 15. § (1) bekezdése kötelező erejű. *Mindezek alapján egyértelműen megállapítható, hogy az önkormányzatoknak a szünidei gyermekétkeztetés alkalmával minden esetben biztosítaniuk kell a speciális étkezési igényű gyermekek számára is a megfelelő közétkeztetést.*

A vizsgálatom során *megkeresett önkormányzatok közül Óbuda, Zugló, Kecskemét és Pécs illetékességi területén megoldott a speciális étkezési igényű, szociálisan rászoruló gyermek egészségi állapotának megfelelő étkeztetése*, jellemzően a közétkeztetési szolgáltatást ellátó vállalkozóval kötött vállalkozási szerződés biztosítja a speciális étkezést orvosi igazolás alapján. Lábodon és Sarkadkeresztúron speciális étkezési igényű gyermek nem vesz részt a gyermekétkeztetésben, ilyen igény az önkormányzatokhoz nem érkezett. Miskolcon sem merült fel igény a speciális étkezés biztosítására, az önkormányzat szükség szerint a bölcsődei konyhán keresztül, kis létszámban, a bölcsődés korosztály részére ki tudna elégíteni ilyen igényt. Mórahalom polgármesterének tájékoztatása szerint a gyermekétkeztetést biztosító oktatási-nevelési intézmények (általános iskolák és az óvodák) önálló vezetéssel működő intézmények, ezért az önkormányzatnak e kérdés megválaszolásához nem volt kellő rálátása.

Az alapvető jogok biztosa *számos jelentésében felhívta a figyelmet a speciális étkezési igényű gyermekek közétkeztetési ellátásának kötelezettségére*. Kiemelte, hogy a Gyvt. 151. § (2) bekezdése szerint, ha a szülő eltérően nem rendelkezik, a nem állami fenntartó az általa fenntartott nevelési-oktatási intézményben, a települési önkormányzat az általa fenntartott óvodában és a közigazgatási területén az állami intézményfenntartó központ által fenntartott nevelési-oktatási intézményben, a fenntartó az egyéb állami fenntartású intézményben a gyermekek és a tanulók számára az óvodai nevelési napokon, illetve az iskolai tanítási napokon biztosítja a déli meleg főétkezést és két további étkezést. Az étkeztetés biztosítására kötelezett önkormányzat e feladatának ellátásához a közigazgatási területén kívülről érkező gyermek, tanuló lakóhelye szerinti önkormányzattól hozzájárulást kérhet. Iskolai étkeztetésben részesülhet az a tanuló is, aki a napközit nem veszi igénybe. Az étkezések közül az ebéd külön is igényelhető. Ha a gyermekétkeztetést a települési önkormányzat biztosítja, úgy az intézményi térítési díjat a települési önkormányzat állapítja meg.

*A 2016. január 1-jétől hatályos új szabályozás – a Gyvt. 21. §-a és a Gyvt. 21/C. §-a – változatlanul a települési önkormányzatokat nevezi meg a feladat címzettjeiként.* Kötelezettségként fogalmazza meg továbbá a speciális ellátásra vonatkozóan az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (a továbbiakban: Eütv.) 50. § (3) bekezdése, hogy a közétkeztetésben – különös tekintettel az egészségügyi, a szociális, valamint a gyermekintézményekben nyújtott közétkeztetésre – *az élettani szükségletnek megfelelő minőségű és tápértékű étkezést kell biztosítani.* A Gyvt. 41. § (1) bekezdésében külön szerepel, hogy a gyermekek napközbeni ellátásaként többek között a családban élő gyermekek életkorának megfelelő étkeztetését kell megszervezni.

[3] Az Sztv. 62. § (1) bekezdése alapján az étkeztetés keretében azoknak a szociálisan rászorultaknak a legalább napi egyszeri meleg étkezéséről kell gondoskodni, akik azt önmaguk, illetve eltartottjaik részére tartósan vagy átmeneti jelleggel nem képesek biztosítani, különösen koruk, egészségi állapotuk, fogyatékosságuk, pszichiátriai betegségük, szenvedélybetegségük, vagy hajléktalanságuk miatt. Az Sztv. 62. § (2) bekezdése szerint e jogosultsági feltételek részletes szabályait a települési önkormányzat rendeletben határozza meg.

Amint azt az alapvető jogok biztosa már korábbi jelentésében[4] is rögzítette: a gyermek egészségügyi állapotának megfelelő étkezés megszervezése – amennyiben szülője igényli – a köznevelési intézmény feladata, a közétkeztetés biztosítására pedig a települési önkormányzat kötelezett. A megfelelő megoldást – például a gyermek számára a speciális étkezést nyújtó közétkeztetési cégtől a teljes körű (napi háromszori) étkezés megrendelésével – a köznevelési intézmény bevonásával, az önkormányzatnak kell megtalálnia. *Álláspontom töretlen abban, hogy a speciális igényű gyermekek étkeztetésének megoldása nem múlhat az intézmények helyzetén, belátásán vagy jóindulatán, a feladat ellátása ugyanis nem fakultatív.*

*Mindezek alapján megállapítom, hogy a szünidei gyermekétkeztetés során a speciális étkeztetés esetleges hiánya a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggésben, a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával, az esélyegyenlőség előmozdításának követelményével összefüggésben visszásság veszélyét veti fel.*

**4.** Vizsgálatom során kiemelt figyelemmel voltam *a 0-3 éves korú gyermekek étkeztetésének biztosítását meghatározó jogszabályi rendelkezésekre is.* Az államtitkár a megkeresésemre adott válaszában beszámolt arról, hogy *számos település, ahol jogszabályi előírás alapján nem kötelező a bölcsődei ellátás biztosítása, önként vállalt feladatként biztosítja azt, így a rászoruló gyermekek igénybe tudják venni az étkezést is.* Továbbá jogszabályi lehetőség van arra, hogy az adott település bölcsődéje a férőhelyszám legfeljebb 15 %-áig az ellátási területén kívülről is fogadjon gyermekeket, mindez pedig hozzájárulhat ahhoz, hogy más településen élő, de egyébként rászoruló gyermekek is ellátásban részesüljenek. Az államtitkár válaszában a KSH statisztikai adataira hivatkozott, amelynek 2013. évi adatai alapján az országban 375 településen működött bölcsőde, amelyből 239 település, vagyis *a települések 64 %-ában az önkormányzatok önként vállalt feladatként biztosítják az ellátást.*

A megkeresett önkormányzatoktól beérkezett válaszok ugyanakkor azt mutatják, hogy a települések az említett problémát *leggyakrabban a jelzőrendszer megfelelő működtetésével látták kiküszöbölhetőnek.* A gyermekvédelmi jelzőrendszeri tagok, a házi gyermekorvosok és a védőnők figyelemmel kísérik a szociálisan rászoruló, hátrányos helyzetű családok gyermekeinek sorsát, jelzésük alapján kerül kapcsolatba a családdal a gyermekjóléti szolgálat, és szükség szerint a bölcsődei elhelyezés biztosításával gondoskodik arról, hogy a rászoruló gyermek étkeztetése megoldott legyen.

A tényállás ismeretében feltártam *a kisgyermekek bölcsődei ellátását meghatározó rendelkezéseket is.* A Gyvt. 41. § (1) bekezdése szerint a gyermekek napközbeni ellátásaként a családban élő gyermekek életkorának megfelelő nappali felügyeletét, gondozását, nevelését, foglalkoztatását és *étkeztetését kell megszervezni* azon gyermekek számára, akiknek szülei, nevelői, gondozói munkavégzésük, munkaerő-piaci részvételt elősegítő programban, képzésben való részvételük, betegségük vagy egyéb ok miatt napközbeni ellátásukról nem tudnak gondoskodni. A Gyvt. 41. § (2) bekezdés c) pontja szerint a gyermekek napközbeni ellátását különösen az olyan gyermek számára kell biztosítani, akinek a szülője, gondozója szociális helyzete miatt az ellátásáról nem tud gondoskodni.

Az alapelvek között határozza meg a Gyvt. 3. § (1) bekezdése, hogy a jogszabályban meghatározott *ellátások igénybevétele általában önkéntes.* A gyermek szülője vagy más törvényes képviselője csak törvényben meghatározott esetekben kötelezhető valamely ellátás igénybevételére. A Gyvt. 68. § (3) bekezdés a) pontja alapján a gyermek védelembe vételével egyidejűleg *a gyámhatóság* – a veszélyeztetettség okának megszüntetése érdekében – *kötelezheti a szülőt, hogy folyamatosan vegye igénybe a gyermekek napközbeni ellátását, így a bölcsődei ellátást.* A Gyvt. 94. § (3) bekezdés a) pontja szerint azonban bölcsődei ellátás megszervezése csak a 10 ezer főnél több állandó lakosú településeken kötelező.

A tényállás és a vonatkozó jogszabályok összevetéséből arra következtettem, hogy *a 375 településen működtetett bölcsődei ellátás az ország 3154 település*[5] *számához viszonyítva csak kis hányadot képvisel.*

[4] Lásd az AJB-1147/2012. számon kiadott jelentést.
[5] Lásd: https://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_wdsd005.html

A KSH kisgyermekek napközbeni ellátásáról szóló, 2014. évre vonatkozó helyzetkép összefoglalta, hogy *„a szolgáltatásokhoz való egyenlő hozzáférés elve továbbra sem tud teljes mértékben érvényre jutni. 2014-ben 2592 településen az ott élő 65 338, 3 éven aluli gyermeknek helyben nem volt hozzáférhető sem a bölcsődei, sem a családi napközis ellátás; közülük sokuknak az ellátás egyetlen más formája sem, annak ellenére, hogy további 153 településen a gyermekjóléti ellátások helyett óvoda-bölcsődei csoportokban oldották meg a gyermekek elhelyezését. A 3 évesnél fiatalabb gyermekek 22%-a élt olyan településen, ahol helyben nem biztosított semmilyen napközbeni ellátás.*”[6]

Az előzőek okán a gyermekek jogainak védelméért is felelős ombudsmanként külön fel kívánom hívni figyelmet arra a problémára, hogy azokon a településeken, ahol nem működik bölcsőde, a szociálisan rászoruló gyermekek étkeztetésének megoldása bölcsődei keretek között eleve nem lehetséges, és ellátó hely hiányában a gyámhatóság sem tudja elrendelni a bölcsődei ellátás igénybevételét, amelyen keresztül a szociálisan rászoruló kisgyermekek ingyenes étkeztetésben részesülhetnének. *Álláspontom szerint – nem vitatva az önkéntes vállalások rendszerének és az intézményi ellátáshoz kapcsolt működés fontosságát – mindez a bölcsődés korú hátrányos helyzetű, rászoruló kisgyermek jelentős része tekintetében az étkeztetéshez való hozzáférés szempontjából nem jelent valódi, tényleges megoldást, hanem komoly esélyegyenlőtlenséget generál aszerint, hogy a kisgyermek melyik településen él.*

**Intézkedéseim**

A jelentésemben feltárt, alapjogokkal összefüggő visszásság jövőbeni bekövetkezésének hatékony megelőzése érdekében – elismerve a jogalkotó által eddig tett intézkedéseket –

1) az Ajbt. 32. §-a alapján *kezdeményezem* az emberi erőforrások miniszterénél, hogy jelentésem nyomán tekintse át a jelenlegi helyzetet és fontolja meg olyan tartalmú jogi szabályozás előkészítésének megkezdését, amely a jövőre nézve, a rendelkezésre álló erőforrásokra is figyelemmel lehetővé tenné az iskolai és óvodai nevelés, illetve tanítás nélküli munkanapokon a tanulók, továbbá a bölcsődével nem rendelkező településeken élő, bölcsődés korú gyermekek étkeztetésének biztosítását;
2) az Ajbt. 31. § alapján *felkérem* a Miniszterelnökséget vezető minisztert, hogy tegye meg – a megyei és a fővárosi kormányhivatalok útján – a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy valamennyi helyi önkormányzat minél szélesebb körű tájékoztatást kapjon a szünidei gyermekétkeztetés során biztosítandó speciális étkezési igényű gyermekek étkeztetésének kötelező feladatellátásáról.

Budapest, 2016. május

Székely László sk.

[6] Lásd: Statisztikai Tükör 2015/67. Helyzetkép a kisgyermekek napközbeni ellátásáról, 2014: https://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/stattukor/kisgyermnapkozbeni/kisgyermnapkozbeni14.pdf

**Az alapvető jogok biztosának**
**Jelentése**
**az AJB-368/2016. számú ügyben**

(Kapcsolódó ügy: AJB-3174/2015; 2890/2015; 3227/2015; 3362/2015; 3859/2015; 3904/2015; 4712/2015; 463/2016; 861/2016;)

Előadó: dr. Kussinszky Anikó

**Az eljárás megindítása**

2015. február 26-án az emberi szövetek és sejtek gyorsriasztási rendszerén keresztül riasztás érkezett a Dániai Egészségügyi és Gyógyszerészeti Hatóságtól, a magyar egészségügyi államigazgatási szervhez, miszerint a Nordic Cryobank NBC (European Sperm Bank) bejelentette, hogy a 7861. számú donor hímivarsejtjével fogant fiúgyermeknél alpha-1-antitrypsin hiányt diagnosztizáltak. A tájékoztatás szerint az NBC először átmenetileg, majd véglegesen blokkolta a donort és értesítették az érintett intézményeket, mely Magyarországon a KRIO Intézet volt. Az Országos Tisztifőorvosi Hivatal (a továbbiakban: OTH) megkereste a KRIO Intézetet az esettel kapcsolatos tájékoztatás érdekében, melyből az derült ki, hogy az érintett mintát már 2014. december 9-én – egy előzetes tájékoztatást követően – karantén alá helyezték, a továbbiakban nem forgalmazták és nem szállítottak belőle felhasználásra. Az OTH ezt követően 2015 márciusában hivatalból eljárást indított jogszabályba ütköző tevékenység (hímivarsejt import) ügyében, majd 2015 júniusában megszületett elsőfokú határozatában eltiltotta a KRIO Intézet Zrt.-t a hímivarsejtek behozatalától, illetve bármely hímivarsejt – akár belföldi – befogadásától. Az ennek következtében létrejött helyzet nagy felháborodást keltett, mellyel kapcsolatban számos beadvány érkezett az ombudsmanhoz, mind a *szolgáltatói oldaltól*, mind pedig a *szolgáltatást igénybe venni* kívánóktól.

A panaszosok – egyedülálló nők, vagy meddő férfitagú párok – beadványaikban különböző problémákat fogalmaztak meg, attól függően, hogy a kezelés milyen stádiumában tartottak. Azok, akik még a kezelés megkezdése előtt álltak, azt nehezményezték, hogy a külföldi donor sperma vásárlás felfüggesztésének okaival, továbbá a számukra jelenleg igénybe vehető alternatív lehetőségekkel összefüggésben nem kaptak kielégítő tájékoztatást, illetőleg mint utóbb kiderült, ilyen lehetőségek nincsenek hazánkban jelenleg. Azok a betegek pedig, akik évek óta vágynak, várnak gyermekre, esetleg már kezelésük is megkezdődött, most szembesülnek azzal, hogy hiába vállalták az egészségileg és anyagilag is megterhelő kezeléseket, sperma hiányában erre nincs esélyük. Az egészségügyi szolgáltatók értetlenül álltak a határozat előtt: *mind a spermabank, mind az in vitro fertilizációs (a továbbiakban: IVF) centrumok hosszú évek óta – a szükséges adatszolgáltatások és az egészségügyi államigazgatási szerv*[1] *ellenőrzései, engedélye mellett – végezték tevékenységüket.*

Mivel a beadványok szerint a spermabank közbejöttével létrejövő in vitro fertilizáció Magyarországon lényegében ellehetetlenült, felmerült a jogbiztonság követelményének, az emberi méltósághoz való joggal, valamint az egészséghez való joggal összefüggő visszásság gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 18. § (1) bekezdése alapján átfogó vizsgálatot indítottam. A vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében az Ajbt. 21. § alapján megkerestem az egészségügyért felelős államtitkárt, az országos tisztifőorvost, a Szülészet és Nőgyógyászat Szakmai Kollégium, Asszisztált Reprodukció Tagozatának elnökét, az Egészségügyi Tudományos Tanács Humánreprodukciós Bizottságának (ETT HRB) elnökét, az Országos Betegjogi, Ellátottjogi, Gyermekjogi és Dokumentációs Központ főigazgatóját, valamint a KRIO Intézet ügyvezetőjét.

[1] Egészségügyi államigazgatási szerv: Ehitv. 1. § (1) bekezdése szerint: A közegészségügyi, a járványügyi, az egészségügyi igazgatási tevékenységek irányítása, koordinálása és felügyelete, valamint az egészségügyi ellátás felügyelete állami feladat, amelyet az egészségügyi államigazgatási szerv lát el. A jelentésben egészségügyi államigazgatási szerv elsősorban az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálatot alkotó szervek, illetőleg az egészségügyi államigazgatási szerv definíciójába tartozó feladatok ellátásáért felelős mindenkori szervezetek.

**Az érintett alapjogok és alkotmányos elvek**

- A *jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye* [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”];
- Az *élethez és az emberi méltósághoz való jog, az önrendelkezéshez való jog* és *a családalapítás szabadsága* [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 *esélyegyenlőség követelménye* [Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdés: „Magyarország külön intézkedésekkel védi a családokat, a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.”];
- A *testi és lelki egészséghez való jog* [Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdés: „Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez.” ].

**Az alkalmazott jogszabályok**

- Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (a továbbiakban: Eütv);
- Az egészségügyi hatósági és igazgatási tevékenységről szóló 1991. évi XI. törvény (a továbbiakban: Ehitv.);
- Az Európai Parlament és a Tanács 2004/23/EK irányelve;
- Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvénynek a szerv- és szövetátültetésre, valamint tárolásra és egyes kórszövettani vizsgálatokra vonatkozó rendelkezései végrehajtásáról szóló 18/1998 (XII. 27.) EüM rendelet;
- Az emberi reprodukcióra irányuló különleges eljárások végzésére vonatkozó, valamint az ivarsejtekkel és embriókkal való rendelkezésre és azok fagyasztva tárolására vonatkozó részletes szabályokról szóló 30/1998. (VI. 24.) NM rendelet.

**A megállapított tényállás**

**1. Az egyes panaszbeadványok ismertetése**

**1.1** Az *AJB-2890/2015*. számú ügyben panaszos leírta, hogy 4 éve szeretnének gyermeket, de időközben párjánál azoospermiát állapítottak meg (spermiumok teljes hiánya az ondóban), így számukra kizárólag a donor hímivarsejttel történő mesterséges megtermékenyítés jelenthet megoldást a gyermekvállalásra. 2015 júliusában vettek volna részt a következő lombik-kezelésen, azonban ehhez már nem tudtak donor hímivarsejthez jutni, a KRIÓ Intézet már csak arról tudta tájékoztatni, hogy határozatlan időre felfüggesztették a szolgáltatásukat. Panaszos kifogásolta, hogy ugyan joga van szülővé válni, ezzel a jogával élni is kívánna, jelenleg semmilyen lehetőség nem biztosított számára Magyarországon, ami ezt elősegítené.

**1.2** Az *AJB-3227/2015*. számú ügyben a panaszos pár 4 éve áll meddőségi kezelés alatt. 2015 tavaszán jutott a kezelés a donor hímivarsejt alkalmazásának fázisába. A szükséges kezelést csak több kötelező (kellemetlen és drága) vizsgálatot követően lehetett volna alkalmazni, melyeken panaszos át is esett, végül ezt követően beszerezték a szükséges donorspermát is, azonban ekkorra a kezelőorvos azt a tájékoztatást adta, hogy az OTH leállította a donorspermiumok felhasználásával történő kezeléseket. A panaszos ekkor több alkalommal kereste telefonon az OTH-t, ahonnan rendre azt a felvilágosítást kapta, hogy semmilyen információt nem adhatnak ki számára. A panaszos kifogásolja, hogy

- nem kapott s érdemi információt az OTH illetékeseitől, sem arról, hogy mi történt, sem arról, hogy mik a kilátásai.

- a meddőségi kezelések esetében kulcsfontosságú az időfaktor, és azóta sincs Magyarországon a problémájukat orvosolni tudó szolgáltatás/szolgáltató.
- az azonnali leállítás azt eredményezi, hogy egyes kötelező vizsgálatokat – amelyekért egyszer már fizetett és elszenvedte azokat – meg kell majd ismételni, ha egyáltalán valamikor ismételten engedélyezik a kezeléseket.
- a működő rendszer felfüggesztésével egyik pillanatról a másikra ellehetetlenítették a meddő férfitagú párok, illetve az egyedülálló nők gyermekvállalását.

**1.3** Az *AJB-3362/2015.* számú ügyben panaszos beadványában leírta, hogy 2 éve házas, férje azonban meddő, szervezete nem termel hímivarsejteket egy genetikai rendellenesség miatt. A gyermekvállaláshoz tehát szintén donorspermára van szükségük, melyet be is szereztek a KRIO Intézettől. 2015 májusában megbeszélték kezelő orvosukkal az induló lombikprogrammal kapcsolatos tudnivalókat, és megkapták a recepteket a stimulációhoz. A petesejtek leszívása és az embriók beültetése júliusban lett volna, azonban erre már nem került sor, mert kaptak egy telefont az IVF centrumtól, hogy az OTH határozata alapján a külföldi donor hímivarsejteket nem használhatják fel, egyéb donor hímivarsejttel pedig nem rendelkeznek, így a kezelés határozatlan időre elmarad. A panaszos kifogásolja

- az OTH rendelkezését, amely minden átmenetet és fokozatosságot nélkülöz, és amelyről semmilyen tájékoztatást nem kaptak az érintettek
- hogy a rendelkezés mellett a hatóságok semmilyen egyéb működő alternatívát nem tudnak felmutatni és ezzel ellehetetlenítették a meddő férfitagú párok, illetve az egyedülálló nők gyermekvállalását hazánkban.

**1.4** Az *AJB-3859/2015.* számú ügyben a panaszos házaspár férfi tagja szintén meddő. 2011 óta vágytak gyermekre, 2013 januárjában volt az első donorspermium felhasználásával létrejött lombik beültetésük, melyből 2013 októberében egészséges kislányuk született. A 37 éves anyuka és a 42 éves édesapa szerettek volna még egy gyermeket, egy kistestvért. Amikor azonban be szerettek volna jelentkezni az IVF központba, azt a tájékoztatást kapták, hogy jelenleg nem lehet Magyarországon donor hímivarsejthez jutni, ennek hiányában azonban nekik nem lehet többé gyermekük. Szintén kifogásolják, hogy a jól működő rendszer azonnali, alternatívák nélküli felfüggesztésével nem csak jelenleg, de életkoruk miatt lehet, hogy már örökre megfosztották őket az újabb gyermekvállalás lehetőségétől.

**1.5** Az *AJB-3904/2015.* számú panaszbeadványt benyújtó házaspár férfi tagjáról 2013 januárjában derült ki, hogy meddő. A meddőségi intézetben elmondták, hogy donor hímivarsejt általi mesterséges megtermékenyítésre lesz szükségük. Három sikertelen inszemináció után – melyhez a hímivarsejtet a KRIO Intézettől szerezték be – a TB támogatott lombik kezelés várólistájára kerültek. 2014 augusztusában volt az első beültetés – szintén a KRIO Intézettől származó donor hímivarsejttel –, mely sikeres volt, azonban panaszos a 14. terhességi héten elvetélt. Mivel a panaszos ekkor már 41 éves volt, a kötelező várakozási idő letelte után, valamint az kötelező vizsgálatok ismételt elvégzése után ismét belevágtak a lombik programba, amelyhez ismét donor hímivarsejtet kellett beszerezniük.

Ekkorra a KRIO Intézetnek az OTH határozata alapján azonban fel kellett függesztenie ez irányú tevékenységét, így végül a Humancell Őssejtbankhoz fordultak, ahol sikerült olyan donor hímivarsejtet találniuk, amely magyar származású, magyar állampolgárságú donortól származik, személyes megjelenéssel adta és erről nyilatkozott is, így 2015 júniusában elindult a lombik program. Négy stimuláló injekció beadásáig jutottak, amikor értesítette őket a kezelőorvosuk, hogy nincs tovább, mert csak olyan donor hímivarsejt használható fel, amit maga a meddőségi intézet gyűjt be, ilyet azonban a meddőségi intézet nem gyűjt(ött), azzal nem rendelkeznek, ezért majd talán egy év múlva jelentkezzenek, addig biztosan nem végeznek donor hímivarsejttel lombik beültetést.

A panaszos kifogásolja, hogy

- az OTH rendelkezésének köszönhetően az eddigi két általuk tervezett gyermekből esetleg életkoruk és a helyzet azóta is fennálló rendezetlensége és a szolgáltatás teljes hazai hiánya miatt esetleg egy sem lesz.
- az OTH intézkedése miatt a komoly egészségterhelésen túl jelentős anyagi kár is érte őket a megkezdett lombik program kényszerű félbehagyása miatt.

**1.6** Az *AJB-4712/2015.* sz. ügyben panaszos esetében szintén kizárólag donorsperma felhasználása jelenthetne megoldást, azonban ő is azzal szembesült, hogy jelenleg hazánkban nincs hozzáférhető, beültethető donorsperma. Az egész országban szünetelnek az OTH határozata alapján a donor hímivarsejt felhasználásával történő humánreprodukciós eljárások. Panaszos sérelmezi, hogy ezáltal megfosztják őt a gyermekvállalástól, különös arra tekintettel, hogy 41 éves és mind az inszemináció, mind a beültetés sikerének esélye napról napra csökken, és az egészségügyi hatóság jelenlegi jogszabály értelmezése alapján talán egy év múlva kezdődhetne meg a donor hímivarsejt alkalmazásos eljárások ismételt folytatása, ha addigra lesz elegendő alkalmas donor.

**1.7** Az *AJB-3174/2015.* számú ügyben Prof. Dr. Kaáli Géza, mint a Kaáli Intézetek alapítója fordult az Hivatalomhoz panaszával. Beadványa szerint az összes magyarországi IVF kezelést szolgáltató, beleértve a Kaáli Intézetet is hét telephelyével, több mint egy évtizede az ország egyetlen spermabankjába, a KRIO Intézetbe irányította azokat a meddő párokat, illetve az egyedülálló nőket, akiknek donorspermára volt szükségük mesterséges ondóbevitel vagy mesterséges megtermékenyítés során. Az Intézet számára érthetetlen módon 2015. június 10-én értesítést kaptak az Országos Tisztifőorvosi Hivataltól (a továbbiakban: OTH), mely szerint az OTH hivatalból közigazgatási hatósági eljárást indított ellene jogszabályba ütköző tevékenység (hímivarsejtek átvétele és felhasználása olyan szolgáltatótól, akikhez azok nem közvetlen felajánlás alapján kerültek) miatt.

A beadvány részletezi, hogy a KRIO Intézet 15 éve végez donor-spermabanki szolgáltatást, az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat (a továbbiakban: ÁNTSZ) erre vonatkozó engedélyével rendelkezik. Ez idő alatt számos ÁNTSZ ellenőrzésben volt részük, melyek során ezt a tevékenységet egy alkalommal sem kifogásolták. Hasonlóképpen nem kifogásolták az IVF központok hatósági ellenőrzései során azt az általános gyakorlatot sem, hogy a donorspermát a KRIO spermabank szolgáltatja a kezelésekhez. Az Egészségügyi Tudományos Tanács Humán Reprodukciós Bizottsága (a továbbiakban: ETT HRB) szakmai munkája során a humánreprodukció területének szakmai kérdéseit megvitatja, az ÁNTSZ ellenőrzéseken részt vesz, amelynek során kifogással nem éltek. Az Eütv. vonatkozó rendelkezései 1998 óta változatlanul hatályosak a panaszos álláspontja szerint, mind a Krio, mind pedig az IVF centrumok ebben a jogszabályi környezetben működtek eddig is.

Az OTH eljárására hivatkozva a KRIO Intézet nem szolgáltat donor spermiumot. A Kaáli Intézet ellen indított eljárás panaszos tájékoztatása szerint jogszabályba ütköző tevékenységnek minősítette azt, ha a hímivarsejtek átvétele és felhasználása olyan szolgáltatótól történik, akikhez azok nem közvetlen felajánlás alapján kerültek. Így az OTH álláspontja szerint, ha a KRIO szolgáltatna is spermiumot, az IVF centrumok azt nem vehetnék át. A panaszos szerint az intézkedés hatására az az Európában példa nélkül álló helyzet állt elő, hogy Magyarországon spermabank nem gyűjthet spermát, IVF központ pedig nem szerezhet be spermát spermabanktól. Mint az ország IVF kezeléseinek 70%-át végző szolgáltató, ezt úgy értelmezi, hogy a jogszerű működés fenntartása érdekében jelenleg a meddő pároknak, egyedülálló nőknek nem áll rendelkezésre donor sperma Magyarországon.

A panaszos meglátása szerint ahhoz, hogy a kialakult rendszert teljesen átalakítsák, hosszú hónapok, évek kellenek, többek között a spermium biztonságos kivizsgálásának szigorú szabályai miatt. Külön problémaként hívja fel a figyelmet továbbá, arra is, hogy az

évtizedes tapasztalataik szerint egyértelmű, hogy kizárólag hazai spermadonorokkal az igények nem elégíthetőek ki. A Kaáli Intézeteket eltiltották attól, hogy külföldről Magyarországra behozott hímivarsejtet elfogadjon, és azt felhasználja. Panaszos tájékoztatása szerint a hatóság az intézkedést a fellebbezésre tekintet nélkül azonnal végrehajthatónak minősítette és 5 millió forintos bírságot helyezett kilátásba, ha az Intézet nem tesz eleget.

**1.8** Az *AJB-463/2016.* számú ügyben egyedülálló panaszos arról ír, hogy endometriosisa volt, melynek következtében meddővé vált. A kialakult donorsperma hiány megfosztotta a gyermekvállalás lehetőségétől, mivel most tölti be a 45. életévét, amely a reprodukciós eljárásokban való részvétel felső határa nőknél.

**1.9** Az *AJB-861/2016.* számú ügyben az egyedülálló panaszos arról írt, hogy 2015 júliusa óta próbál donor hímivarsejttel inszemináció útján teherbe esni. Eddig két sikertelen inszemináción esett át, melyekhez a KRIO Intézettől rendelt külföldi donor spermiumot, mivel felhasználható magyar minta nem állt rendelkezésre. 2015 augusztusában a harmadik inszeminációhoz szükséges donor spermiumot szerette volna megrendelni, azonban ekkor szembesült azzal, hogy a külföldi donor hímivarsejtek behozatalát az egészségügyi államigazgatási szerv betiltotta, felhasználható hazai pedig nem áll rendelkezésre. 2015 szeptemberében a HUMANCELL sejtbanknál is érdeklődött, ahol szintén azt a tájékoztatást kapta, hogy külföldről nem hozhatnak, belföldi donorsperma pedig jelenleg nem áll rendelkezésre. Panaszos több mint fél éve nem tudja a harmadik inszeminációs eljárásnak alávetni magát, és az ezt követő lombik eljáráshoz sincs felhasználható donorspermium, amely megfosztja őt a gyermekvállalás lehetőségétől.

**2.** A vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében részletes tájékoztatást kértem Emberi Erőforrások Minisztériumának egészségügyért felelős államtitkárától (a továbbiakban: államtitkár), az országos tisztifőrvostól, a Szülészet és Nőgyógyászat Szakmai Kollégium, Asszisztált Reprodukció Tagozatának elnökétől, az ETT HRB elnökétől, OBDK főigazgatójától, valamint KRIO Intézet vezetőjétől.

**2.1** *Az államtitkár* 2015. július végén kelt válaszában tájékoztatott, hogy 2015. április 15-én kelt levelében az országos tisztifőorvos – az OTH és a Krio Intézet között kialakult jogi vita kapcsán, mely a vonatkozó hazai és nemzetközi jogszabályok értelmezése tekintetében keletkezett – állásfoglalást kért az Államtitkárságtól a külföldi ivarsejtek behozatalával kapcsolatban. Az államtitkárság a következőkről tájékoztatta a tisztifőorvost:

Az ivarsejt adományozásának és az adományozott ivarsejt felhasználásának szabályait az Eütv. tartalmazza. Az Eütv. 166. § (4) bekezdése értelmében az ivarsejtek adományozására a 170-174. §-okban, illetve a 175-179. §-okban foglalt rendelkezések irányadók. Az Eütv. 171. §-a szerint ivarsejtet bármely – reprodukciós eljárás céljából történő adományozás esetén 35. életévét be nem töltött – cselekvőképes személy adományozhat, aki megfelel a külön jogszabályban meghatározott feltételeknek. Ivarsejtet reprodukciós eljárás végzésére, illetve ivarsejt kutatására jogosult egészségügyi szolgáltatónak, illetőleg kutatóhelynek lehet közvetlenül felajánlani. A hivatkozott Eütv. szakaszokban szereplő előírások a donációra és annak elfogadására olyan anyagi jogi feltételeket írnak elő, amelyek megléte, fennállta vizsgálandó ahhoz, hogy az erre jogosult egészségügyi szolgáltató a donor ivarsejteket felhasználhassa. Az Eütv. e szakaszhoz írt indokolása szerint ivarsejt adományozás – az azonosíthatóság garanciájaként – kizárólag az adományozónak a megadományozott intézményben történő személyes megjelenésével, és az ivarsejteket tartalmazó anyag közvetlen levételével történhet. A reprodukciós eljárások érdekében történő ivarsejt adományozás kizárólag a személyesen megjelent adományozó orvosi vizsgálatát követően történhet, az adományozó, illetőleg a születendő gyermek esetleges – örökletes – megbetegedéseinek megállapítása, életképtelen vagy súlyos megbetegedésben szenvedő gyermek világrahozatalának megelőzése céljából.

Az államtitkár jogértelmezése szerint az Eütv. 171. § (7) bekezdés c) pontja alapján az adományozott ivarsejtek elfogadására jogosult egészségügyi szolgáltatónak a felajánlást vissza kell utasítania, ha az adományozás nem a felajánlás szerinti egészségügyi szolgáltatónál személyes megjelenés során nyert, ivarsejteket tartalmazó anyaggal történik. Az Eütv. tehát rendelkezik arról, hogy a felajánlott ivarsejteket a szolgáltató milyen esetben fogadhatja el és milyen esetben köteles azt visszautasítani. Ezek álláspontjuk szerint olyan anyagi jogi szabályok, amelyek nem csak a donor és az egészségügyi szolgáltató közötti viszonyt szabályozzák, hanem meghatározzák a donor ivarsejtek felhasználásának feltételeit is. Ez az államtitkár véleménye szerint azt is jelenti, hogy az egészségügyi szolgáltató nem használhatja fel azokat a hímivarsejteket, amelyek nem az Eütv. 171. §-a szerinti közvetlen felajánlás alapján kerültek a szolgáltatóhoz, és azok nem a szolgáltatónál történt személyes megjelenés alapján nyert mintából származnak.

Levelében egyúttal leírta, hogy Dr. Kaáli Géza főigazgató 2015. április 20-án kelt levelében az Államtitkárságukat is tájékoztatta a külföldi hímivarsejt importjával kapcsolatos tisztifőorvosi intézkedésről és annak várható társadalmi vonatkozásairól. Az államtitkár válaszában – megköszönve a tájékoztatást – arról értesítette a professzort, hogy az intézkedést a szaktárca tudomásul vette egyúttal felkérte az országos tisztifőorvost, hogy az átfogó országos vizsgálatok lezárultával tekintsék át a vonatkozó jogszabályokat és szükség esetén tegyenek javaslatot azok módosítására. A fentieken túl az államtitkár szerint további szakértői egyeztetések szükségesek a hazai donáció javítása érdekében.

**2.2** Az *országos tisztifőorvostól* a vonatkozó jogi és szakmai álláspontján túl a következő kérdésekkel kapcsolatban vártam választ:

1) Álláspontja szerint a vonatkozó törvényi szabályozás valóban azt teszi-e szükségessé, hogy az IVF centrumok gyűjtsék a donorsperma mintákat, így ad absurdum önálló – beültetést nem végző – spermabank intézmény nem működhet jogszerűen Magyarországon?
2) Amennyiben a személyes megjelenést és a szükséges vizsgálatok elvégzését, illetőleg egyéb minőségbiztosítási előírások a spermabankok által is betartható, akkor mi a pontos szakmai indoka annak, hogy a beültető központnál kell személyesen felajánlani a mintát? Tudomása szerint más európai országokban jellemző-e ez a gyakorlat?
3) A minisztérium által citált, vonatkozó szabályozás gyakorlatilag 1998 óta, a törvény hatályba lépése óta változatlan. A Krio Intézet több mint 15 éve folytat spermabanki szolgáltatást, állítása szerint végig a szükséges működési engedély birtokában. Az országban működő IVF centrumok 15 éve spermabankoktól szerzik be a beültetendő donor mintákat. Hogyan lehetséges így az, hogy az elmúlt 15 évben lefolytatott ellenőrzések, szakfelügyeleti vizsgálatok során nem derült fény arra, hogy a fentiek szerinti gyakorlat jogszabálysértő?
4) Hány alkalommal folytattak ellenőrzést összesen az elmúlt 15 évben a Krio Intézetnél illetőleg a Kaáli Intézetnél, továbbá ezek az ellenőrzések milyen eredménnyel zárultak?
5) Felmérték-e a határozatuk meghozatala előtt az érintettek körének nagyságát? Milyen kommunikációval igyekeznek megfelelő információkat biztosítani számukra?
6) Milyen lehetőségei vannak jelenleg a gyermekre vágyó, in vitro fertilizációs eljárásban résztvevő, illetve az előtt álló egyedülálló nőknek és meddő férfitagú pároknak?
7) Mennyi időbe telhet az, hogy – tekintettel a technikai feltételek kialakítása, engedélyezési eljárásokra, stb. – az IVF centrumok alkalmassá váljanak sperma donor minta gyűjtésére?
8) Mikorra várható mindezek alapján, hogy rendelkezésre álljanak az új működési rendben az első beültethető donor minták?

9) A beültető központnál való személyes felajánlás előírása minden bizonnyal a belföldi felajánlásokra fogja szűkíteni a donor kört. Álláspontja szerint mindezek fényében a belföldi donorminta felajánlás hatékonyan ki tudja-e elégíteni a felmerülő igényeket?
10) Várhatóak-e a pácienseket terhelő jelenlegi költségekhez képest többletkiadások az új rendszerben?

Az országos tisztifőorvos 2015. augusztus végén kelt válaszában mindenekelőtt az Eütv. 170. § (1) bekezdésére, 171. § (3) és (5) bekezdéseire hivatkozott. Az Eütv. 170. § (1) bekezdése alapján reprodukciós eljárás végzéséhez, illetve orvostudományi kutatás céljából ivarsejt adományozható, amely kizárólag az adományozás szerinti célra használható fel. Az Eütv. 171. § (3) bekezdése értelmében e felajánlás az adományozónak az ivarsejt elfogadására jogosult egészségügyi szolgáltatóhoz vagy kutatóhelyhez intézett írásbeli adományozó nyilatkozatával és a szolgáltatónál az ivarsejtet tartalmazó anyag levétele céljából történő személyes megjelenésével történik. Reprodukciós eljárás érdekében történő adományozás esetén az adományozó nyilatkozatnak tartalmaznia kell az adományozó nevét (családi és utónév, leánykori név), anyja leánykori nevét, lakcímét, születési idejét, nemét, külsődleges testi jegyeit, a felajánló előtt ismert megbetegedéseit. Az Eütv. 171. § (5) bekezdése rögzíti, hogy a felajánlás szerinti egészségügyi szolgáltató a reprodukciós eljárás céljából adományozott ivarsejtek levételét megelőzően intézkedik a nála személyesen megjelent adományozó előzetes orvosi vizsgálatáról és az adományozót szóban tájékoztatja az adományozás céljáról és feltételeiről. Az adományozónak a személyes megjelenés során hitelt érdemlő módon igazolnia kell a közölt adatok helytállóságát. Az Eütv. 171. § (7) bekezdés c) pontja szerint pedig vissza kell utasítani a reprodukciós eljárás céljából tett adományozást, ha az adományozás nem a felajánlás szerinti egészségügyi szolgáltatónál személyes megjelenés során nyert, ivarsejteket tartalmazó anyaggal történik.

A válaszban szerepel, hogy az ivarsejtet egészségügyi szolgáltatók közötti átadását szabályozza az Eütv. 173. § (1) bekezdése, amely alapján az egészségügyi szolgáltató a reprodukciós eljárás céljából adományozással rendelkezésére bocsátott ivarsejteket csak ilyen eljárás elvégzése érdekében és a beavatkozáshoz szükséges mértékben, a (2) bekezdésben foglalt korlátozásra tekintettel szolgáltathatja ki a nála, illetőleg más, reprodukciós eljárás végzésére jogosult egészségügyi szolgáltatónál igénybe vett szolgáltatásokhoz. A válasz kitér arra is, hogy az Eütv. 166. §-a alapján emberi reprodukcióra irányuló különleges eljárás során felhasználható hímivarsejt házastárstól/élettárstól vagy adományozásból származhat. Az Eütv. 170-171. §-ai fent említett rendelkezései szerint adományozás esetén az ivarsejt donor személyes megjelenése szükséges a felajánlás szerinti egészségügyi szolgáltatónál, amely hímivarsejt külföldi (bár EU tagállam) sejtbankból magyarországi ivarsejt-bank általi megrendelés esetén nem teljesül, tekintettel arra, hogy az Eütv. hatálya a 4. § (1) bekezdés b) pontja szerint a Magyarországon működő egészségügyi szolgáltatókra vonatkozik. Ugyancsak nem alkalmazható külföldi ivarsejtbankra vonatkozóan az Eütv. 173. § (1) bekezdése sem.

Az országos tisztifőorvos álláspontja szerint a külföldi ivarsejtbankból emberi ivarsejtek magyarországi sejtbankba történő behozatala a fenti törvényi rendelkezéseknek nem felel meg, mivel ilyen esetben nem valósul meg az adományozó személyes megjelenése a magyar egészségügyi szolgáltatónál, nem tesz az adományozó személyes nyilatkozatot és nem is kerülhet sor a magyar egészségügyi szolgáltatónál az adományozó előzetes orvosi vizsgálatára, továbbá az adományozó sem kap tájékoztatást az adományozás céljáról.

A kérdésekre vonatkozóan az országos tisztifőorvos a következő válaszokat adta:

1) Az Eütv. 171. § (2) bekezdése szerint ivarsejtet reprodukciós eljárás végzésére, illetve ivarsejt kutatására jogosult egészségügyi szolgáltatónak, illetőleg kutatóhelynek lehet közvetlenül felajánlani.

Reprodukciós eljárás vagy kutatás végzésére nem jogosult természetes személy, jogi személy vagy jogi személyiség nélküli más szervezet a neki vagy másnak adományként felajánlott emberi ivarsejtet, illetőleg az azt tartalmazó anyagot nem fogadhatja el, azon tulajdonjogot nem szerezhet." Ezen törvényi rendelkezés értelmében álláspontjuk szerint olyan egészségügyi szolgáltató, amely nem jogosult reprodukciós eljárás végzésére, illetve nem jogosult ivarsejt kutatására, nem jogosult ivarsejtek elfogadására.

2) Az Eütv. 173. § (1) bekezdése szerint az egészségügyi szolgáltató a reprodukciós eljárás céljából adományozással rendelkezésre bocsátott ivarsejteket csak ilyen eljárás elvégzése érdekében és a beavatkozáshoz szükséges mértékben, a (2) bekezdésben foglalt korlátozásra tekintettel szolgáltathatja ki a nála, illetőleg más, reprodukciós eljárás végzésére jogosult egészségügyi szolgáltatónál igénybe vett ellátásokhoz.
   Ezen előírás szerint álláspontjuk szerint amennyiben reprodukciós eljárás végzésére jogosult szolgáltatónál történik a jogszabályi feltételeknek megfelelő ivarsejt adományozás, ezen ivarsejteket e szolgáltató jogszerűen átadhatja másik, reprodukciós eljárás végzésére jogosult szolgáltatónak, vagyis egy adott hímivarsejt mintával a reprodukciós eljárás lefolytatható másik egészségügyi szolgáltatónál is, nem csak az adományozás helyén. Más európai országok ilyen irányú szabályozását illetően nem áll rendelkezésükre kellő információ.
3) *A KRIO Intézet számára – egyéb egészségügyi szakmák mellett – hímivarsejtekre és női ivarsejtekre vonatkozó sejtbanki tevékenységre szóló működési engedélyt első ízben nem az OTH adta ki. Az OTH-nál – a hatáskörnek az OTH-hoz kerülését követően – csak a már korábban kiadott működési engedélynek különböző okokból történő módosítása történt meg. Tekintettel arra, hogy álláspontjuk szerint ebben az esetben jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogról volt szó, az OTH nem vonta vissza a KRIO Intézet működési engedélyét.* Az Eütv. 171. § (2) bekezdésének rendelkezése azonban előírja a reprodukciós eljárás végzésére való jogosultságot. Amennyiben a KRIO Intézet e feltételt teljesíti, megfelelne a jogszabályi előírásnak.
4) Az IVF szolgáltatók esetében az engedélyezés és ellenőrzés hatásköre 2015.január 1-e óta tartozik az OTH hatáskörébe. A hatáskörrel és illetékességgel rendelkező engedélyező illetve ellenőrzést végző egészségügyi hatóság az egészségügyi szolgáltatás gyakorlásának általános feltételeiről, valamint a működési engedélyezési eljárásról szóló 96/2003. (VII. 15.) Korm. rendelet (a továbbiakban: engedélyezési rendelet) 16. §-ának megfelelően előre meghatározott (éves) ütemezés szerint végzi az egészségügyi szolgáltatók ellenőrzését. Ennek keretében rendszeresen ellenőrzésre kerülnek a személyi, tárgyi, szakmai minimumfeltételek, közegészségügyi előírások. Emellett az egészségügyi hatóság soron kívüli ellenőrzést folytat le rendkívüli esemény, valamint panaszbejelentés kivizsgálására. Működési engedélyezési, módosítási eljárás esetén szintén történik ellenőrzés: ennek során személyi, tárgyi és szakmai környezeti feltételek ellenőrzése történik, annak ellenőrzése, hogy az egészségügyi szolgáltatás nyújtásához szükséges helyiségek megfelelnek-e a szakmai és közegészségügyi előírásoknak, az egészségügyi szolgáltató rendelkezik-e a szolgáltatás nyújtásához szükséges egyéb hozzájárulásokkal, engedélyekkel.

   Tekintettel arra, hogy az IVF szolgáltatók esetében az engedélyezés és az ellenőrzés hatásköre korábban nem tartozott az OTH hatáskörébe, így ez ügyben az illetékes megyei, illetve járási kormányhivatalok tájékoztatását kérte az OTH, melyről két későbbi, egy 2015. október közepén és egy 2015. november közepén kelt, a beérkezett válaszokon alapuló kiegészítő tájékoztatást adott:

A Kaáli Intézet egyes telephelyeit (Budapest, Győr, Pécs, Kaposvár, Miskolc, Debrecen, Szeged) számtalanszor ellenőrizték. Az ellenőrzések közül mindössze egy történt – nem donorspermiummal összefüggő – panaszbejelentés alapján, a többi működési engedélyezési eljárás során, működési engedély módosításával összefüggésben történt, illetőleg akadt éves munkatervi feladatban előírt igazgatási tárgyú is. Voltak továbbá kórházhigiénés, egészségügyi igazgatási ellenőrzések is. A vizsgálatok során egyetlen alkalommal sem tártak fel hiányosságot vagy jogszabályba ütköző gyakorlatot. Az ellenőrzések, vizsgálatok egyetlen alkalommal sem érintették a donorspermium beszerzésére, az illetékes hatóságok egyetlen alkalommal sem vizsgálták, hogy a szolgáltatók honnan és milyen módon szerzik be a donorspermiumot, ahogyan az a tájékoztatásban szerepel arra való tekintettel, hogy a jogszabályi minimumfeltételek a sperma nyerésére alkalmas helyiséggel és az embriológiai laboratóriummal kapcsolatosan tartalmaznak előírásokat.

Az IVF szolgáltatók ellenőrzése keretében 2015-ben sor került a Kaáli Intézet ellenőrzésére, melynek eredményeként a szolgáltatót az egészségügyi dokumentációs kötelezettség maradéktalan betartására, valamint egyes eszközök biztosítására kötelező – a tájékoztatás idején még nem jogerős – határozatot hozott. Az OTH rendelkezésére álló dokumentumok alapján a KRIO Intézet működési engedély módosítási eljárása során a személyi, tárgyi és szakmai környezeti feltételek, szakmai és közegészségügyi előírásoknak való megfelelés céljából helyszíni szemle történt 2003., 2010., 2011., 2014. években. Az eljárások során a KRIO Intézet kérelmére a működési engedélyének módosításra került, külföldi ivarsejt Magyarországra történő behozatalára vonatkozó adat nem merült fel. A sejt és szövetgyűjtő szervezetek, sejt- és szövetbanki tevékenységet végző egészségügyi szolgáltatók ellenőrzése keretében a KRIO Intézetben 2011-ben lefolytatott egészségügyi igazgatási szempontú ellenőrzés során nem derült ki olyan adat, mely szerint az Intézet ivarsejtet hoz be külföldről.

5) Az Eütv. 170. § (1) bekezdése, 171. § (3)-(5) bekezdései rendelkezéseiből következően külföldről ivarsejt álláspontjuk szerint nem hozható be Magyarországra. Az OTH az egészségügyi hatósági és igazgatási tevékenységről szóló 1991. évi XI törvény (ÁNTSZ törvény) 6. § (1) bekezdésének b) és e) pontjai, 10. § (1) bekezdése, valamint az engedélyezési rendelet 7. § (2) bekezdés a) pontja alapján biztosított hatáskörben, továbbá az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálatról, a népegészségügyi szakigazgatási feladatok ellátásáról, valamint a gyógyszerészeti államigazgatási szerv kijelöléséről szóló 323/2010. (XII. 27.) Kormányrendelet (a továbbiakban ÁNTSZ Rendelet) 2.§ (1) bekezdésében meghatározott országos illetékességgel eljárva hozott határozatot a KRIO Intézettel szemben. Az OTH-nak – mint egészségügyi engedélyező, ellenőrző hatóságnak – feladata a jogszabályi rendelkezések betartatása, melyre tekintettel járt el. Jogszabály nem írja elő az OTH számára, hogy jogszabályi rendelkezés betartására kötelező határozat meghozatala előtt az érintettek körére vonatkozóan felmérést kelljen végezni. A kommunikációt illetően azon érintettek esetében, akik telefonon vagy írásban fordultak az OTH-hoz, az országos tisztifőorvos asszony tájékoztatása szerint személyes kérdéseiknek megfelelően választ adtak, a lakosság felé pedig közleményt tettek közzé.
6) Tekintettel arra, hogy a hatályos törvényi rendelkezéseknek az OTH álláspontja szerint ivarsejt Magyarországra történő behozatala jelenleg nem felel meg, így magyarországi donortól származó hímivarsejt használható fel. A mesterséges megtermékenyítés szakmára engedéllyel rendelkező szolgáltatók számára az OTH álláspontja szerint adott lehetőség, hogy hazánkban végezzék el a megtermékenyítéshez szükséges toborzó tevékenységet jogszerű keretek között – mely tudomásuk szerint egyes

szolgáltatók esetében meg is indult –, folytassák le a donorok szükséges kivizsgálását és Magyarországon adományozott spermát tároljanak, illetve használjanak fel a reprodukciós eljárásokhoz.

7-8) Azon egészségügyi szolgáltatók, amelyek reprodukciós eljárás végzésére jogosultak, külön engedély nélkül jogosultak adományozott ivarsejt gyűjtésére, így nincs szükség ilyen irányú engedélyezési eljárásra. A szükséges személyi és tárgyi minimum feltételekkel most is rendelkezniük kell a jogszabályi rendelkezéseknek megfelelően. A donorokon elvégzendő vizsgálatok lefolytatása, illetve a donorok toborzása időt vehet igénybe. Ez utóbbi vonatkozásában azonban – arra hivatkozva, hogy olyan tényezőktől függ, melyek az OTH-tól függetlenek – az országos tisztifőorvos nem tudott választ adni. Jogszabály a donorok vizsgálatával kapcsolatban határoz meg időtartamot: az emberi reprodukcióra irányuló különleges eljárások végzésére vonatkozó, valamint az ivarsejtekkel és embriókkal való rendelkezésre és azok fagyasztva tárolására vonatkozó részletes szabályokról szóló 30/1998. (VI. 24.) NM rendelet 44. § (2) bekezdése szerint adományozott hímivarsejtet reprodukciós eljáráshoz történő felhasználását megelőzően legalább 6 hónapig fagyasztva kell tárolni, felhasználni abban az esetben lehet, ha a donor előírt szűrési eredményei negatívak.

9) Az, hogy a belföldi donorminta felajánlás hatékonyan ki tudja-e elégíteni a felmerülő igényeket, olyan tényezőktől függ elsősorban, mint az adományozási hajlandóság, mely nagymértékben függ az egészségügyi szolgáltatók tevékenységétől is.

10) Azon beavatkozások esetében, melyek a társadalombiztosítás által finanszírozottak, ez a páciensek felé többletköltséget nem jelent. A magánszolgáltatás keretében nyújtott ellátás esetében erre választ az egyes szolgáltatók tudnak adni.

**2.3** A *Szülészet és Nőgyógyászat Szakmai Kollégium, Asszisztált Reprodukció Tagozatának elnökétől* a vonatkozó jogi- és szakmai álláspontján túl a következő kérdésekkel kapcsolatban vártam válaszát:

1) Álláspontja szerint a fenti törvényi szabályozás valóban azt teszi-e szükségessé, hogy az IVF centrumok gyűjtsék a donorsperma mintákat, így ad absurdum önálló – beültetést nem végző – spermabank intézmény nem működhet jogszerűen Magyarországon?
2) Amennyiben a személyes megjelenést és a szükséges vizsgálatok elvégzését, illetőleg egyéb minőségbiztosítási előírások a spermabankok által is betartható, akkor mi a pontos szakmai indoka annak, hogy a beültető központnál kell személyesen felajánlani a mintát? Tudomása szerint más európai országokban jellemző-e ez a gyakorlat?
3) Az OTH határozata meghozatala előtt kikérte-e a tagozat szakmai álláspontját?
4) Milyen lehetőségei vannak jelenleg a gyermekre vágyó, in vitro fertilizációs eljárásban résztvevő, illetve az előtt álló egyedülálló nőknek és meddő férfitagú pároknak?
5) A beültető központnál való személyes felajánlás előírása minden bizonnyal a belföldi felajánlásokra fogja szűkíteni a donor kört. Álláspontja szerint mindezek fényében a belföldi donorminta felajánlás hatékonyan ki tudja-e elégíteni a felmerülő igényeket?

Az elnök 2015. szeptember elején kelt válaszában arról tájékoztatott, hogy az *a jelenlegi állásfoglalás, hogy az „egészségügyi szolgáltató nem használhatja fel azokat a hímivarsejteket, amelyek nem az Eütv. 171. § -a szerinti közvetlen felajánlás alapján kerültek a szolgáltatóhoz” eltér az eddig kb. 15 éve alkalmazott hazai gyakorlattól. Ez a jogi vélemény pedig merőben újszerű értelmezése és alkalmazása az Eütv. ezen paragrafusának.* Nem az Asszisztált Reprodukciós Tagozat feladata álláspontjuk szerint, hogy a hivatalos rendeletek, törvények jogi értelmezését minősítse.

Az OTH az ún. spermadonációs stoppal kapcsolatos határozat meghozatala előtt nem kérte ki a Tagozat szakmai álláspontját, de ebben az esetben nem is kötelezi jogszabály erre. Jelenleg az európai országokban és a tengeren túl is a hímivarsejt donációs célból történő gyűjtését és fagyasztva tárolást, főleg a fagyasztva tárolásra specializálódott intézetek végzik, anélkül, hogy náluk IVF történne. A jelenlegi helyzetben donor sperma hiányában nincs semmi lehetősége gyermekvállalásra az IVF eljárásban résztvevő olyan házaspároknak, ahol a férfinek nincs élő hímivarsejtje, vagy a nő egyedülálló. Álláspontjuk szerint nem lehet biztonságosan válaszolni arra a kérdésre, hogy az egészségügyi szolgáltatónál történő személyes magyarországi felajánlás előírása milyen hatással lesz a donor körre. A donor személyes megjelenése a beültető központnál és az ott történő spermaadásnak és fagyasztva tárolásnak nincs szakmai előnye.

**2.4** Az *ETT HRB elnökétől* a vonatkozó jogi- és szakmai álláspontján túl a következő kérdésekkel kapcsolatban vártam választ:

1) Álláspontjuk szerint a szabályozás valóban azt teszi-e szükségessé, hogy az IVF centrumok gyűjtsék a donorsperma mintákat, így ad absurdum önálló – beültetést nem végző – spermabank intézmény nem működhet jogszerűen Magyarországon?
2) Amennyiben a személyes megjelenést és a szükséges vizsgálatok elvégzését, illetőleg egyéb minőségbiztosítási előírások a spermabankok által is betarthatóak, akkor mi a pontos szakmai indoka annak, hogy a beültető központnál kell személyesen felajánlani a mintát? Tudomása szerint más európai országokban jellemző-e ez a gyakorlat?
3) Az OTH határozata meghozatala előtt kikérte-e az ETT HRB szakmai álláspontját?
4) Milyen lehetőségei vannak a gyermekre vágyó, in vitro fertilizációs eljárásban résztvevő, illetve az előtt álló egyedülálló nőknek és meddő férfitagú pároknak?
5) A beültető központnál való személyes felajánlás előírása minden bizonnyal a belföldi felajánlásokra fogja szűkíteni a donor kört. Álláspontja szerint mindezek fényében a belföldi donorminta felajánlás hatékonyan ki tudja-e elégíteni a felmerülő igényeket?
6) Milyen (genetikai) kihatásai lehetnek a jövőben annak, hogy egy 10 milliós lélekszámú ország kizárólag belföldi donorspermát kíván felhasználni a mesterséges megtermékenyítések során? Nem növeli-e meg veszélyes mértékben a kockázatát annak, hogy közeli rokonságban álló személyek kerüljenek a törvények által egyébként tiltott kapcsolatba egymással, ha csak belföldi donorsperma használható fel mesterséges megtermékenyítéshez (figyelembe véve Magyarország lélekszámát és területét valamint azt, hogy minden adományozó 4 mintát adhat le és e mellett természetesen még saját háztartásában nevelt gyermekei is vannak/lehetnek)?
7) Az OTH nem rendelkezik információval az intézkedés hatásaival érintettek számáról. Amennyiben tudomással bír róla, kérem, tájékoztasson, hogy az elmúlt évek statisztikája alapján évente hány személyt érint átlagosan ez a probléma.

Az elnök 2015. november elején kelt válaszában arról tájékoztatott, hogy a kérdéskörrel az ETT HRB és az ETT Elnöksége az elmúlt hónapokban saját felismeréséből és elhatározásából is foglalkozott. Arra az álláspontra jutottak, hogy a jelenleg hatályos jogszabályok az asszisztált reprodukció vonatkozásában jelentősen elmaradtak az időközben felgyorsult orvostudományi és klinikai fejlődéstől, illetve az azt követő klinikai gyakorlattól. Az asszisztált reprodukció jogi szabályozásának két fő pillére az Eütv. és a humángenetikai adatok védelméről, a humángenetikai vizsgálatok és kutatások, valamint a Genetikai törvény, amely a biobankokat is szabályozza. Ennek a törvénynek a teljes körű megvalósulását – és véleményük szerint ez összefügg a feltett kérdésekkel – két tény akadályozza:

- Az Eütv. IX. fejezetében foglalt néhány rendelkezés. Emiatt a biobankokra vonatkozó korszerű szabályozás alól kivétel alá esnek az ivarsejtek és a korai embriók, ennélfogva a biobankok Magyarországon pl. spermabank szerepét nem tölthetik be. Az ETT kezdeményezte az Eütv. módosítását, ami ismereteik szerint folyamatban is van. (Azóta ezek a módosítások hatályba léptek).
- Az elmúlt 7 évben nem lépett életbe a Genetikai tv-ben előírt végrehajtási rendelet. A Genetikai tv. miniszteri végrehajtási rendeletének javaslatát az EMMI elkészítette, de hatályba lépésére eddig nem került sor. Véleményük szerint a hatálybalépést esetleg az I. pontban említett rendelkezések hiúsították meg eddig.
  A konkrét kérdéseimre ETT HRB elnökétől a következő válaszokat kaptam:
  1) A hatályos jogszabályok szerint nem működhet önálló spermabank jogszerűen Magyarországon és ez szakmailag nem indokolt. Ezért kezdeményezték az Eütv. módosítását. (A módosítás megtörtént azóta).
  2) Azok a szakmai és jogbiztonsági feltételek, amelyek a személyes megjelenést az IVF szolgáltatónál indokolttá tették, a spermabankként is szolgáló biobankokban is biztosíthatóak, így ennek érvényes szakmai indoka már nincs.
  3) Országonként eltérő megoldással gondoskodnak az adományozandó sperma és az adományozójának azonosságáról.
  4) Az OTH saját hatáskörében hozta meg döntését. A határozata meghozatala előtt nem kérte ki az ETT HRB szakmai álláspontját, de erre jogszabály nem is kötelezte.
  5) Belföldön egyedül az Eütv. által biztosított lehetőség áll a rendelkezésükre: az adományozó férfi személyes megjelenése az IVF szolgáltatónál.
  6) A belföldi donorminta felajánlás akkor tudja kielégíteni a belföldi igényeket, ha ehhez megteremtik az intézményes feltételeket. Meg kell szervezni a donor sperma felajánlásának és gyűjtésének lehetőségét pl. biobankokban. Megjegyzendő, hogy a spermium-adományozás világszerte küzd azzal, hogy kevés a donor. Ennek sokrétű okai vannak, az intézményi feltételek megteremtése csak egy a sok közül.
  7) Nem növeli a kockázatot. Az Eütv. jelenlegi szabálya, hogy csak négy mintát adhat az adományozó, nagy biztonsággal zárja ki, hogy populációs szinten IVF módszerrel született emberek megengedhetetlen gyakorisággal kerüljenek egymással rokonságba.
  8) Az intézkedés hatásaival érintettek számáról az IVF szolgáltatók évek óta rendkívül hiányos adatszolgáltatása miatt nincs megbízható tudomásuk. Az adatok a humán reprodukciós eljárásokkal kapcsolatos, kötelezően nyilvánosságra hozandó eredményességi adatok, statisztikák köréről, a nyilvánosságra hozatal módjáról és helyéről, továbbá az ellenőrzés módjáról szóló 339/2008. (XII. 30.) Korm. rendelet (a továbbiakban: IVF rendelet) alapján az Országos Betegjogi, Ellátottjogi, Gyermekjogi és Dokumentációs Központnál állnak rendelkezésre.

**2.5** Az *OBDK főigazgatójától* a donorsperma használatára szoruló érintettek számára vonatkozó tájékoztatást kértem, mellyel kapcsolatban 2015 decemberében a következő tájékoztatást adta. Az IVF rendelet alapján az OBDK a humán reprodukciós eljárásokkal kapcsolatos elemzési feladatait az Eütv. 166. § (1) bekezdés a)-d) és f) pontja szerinti, emberi reprodukcióra irányuló különleges eljárást végző egészségügyi szolgáltatók által, az IVF rendelet 1. sz. melléklete szerint megküldött adatok alapján végzi. Tekintettel arra, hogy az IVF rendelet alapján az elemzés, illetve az abból készített jelentés elkészítésének határideje a tárgyévet követő második év február 20-a, aktuális jelentés a 2013. évről áll rendelkezésükre, melyet időbeliségére tekintettel még az Állami Egészségügyi Ellátó Központ készített el (2015. március 1-től került az OBDK feladatkörébe).

Az asszisztált reprodukciós eljárásokat végző intézmények 2013. évi tevékenységéről szóló, fent jelzett jelentés alapján a 2013. évben 5298 esetben történt petesejt megtermékenyítés partnertől származó spermiumokkal, míg 183 esetben idegen (donor) spermiumokkal, azaz a megtermékenyítések közel 3,3 %-ában került idegen spermium felhasználásra.

Az OBDK főigazgatójának álláspontja szerint ugyanakkor jelentésből származó adatok, eredmények felhasználhatóságát jelentősen korlátozza az a tény, hogy a humán reprodukciós eljárást végző egészségügyi szolgáltatók által közölt adatok nem teljes körűek. *Mindezek alapján a donorsperma használatára szoruló érintettek számát az adatbázisból megítélni nem lehet.* A jelentési hajlandóság fokozása érdekében az OBDK 2016 folyamán egy új rendszert kíván bevezetni, amely hozzájárul a valid adatok alapján történő elemzések elkészítéséhez és a jogalkotó által eredetileg kitűzött cél teljesítéséhez. *Amennyiben az Eütv.-t a jövőben úgy módosul, hogy az engedélyezi a külföldi donorsperma behozatalát, az OBDK az IVF rendelet módosítása során kezdeményezni tudja a külföldi donorsperma felhasználására vonatkozó külön adat megjelenítését is az adatszolgáltatás során.*

**2.6** A Kaáli Intézet vezetője megküldte az OTH 2015. június 8-án kelt elsőfokú határozatát, az ENKK 2015. július 14-én kelt, új eljárásra utasító határozatát, az OTH 2015. július 31-én kelt új elsőfokú határozatát, illetve az ENKK 2015. november 18-án kelt másodfokú határozatát, egyúttal arról tájékoztattak, hogy a határozat ellen keresettel fordultak a bírósághoz.

**2.7** A KRIO Intézet megkeresésemre arról tájékoztatott, hogy 1998 novembere óta rendelkeznek az ÁNTSZ-től kapott működési engedéllyel – többek között – hímivarsejtek fagyasztva tárolására: sejtbanki tevékenység – 6002 szakmakód alatt. A KRIO Intézet működési engedélye eddig nyolc alkalommal került módosításra, legutóbb 2014. december 15-én. Minden alkalommal benyújtásra kerültek a szükséges dokumentumok, a szakmai program, megtörténtek a helyszíni ellenőrzések, amelyekről jegyzőkönyvek készültek, és minden alkalommal kiadásra került az aktuális működési engedély valamennyi tevékenységre, így a hímivarsejtek fagyasztva tárolására is.

A KRIO Intézet működési engedélyei 1998 és 2015 között:

1. 1998. november 16 – 45047/1998 Urológiai (spermabank) tevékenységre – ideiglenes működési engedély
2. 1999. február 16 – 45004/4/1999 Urológiai (spermabank) tevékenységre – ideiglenes működési engedély
3. 2000. július 11. – 30/286/2000. Urológiai (ivarsejtek fagyasztva tárolása) és szülészet-nőgyógyászati (ivarsejtek fagyasztva tárolása) tevékenységre – ideiglenes működési engedély
4. 2005. április 22. – 7000441/2005-I. Sejtbanki tevékenység (Hímivarsejtek és női ivarsejtek fagyasztva tárolása) egészségügyi szolgáltatására – átmeneti működési engedély (A sejtbanki tevékenységen belül az ivarsejtek fagyasztva tárolására vonatkozóan szakmai minimumfeltétel még nem jelent meg, ezért a hím- és női ivarsejtek fagyasztva tárolására átmeneti engedélyt kaptak a 96/2003. (VII. 15.) Korm. rendelet 13. § alapján)
5. 2010. június 11. – 5469-10/2010. egészségügyi szolgáltatás bővítése miatti kérelem – 6103 szakmakód alatt futó sejtbanki tevékenységre (mind hímivarsejtek fagyasztva tárolására, mind női ivarsejtek fagyasztva tárolására) átmeneti engedélyt kaptak.
6. 2011. augusztus 31. – 6651-6/2011. Köldökzsinórszövet fagyasztása és fagyasztva tárolása (mesenchymalis – őssejt) Szakma megnevezése: szövet és sejtbanki tevékenység, Szakma kódja: 61.

„Jelen határozatom jogerőre emelkedésével az ÁNTSZ Közép-magyarországi Regionális Intézete által kiadott 5469-10/2010. számú határozat hatályban marad.”

7. 2012. december 15. IF-14225-5/2012.
   „Jelen határozat jogerőre emelkedésével az ÁNTSZ Közép-magyarországi Regionális Intézete által kiadott 5469-10/2010. számú határozat, valamint az ÁNTSZ Országos Tisztifőorvosi Hivatal által kiadott 6651-6/2011. számú határozat a továbbiakban hatályukat vesztik.” Engedélyezett szakmák: Hímivarsejtek fagyasztva tárolása – sejtbanki tevékenység – 6002
   Női ivarsejtek tárolása – sejtbanki tevékenység – 6002
8. 2014. december 15. – IF-27853-6/2014. „Jelen határozatom jogerőre emelkedésével egyidejűleg az ÁNTSZ Országos Tisztifőorvosi Hivatal által az IF-14225-5/2012. számon kiadott határozat hatályát veszti.” Engedélyezett szakmák: Hímivarsejtek fagyasztva tárolása – sejtbanki tevékenység – 6002 Női ivarsejtek fagyasztva tárolása – sejtbanki tevékenység – 6002

A szolgáltató 1998 óta folyamatosan rendelkezett működési engedéllyel spermabanki tevékenységre. Az OTH elsőfokú határozatában megtiltotta az ivarsejt elfogadását mind a saját célból (autológ) történő későbbi felhasználás, mind az adományozásra (allogén felhasználás) vonatkozóan, arra hivatkozva, hogy az Intézet nem rendelkezik jogosultsággal reprodukciós eljárás végzésére, holott azt az Eütv. 171. § (2) bekezdése előírja.

Az Eütv. 171. § (1) és (2) bekezdése a törvény hatályba lépése, azaz 1998. július 1-e óta hatályos változatlan tartalommal, tehát ennek - a KRIO álláspontja szerint csak az OTH által vélt – hiányosságnak már 17 éve fel kellett volna tűnni az egészségügyi hatóság számára.

A tájékoztatásban leírták, hogy az engedélyező hatóság előtt kezdetektől fogva ismert tény, hogy a KRIO Intézet saját célú hímivarsejt tárolást és donor sperma programot is végez a „hímivarsejtek fagyasztva tárolása: sejtbanki tevékenység – 6002” szakmakód alatt kiadott engedély alapján. A sejtbanki tevékenységen belül a hímivarsejt gyűjtésére, vizsgálatára és feldolgozására vonatkozó adatokra az ÁNTSZ az engedélyezési eljárások alatt mindig rákérdezett, a KRIO Intézet pedig mindig korrekt adatokat közölve válaszolt. Az ÁNTSZ álláspontjuk szerint pontosan tudta – egyrészt a lefolytatott ellenőrzéseiből, a KRIO nyilatkozataiból, másrészt a meddőségi centrumoktól -, hogy gyakorlatilag az összes magyar meddőségi centrumban, illetve meddőségi kezelést végző kórházba a KRIO küldte a szükséges donor spermát. A működési engedélyeik módosításakor, illetőleg a hivatalból végzett ellenőrzéseikkor megtartott helyszíni szemléken az ÁNTSZ képviselői a tájékoztatás szerint minden alkalommal rákérdeztek a saját célú felhasználásra és a donorsperma programra is, minden alkalommal ellenőrizték azok feltételeit. Ezen felül ismerték a KRIO Intézet szakmai programját, amely kezdettől fogva részletesen leírja a saját célú felhasználás és a donorsperma tevékenységet egyaránt.

*A fentiek igazolására a Krio Intézet az alábbi dokumentumokat csatolta*:

1. ÁNTSZ ellenőrzési jegyzőkönyv 2008.12.11. (Tárgy: Az ÁNTSZ Országos Tisztifőorvosi Hivatala által – a 6301-1/2008 számú körlevélben – elrendelt, a sejt- és szövet tárolására, vizsgálatára, feldolgozására, elosztására, kivételére és beültetésére jogosult egészségügyi szolgáltató hatósági ellenőrzése.) Szerepel az ellenőrző részéről a jegyzőkönyvben a „spermadonor-program”, mint tevékenységi kör ellenőrzése. Megállapításra került, hogy donoráció esetén az adományozó lemond a minta feletti tulajdonjogáról, illetve „recipiens tevékenység nem folyik az Intézményben”. Rögzítésre került továbbá, hogy ivarsejt fagyasztás saját célra is történik. Ezen felül az ellenőrzés megjegyezte a jegyzőkönyvben, hogy spermadonorok esetében mindig végeznek pszichológiai vizsgálatot.

2. ÁNTSZ határozat 2010.06.11. (Határozat működési engedély megadásáról)
   A működési engedély megadásáról rendelkező határozat indokolása a következőket tartalmazza: „A kérelmező nyilatkozata, a benyújtott dokumentáció és a helyszíni szemle alapján megállapítást nyert, hogy jelen engedélyem mellékletében működési minősítést kapott szakmákra vonatkozóan a 60/2003. (X. 20.) ESzCsM rendeletben meghatározott *szakmai minimumfeltételekkel* – a közreműködő szolgáltatóval kötött szerződés alapján – *rendelkezik*, ezért a többször módosított 96/2003. (VII. 15.) Korm. rendelet 11. § (1) bekezdés a.) pontja alapján végeleges működési engedélyt adtam." A mellékletben többek között a 6103-as szakmakód is szerepel, ami: sejtbanki tevékenység – hímivarsejtek fagyasztva tárolása, női ivarsejtek fagyasztva tárolása.
3. ÁNTSZ tájékoztatás (komplex ellenőrzésről) 2010.12.29.
4. ÁNTSZ jegyzőkönyv 2011.01.11. (Működési engedéllyel rendelkező sejt és szövet gyűjtő szervezet, valamint sejt- és szövetbanki tevékenység egészét vagy részfolyamatait végző egészségügyi szolgáltatók egészségügyi igazgatási ellenőrzéséről) Az ellenőrzési jegyzőkönyv többek között a következőket tartalmazza: I/2. A szolgáltató 9 jegyű ágazati azonosító kódja: 351026121 *Spermabank* I/3. A működési engedély jellege, száma, kiadásának időpontja: Működési – végleges, 5469-10/2010., 2010. június 11.
   II/1. A sejt/szövet gyűjtő szervezet tevékenységének, illetve a sejt/szövetbanki tevékenység leírása:
   Megjelölésre került, hogy a következőket végzik: adományozás, gyűjtés, átvétel, kivizsgálás, feldolgozás, hatékony és biztonságos terméktárolás, elosztás. *Nem került megjelölésre ugyanakkor az import.*
   II/1. ad) pont alatt a sejtek gyűjtésével kapcsolatosan rögzítették, hogy azt reproduktív sejt tekintetében mind allogén, mind autológ felhasználásra végzik.
   II/1. ae) pont szerint a sejtek kivizsgálása és feldolgozása reproduktív sejtek esetén mind allogén mind autológ felhasználás céljából történik.
   II/1 af) a sejtek tárolása reproduktív sejtek esetén mind allogén mind autológ felhasználás céljából történik.
   II/1 b) pontban nyilatkoztak róla, hogy végeznek donorvizsgálatot, c) pontban nyilatkoztak 2009. évre vonatkozóan a donorok számáról a nyomtatványon megadott szempontrendszer szerint (élő allogén (nem rokon, nem partner); Élő allogén (rokon vagy partner), élő autológ; halott), mely alapján *élő allogén (nem rokon, nem partner) donorokról illetőleg élő autológ donorokról adtak számot.*
   II/1 e) pont rögzítette, hogy küldenek Magyarországon belül más egészségügyi szolgáltatónak sejteket/szöveteket, valamint hogy ezek a sejtek ivarsejtek és IVF centrumoknak küldi.
   II/1 f) és g) pontok alatt a KRIO Intézet arról nyilatkozott, hogy kapnak más Európai Uniós tagállamtól sejteket, szöveteket elosztásra, de ott csak mesenchymális sejtekről (őssejt) nyilatkoztak, portugáliai származás megjelöléssel, *ivarsejteket nem szerepeltettek.*
   A VII. pont, amelyben a szakfelügyelet során tapasztaltak, észrevételek, javaslatok rövid leírása kerülhet lejegyzésre, ki van húzva, bejegyzést nem tartalmaz.
5. *ÁNTSZ OTH határozat 2014. XII. 18.* (működési engedély módosítása új telephely miatt). A határozat határozatlan idejű engedélyt ad a KRIO Intézet mindkét telephelye tekintetében többek között 6002 szakmakód alatt hímivarsejtek fagyasztva tárolására, illetőleg női ivarsejtek fagyasztva tárolására.

**A vizsgálat megállapításai**

**A hatáskör tekintetében**

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ezek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint 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 a) pontja alapján a közigazgatási szervek az alapvető jogok biztosa által vizsgálható hatóságnak minősülnek. A beadvánnyal érintett egészségügyi szakigazgatási szerv az Ajbt. szerint közigazgatási feladatot ellátó szervnek tekintendő, így tevékenységének vizsgálata az Ajbt. 18. §-a alapján ombudsmani hatáskörbe tartozik.

A KRIO Intézet és a Kaáli Intézet által jelzett vitás ügyekben a hatósági határozattal szemben a panaszosok bírósági felülvizsgálatot kezdeményeztek vagy kezdeményezni fognak, így a konkrét hatósági tevékenység vizsgálatára az Ajbt. 18. § (7) bekezdése értelmében – hatáskör hiányában – nincs lehetőségem. Mindettől függetlenül a hatósági joggyakorlat, a jogi szabályozás absztrakt jellegű vizsgálatára az Ajbt. lehetőséget nyújt a biztosnak.

Az ombudsmani gyakorlat alapján a biztos számára egy 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 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 éllel 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.”*

Ha összevetjük az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében, az Alaptörvény II. cikkében, valamint az Alaptörvény XX. cikk (1)-(2) bekezdésében foglaltakat a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 2. § (1) bekezdésének, az Alkotmány 54. § (1) bekezdésének, valamint 70/D. § (1)-(2) bekezdésének szövegével, akkor az állapítható meg, hogy a jelen vizsgálat tárgyát képező jogállamiság elve, az emberi méltósághoz való jog, valamint a testi és lelki 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 – *az Abh. megállapításaival összhangban* – irányadónak tekintem az Alkotmánybíróság által az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően és 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 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. 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 alkotmánybírósági gyakorlat az emberi méltósághoz való joggal kapcsolatosan arra hívja fel a figyelmet, hogy a méltóság az emberi élettel eleve együtt járó minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan, s ezért minden emberre nézve egyenlő. Az egyenlő méltósághoz való jog az élethez való joggal egységben azt biztosítja, hogy ne lehessen emberi életek értéke között jogilag különbséget tenni. Emberi méltósága és élete mindenkinek érinthetetlen, aki ember, függetlenül fizikai és szellemi fejlettségétől, illetve állapotától, és attól is, hogy emberi lehetőségéből mennyit valósított meg, és miért annyit.

Az Alkotmánybíróság több határozatában szólt a házasság és család intézményének védelméről. Rámutatott továbbá hogy az emberi méltósághoz való jog, mint az általános személyiségi jog egyik megfogalmazása, magában foglalja az *önrendelkezés szabadságához való jog*ot is, melynek része a *családalapítás szabadságának joga* is, amely védelemben részesül, mely megjelenik az Alaptörvény L) cikk (2) bekezdésében („Magyarország támogatja a gyermekvállalást.” és az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdésében. A 750/B/1990. AB határozatban mondta ki az Alkotmánybíróság, hogy az Alkotmány 15. §-a értelmében a Magyar Köztársaság védi a házasság és a család intézményét (azóta az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdésében jelenti ki ugyanezt Magyarországgal összefüggésben).

„A gyermek születésének elősegítése mesterséges vagy művi beavatkozás útján olyan esetekben, amikor a házaspárnak természetes úton nem lehet gyermeke, erősíti a házasság intézményét, és lehetővé teszi a tulajdonképpeni család (a gyermekkel bíró házaspárok) létrejöttét."

**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.

Az Alkotmánybíróság ugyanakkor *az egyes reprodukciós jogokkal* kapcsolatban (mesterséges megtermékenyítés, dajkaterhesség) megállapította, hogy az ilyen eljárások alapjogként nem illetnek meg senkit. A 750/B/1990. AB határozat megállapította, hogy a reprodukciós eljárások igénybevételéhez nem fűződik olyan alapvető jog, amely bárkit minden megkülönböztetés nélkül megilletne. Az AB szerint a megtermékenyítésnek ez a formája intézményes *gyógymód*, amelynek célja, hogy utódhoz segítse azokat az embereket, akiknek házasságából természetes úton egészséges gyermek nagy valószínűség szerint nem származhat. A mesterséges megtermékenyítés, mint egészségügyi szolgáltatás, feltételekhez köthető, *feltéve, hogy ezek a feltételek az alkotmányos alapelvekkel összhangban állnak.*

**Az ügy érdemében**

**1. A KRIO Intézet spermabankként való működésével összefüggő egészségügyi hatósági jogértelmezési és jogalkalmazási kérdésekről, annak következményeiről**

Az Eütv. 171. § (2) bekezdésének szövege az Eütv. 1998. július 1-i hatálybalépésétől kezdve 2015. december 31-ig a következőképpen rendelkezett: *„Ivarsejtet reprodukciós eljárás végzésére, illetve ivarsejt kutatására jogosult egészségügyi szolgáltatónak, illetőleg kutatóhelynek lehet közvetlenül felajánlani. Reprodukciós eljárás vagy kutatás végzésére nem jogosult természetes személy, jogi személy vagy jogi személyiség nélküli más szervezet a neki vagy másnak adományként felajánlott emberi ivarsejtet, illetőleg az azt tartalmazó anyagot nem fogadhatja el, azon tulajdonjogot nem szerezhet.”* 2016. január 1-jétől azonban olyan rendelkezés lépett a korábbi szabályozás helyébe, amely *egyértelműen azt a gyakorlatot erősíti meg, hogy spermabanki tevékenység a beültető centrumoktól függetlenül is működhet*. Az Eütv. módosított, jelenleg is hatályos 171. § (2) bekezdése alapján *ivarsejtet reprodukciós eljárás végzésére, valamint hímivarsejtet sejtbanki tevékenységen belül ivarsejtbanki tevékenység végzésére jogosító, az egészségügyi szolgáltatás gyakorlásának általános feltételeiről, valamint a működési engedélyezési eljárásról szóló kormányrendelet szerinti működési engedéllyel rendelkező, illetve ivarsejtet ivarsejt kutatására jogosult egészségügyi szolgáltatónak, valamint kutatóhelynek lehet közvetlenül felajánlani.* Az Eütv. 171. § (2a) bekezdése szerint *e tevékenységek végzésére nem jogosult természetes személy, jogi személy, jogi személyiség nélküli szervezet adományként felajánlott emberi ivarsejtet, vagy az azt tartalmazó anyagot nem fogadhatja el, azon tulajdonjogot nem szerezhet*. *Az Eütv. vonatkozó rendelkezései a törvény 1998. július 1-jei hatályba lépése óta 2015. december 31-ig változatlanok voltak*, tehát az OTH eljárásának idején ugyanazok a szabályok voltak érvényben, mint a törvény hatálybalépésekor.

Az egészségügyet érintően az állami szerepvállalás terjedelméről és a konkrét feladatokról az Eütv. 141. §-a rendelkezik.[2] Az Eütv. 141. § (1) bekezdése alapján az állam – az e törvényben meghatározott keretek között – felelős a lakosság egészségi állapotáért, különösen azért, hogy az egészséghez szükséges feltételrendszer kialakításával lehetővé váljon a közösségek és az egyének számára egészségi állapotuk védelme és fejlesztése, valamint *szükség esetén lehetséges mértékű helyreállítása*.

Az Eütv. 141. § (2) bekezdése értelmében az állam felelősségének tartalma:

*a)* az egyén egészségügyi ellátáshoz való joga gyakorlásához az egészségügyi ellátórendszer *megfelelő mennyiségű, minőségű, eloszlású, összetételű és hatékonyságú működése általános (szervezési, intézményi, oktatási, kutatási) feltételeinek megteremtése*, működtetésének biztosítása,

*b)* az egyén egészségügyi ellátáshoz való joga gyakorlásához a kötelező egészségbiztosítási rendszer működtetésének biztosítása,

[2] Vö. Kovácsy Zsombor: Egészségügyi Jog, Semmelweis Kiadó 2008. 137. o.

*c)* az emberi méltóság és az önrendelkezési jog teljes körű védelme és biztosítása az egészségügyi intézményrendszer működése során,

*d)* az egészségpolitikai cél-, feladat- és eszközrendszer meghatározása és érvényesítése.

Az Eütv. 141. § (3) bekezdése szerint az állam felelőssége körében az állam kötelezettségét képezi különösen

*a)* az egészségfejlesztés alapvető feltételeinek biztosítása,

*b)* az egészségügyi ellátórendszer, az egészségügyi ellátási kötelezettség és felelősség meghatározása,

*c)* az egészségpolitika céljait szolgáló finanszírozási, fejlesztési és információs rendszer kialakítása és fejlesztése,

*d)* *az egészségügyi szolgáltatások szakmai feltételrendszerének meghatározása, ideértve az egészségügyi szolgáltatások minőségének biztosítását és ellenőrzését is*,

*i)* az egyéni és a társadalmi érdekek összehangolása a ritka, a kiemelkedő költségigényű, illetve az új módszerek és eljárások alkalmazásánál,

*k)* a népegészségügyi és az egészségügyi igazgatási tevékenység feltételeinek biztosítása.

Az Eütv. 143. §-a nevesíti mindazokat a szerveket, melyek tevékenységükkel hozzá kell járulniuk a rendszer működtetéséhez. Az egészségügy szervezésével és irányításával kapcsolatos feladatok ellátásáért, valamint az ezekkel összefüggő jogok gyakorlásáért és *kötelezettségek teljesítéséért való felelősség* – az e törvényben foglaltaknak megfelelően – az Országgyűlést, a Kormányt, a minisztert, az *egészségügyi államigazgatási szervet*, a helyi önkormányzatokat, az egészségügyi szolgáltatók további fenntartóit, az egészségbiztosítási szerveket, valamint a térségi egészségszervezési államigazgatási szervet terheli.

Az Ehitv. 1. § (1) bekezdése értelmében az egészségügyi ellátás felügyelete állami feladat, amelyet az egészségügyi államigazgatási szerv lát el. Az Ehitv. 6.§ (1) bekezdése alapján az egészségügyi államigazgatási szerv *egészségügyi igazgatási és koordinációs feladatai körében* többek között felügyeli az egészségügyi intézmények működésére vonatkozó szabályok érvényesülését és szakmai felügyeletet gyakorol az egészségügyi szolgáltatók tevékenysége felett. Továbbá engedélyezi az egészségügyi szolgáltató tevékenységének végzését, ellenőrzi a tevékenységet, valamint nyilvántartást vezet az egészségügyi szolgáltatókról, az egészségügyi szolgáltatók szervezeti egységeiről, az általuk végezhető, engedélyezett szakmákról, egy szakmán belül végezhető egyes tevékenységekről, az egészségügyi szolgáltatás nyújtására jogosító működési engedélyekről, valamint az egészségügyi szolgáltatók nevében és felelősségére egészségügyi tevékenységet végző egészségügyi dolgozóknak az egészségügyi tevékenység végzésével összefüggő adatairól.

Az Ehitv. az egészségügyi államigazgatási szerv hatósági jogkörével összefüggésben a 11. § (1) bekezdésében rögzíti, hogy az egészségügyi államigazgatási szerv az ellenőrzés során megállapított tényállás alapján a hiányosságok, szabályszegések jellegét és súlyát mérlegelve megteszi a szükséges intézkedéseket és ellenőrzi azok végrehajtását. Az Ehitv. 11. § (2) bekezdése szerint az egészségügyi államigazgatási szerv elrendeli a hiányosságok megszüntetését, illetőleg a szükséges intézkedések végrehajtását. Az alkalmazható szankciók az Ehitv. 13. §-a szerint a következők: egészségügyi államigazgatási szerv kisebb súlyú cselekmény esetén a felelős személyt *figyelmeztetésben részesítheti*, fegyelmi vétséget megvalósító magatartás felfedezésekor *kezdeményezheti* a fegyelmi jogkör gyakorlójánál a *fegyelmi eljárás lefolytatását*, bűncselekmény észlelése esetén *feljelentést tesz*. *Egészségügyi bírság kiszabásá*nak van helye, ha az egészségügyi államigazgatási szerv megállapítja, hogy

az előírt felé teljesítendő bejelentési, adatszolgáltatási kötelezettségre, továbbá az előírt nyilvántartási kötelezettségre vonatkozó jogszabályi rendelkezéseket megsértették.

Egészségügyi bírság kiszabásának van helye továbbá, ha az egészségügyi államigazgatási szerv által kiadott engedély előírásait az engedély jogosultja nem tartja be. Egészségügyi bírság kiszabásának van helye abban az esetben is, ha az egészségügyi államigazgatási szerv egészségügyi és gyógyszerészeti igazgatási hatáskörében eljárva megállapítja, hogy az egészségügyi szolgáltatás nyújtására vonatkozó szakmai követelményeket vagy jogszabályi rendelkezéseket súlyosan megszegte, vagy tevékenységét a működési engedélyében foglaltaktól eltérően végzi, illetve ha jogszabályban előírt intézkedési, jelentéstételi kötelezettségét felhívás ellenére elmulasztotta.

A rendelkezésemre álló iratmásolatok tanúsága szerint a KRIO Intézet 1998 óta rendelkezik működési engedéllyel *spermabanki tevékenység végzésére*. Sem akkor, sem azóta nem végzett reprodukciós eljárást [Eütv. 166. § (1)], sem ivarsejt-kutatást (Eütv. 180. §), arra nem is jogosult, hiszen működési engedélye soha nem tartalmazott reprodukciós eljárással vagy ivarsejt-kutatással összefüggő szakmakódot. A működési engedélyük 1998 és 2015 között több ízben is módosult (tevékenységi kör bővítése, új telephely alapítása okán). A működési engedély módosításával összefüggésben beterjesztett kérelem nyomán indult engedélyezési eljárások során a hatóság ellenőrzéseket, helyszíni szemléket tartott, melyek során *szabálytalanságot nem észleltek*, a KRIO Intézet rendre megkapta a működési engedélyét. Mindezt annak ellenére, hogy a csatolt iratok szerint a helyszíni ellenőrzéseken és kötelező adatszolgáltatások során *tájékoztatta arról az egészségügyi hatóságot, hogy nem csupán ivarsejt letéti szolgáltatást biztosít, hanem donorprogramot is folytat*.

Fel kell hívnom a figyelmet arra, hogy abban az esetben, ha az egészségügyi hatóság jogértelmezése a mostanival megegyező lett volna – miszerint a KRIO Intézet kizárólag saját célú ivarsejt letét fogadására jogosult szolgáltató volt 2015. december 31-ig – úgy már 1998-ban sem adhatott volna működési engedélyt a KRIO Intézetnek spermabanki szolgáltatásra. A 2014 decemberéig terjedő időszakban lefolytatott további hét működési engedélyezési eljárás során pedig kétséget kizáróan hiányosságokat, illetve jogszabálysértést kellett volna tapasztalnia, amelynek következményeként fel kellett volna hívnia a KRIO Intézet figyelmét arra, hogy álláspontja szerint csupán ivarsejt letéti szolgáltatás nyújtására jogosult.

Az egészségügyi hatóság részéről azonban erre nem került sor: egyetlen alkalommal sem jelezte a KRIO Intézet felé, hogy ne volna jogosult donor hímivarsejtek átvételére, reprodukciós eljárás végzésére ivarsejt kutatási jogosultság hiányában, noha a KRIO Intézet minden kötelező adatszolgáltatás, ellenőrzés, helyszíni szemle során az egészségügyi hatóság tudomására hozta azt a tényt, hogy donorprogramot folytat. Számot adott a donorok számáról, arról, hogy allogén (nem saját) reproduktív sejteket gyűjt, vizsgál ki, dolgoz fel és tárol. Arról is beszámolt, hogy ivarsejteket küldenek Magyarországon belül IVF centrumoknak.

Az adatszolgáltatás érdekében kiküldött meghatározott formátumú táblázat szerkezetében változtatás a KRIO Intézet részéről nem történt, az eredeti forma megtartása mellett szolgáltatták a fenti tartalmú adatokat. Az egészségügyi államigazgatási szerv 1998 és 2015 májusa között a törvény által előírt igazgatási és koordinációs feladatai között előírt felügyeleti jogkörében illetőleg hatósági jogkörében eljárva 1998 és 2015 májusa között egyetlen elmarasztaló megállapítást sem tett a KRIO Intézet tevékenységével összefüggésben, illetőleg egyetlen számára rendelkezésre álló szankcionálási eszközzel sem élt.

*Mindezek alapján megállapítható, hogy 2015 májusáig az egészségügyi engedélyezési és ellenőrző hatóság 16 évig tartó töretlen gyakorlata a KRIO Intézetet – változatlan jogszabályi háttér mellett – előbb spermabanki, majd sejtbanki szakmára szóló működési engedélye birtokában (reprodukciós eljárás végzésére irányuló szakmára vonatkozó működési*

*és ivarsejt kutatási engedély hiányában) nem csak ivarsejt letéti szolgáltatás biztosítására, hanem donorprogram folytatására is alkalmasnak találta rendszeres ellenőrzései során.*

Az egészségügyi hatóság jogértelmezésében beálló hirtelen és gyökeres változást támasztja alá az a tény is továbbá, hogy az OTH elsőfokú határozatában még az ivarsejt letét elfogadását is megtiltotta a KRIO Intézet számára, az ENKK másodfokú határozata azonban már arra a következtetésre jutott, hogy az Eütv. 174. § (2) bekezdése alapján a KRIO Intézet ivarsejtet fagyasztva tárolás céljából átvehet.

Az OTH, valamint az államtitkár jogi álláspontja szerint a KRIO Intézet az 1998-as megalakulása óta, a változatlan jogszabályi háttér mellett *pusztán ivarsejt letéti szolgáltatást nyújthatott volna a számára kiadott működési engedély alapján* (sejtbanki tevékenység – hímivarsejtek, illetve női ivarsejtek fagyasztva tárolása). Ebben az esetben azonban kérdés az, hogy hogyan lehetséges, hogy az egészségügyi hatóság sorozatosan nem tett eleget az Ehitv.-ben számára az állami felelősségvállalás körében előírt feladatainak? Hogyan lehetséges továbbá az, hogy *egy egészségügyi szolgáltató csaknem 16 évig a működési engedélyében foglaltaktól eltérően végezhette a tevékenységét?*

*Ombudsmanként – a folyamatban lévő bírósági eljárásra is tekintettel – nem tisztem állást foglalni abban a kérdésben, hogy a KRIO Intézet spermabanki, sejtbanki működésével összefüggésben az idézett, releváns jogszabályoknak melyik értelmezése tekinthető helyesnek és megfelelőnek.* Abban sem áll módomban dönteni, hogy az egészségügyi hatóság 1998 és 2015 májusa között megtett intézkedései szakmai szempontból megfelelőek voltak-e.

Megállapítható azonban – amennyiben az OTH jelenleg alkalmazott jogértelmezését veszem alapul –, hogy az egészségügyi hatóság eljárása és intézkedései nem tárták fel, hogy a KRIO Intézet 16 éven keresztül a működési engedélyétől eltérően végezte a tevékenységét. Mindez azzal a következménnyel járt, hogy a KRIO Intézet e 16 év során a donorspermiummal végzett reprodukciós eljárások megkerülhetetlen szereplőjévé vált, szinte a teljes magyar IVF szolgáltató szektort e cég látta el donorspermiummal. Erről pedig az egészségügyi hatóság szintén tudomással bírt a KRIO Intézet adatszolgáltatása nyomán.

*Fentiekre tekintettel összességében megállapítom, hogy az egészségügyi hatóság tevékenysége, eljárása a jogbiztonság követelményével összefüggő visszás helyzetet idézett elő, függetlenül attól, hogy az idézett szabályozás alapján melyik jogértelmezést találja majd helytállónak a bíróság. Ha a jelenlegi jogértelmezés a helytálló, akkor sérült a jogbiztonság követelménye azzal, hogy az egészségügyi hatóság 16 évig jogszabállyal ellentétes módon hagyta működni a KRIO Intézetet, illetve semmilyen intézkedést nem tett a működési engedélyétől eltérő tevékenység végzésének felfüggesztése, és a jövőre nézve történő megtiltása érdekében. Ha a korábbi jogértelmezés tekinthető helytállónak, úgy szintén sérült a jogbiztonság követelménye, mivel az egészségügyi hatóság – az irányadó jogszabályi háttér változása nélküli – indokolatlan eljárása törvénysértő volt, ráadásul nem biztosított átmeneti megoldást a már megkezdett donorspermiummal végzett reprodukciós eljárások tekintetében.*

**2. A reprodukciós eljárásokkal összefüggő állami kötelezettségek teljesítéséről**

**2.1** A vizsgált kérdéskörrel összefüggésben lényeges hangsúlyozni az állam Alaptörvényből eredő egészségvédelmi kötelezettségét, hiszen a meddőség gyógyítható betegség.[3] Az Eütv. 3. § e) pontjában az emberi reprodukcióra irányuló különleges eljárásokat egészségügyi szolgáltatásként sorolja fel, az Eütv. 3. § c) pontja értelmében pedig egészségügyi ellátás a beteg adott egészségi állapotához kapcsolódó egészségügyi tevékenységek összessége.

[3] A meddőség korszerű diagnosztikája és kezelése Szerk.: Steven G. Kaáli, Medicina Budapest, 2006. 14. o.

Magyarországon a KRIO Intézet volt az első szolgáltató, aki spermadonor programot működtetett. Az idők során csupán egy másik – szintén magán – cég kezdett rajtuk kívül spermabanki szolgáltatásba körülbelül 10 évvel ezelőtt, de a meghatározó szereplő ezután is a KRIO maradt. Mindkét egészségügyi szolgáltató magáncégként látta el ezt a tevékenységet, állami szerepvállalás a donorprogramok működtetésében nem történt ez idő alatt.

A panaszbeadványok alapján megállapítható, hogy Magyarországon donorspermium hiányában 2015 júniusa óta szünetel a donorspermiumot igénylő mesterséges reprodukciós eljárások végzése. Mindez aggályosnak tekintendő: az objektív egészségvédelmi kötelezettség keretében – egyben az érintettek önrendelkezési jogának és a családalapítás szabadságának elősegítése érdekében – az államnak biztosítania kell a reprodukciós eljárásokhoz a szükséges donorsperma ellátás működésének rendjét, ez minimum elvárásnak tekintendő.

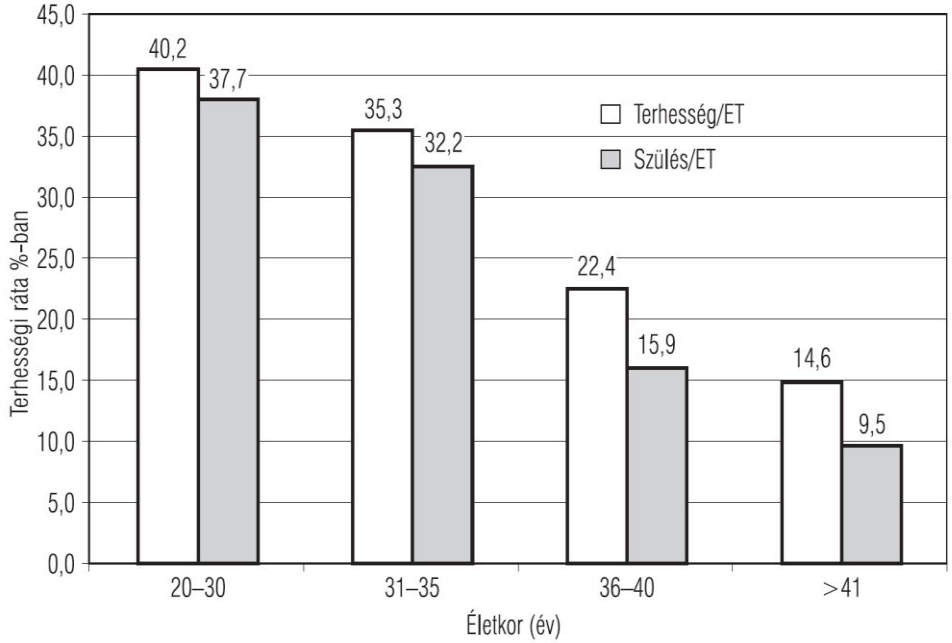
A 2015 novemberi végzés értelmében a KRIO Intézetnek meg kell(ett) semmisítenie minden nem ivarsejt letétként (saját jövőbeni felhasználás érdekében) tárolt ivarsejtet. Ennek kapcsán rá kell mutatnom arra, hogy itt *az átmeneti időszak kulcsfontosságú*, még ha azonnal, 2015 júniusában el is kezdtek volna a reprodukciós eljárás végzésére, ivarsejt-kutatásra engedéllyel rendelkező szolgáltatók donorspermiumok gyűjtést, a jogszabály által előírt biztonsági előírások betartásával legalább 10 hónap kell az első alkalmas és felhasználható donor spermium adag biztosításához.

Fel szeretném arra is hívni a figyelmet, hogy a Szülészet és Nőgyógyászat Szakmai Kollégium, Asszisztált Reprodukció Tagozatának elnöke és a Kaáli Intézet vezetőjének egybehangzó véleménye szerint *a jelenlegi helyzetben donor sperma hiányban nincs semmi lehetősége gyermekvállalásra a donor sperma igénybevételével megvalósuló reprodukciós eljárásra szoruló meddő férfitagú pároknak illetőleg egyedülálló nőknek.*

*Fentiekre tekintettel megállapítom, hogy Magyarországon – megfelelő felhasználható donorspermium hiányában – a donorspermiummal végzett reprodukciós eljárások végzésének lehetetlenné válása nyomán kialakul helyzet az érintett személyek testi és lelki egészséghez való jogával összefüggő visszásságot idézett elő.*

**2.2** A meddőség előfordulási gyakorisága hazánkban jelenleg *10-15%-ra tehető*, melynek 40-45%-a férfi eredetű. A férfi eredetű meddőség oka a hímivarsejtek számának, mozgásának vagy morfológiájának rendellenessége. A meddőség napjainkban nem titkolni való sorscsapás, hanem a társadalom által elfogadott gyógyítható betegség. A születések száma hazánkban – ahogyan a fejlett ipari országok többségében – folyamatosan csökken. *Nem vitatható tehát, hogy a gyermekvállalás, illetve a meddő házaspárok esetében annak elősegítése napjainkra nemcsak orvosi, hanem társadalompolitikai problémává is vált.*

Magyarországon a meddőség népbetegséggé vált, mivel *a reproduktív korban lévő párok 15%-át érinti*. A 15%-os meddőségi gyakorisággal számolva 150-200 ezerre tehető a fertilitási panaszokkal küzdő házaspárok száma, melyek közül évente 25-30 ezren fordulnak orvoshoz. A meddőségi kivizsgálás és kezelés során érvényesíteni kell a progresszív betegellátás elvét. Ismerve a nők életkorának a fertilitásra gyakorolt negatív hatását, törekedni kell arra, hogy ne teljenek el évek eredménytelen meddőségi kivizsgálással vagy kezeléssel. Kiemelt figyelmet kell fordítani a 35 év feletti nők kezelésére.




**1.1. ábra.** A kezelt nők életkora és az IVF eredményessége közötti összefüggés (n=5132)

A terhesség létrejöttének a valószínűsége 44 éves életkoron túl, az asszisztált reprodukciós technikák alkalmazásának bármelyikével minimális.

Magyarországon 2015 májusáig évente kb. 6500 IVF kezelést végeztek. Ez évente kb. 1600 szülést, és a többes-terhességeket is figyelembe véve, közel 2000 gyermeknek a világra jöttét jelenti, ami az élve születések több mint 2%-a. (Az asszisztált reprodukciós technikák eredményes alkalmazásával optimális esetben az élve születések mintegy 5%-a érhető el.)[4]

A szakirodalom szerint[5] 2000-2011 között 1838 – a törvényi előírásnak megfelelően 18-35 év közötti – személy jelentkezett a KRIO Intézet spermiumdonor programjába, ami évente 153 többségében egyetemista vagy pályakezdő fiatalember kivizsgálását jelentette. Míg 2000-ben (a donorbanki tevékenység indulásakor) a jelentkezők 40%-a megfelelt a kritériumoknak, addig ez az érték 2011-ben alig haladta meg a 10%-ot, és a 2012-ben is hasonlóan kis érték adódott. *A statisztikai adatok azt mutatják, hogy a legtöbb jelölt a szűrés első lépcsőjén, a spermiumvizsgálat eredményei alapján kényszerül távozni a programból.* A visszalépések száma is jelentős, mely arra enged következtetni, hogy a donorprogramba jelentkező fiatalok jelentős százalékánál hiányzik a valós szándék, sokan csak a térítésmentes vizsgálatok miatt jelentkeznek, majd távoznak a programból. Tény, hogy a hosszadalmas, 4-5 hónapos szűrési folyamatot, amely több alkalommal történő megjelenés után még egy, a 6. hónapban történő ismételt vérvétellel zárul, kevesen vállalják.

A KRIO Intézet tájékoztatása szerint *2014-ben 152 fő jelentkezett a donorprogramba, amelyből 2 fő lett alkalmas a donor mintaadásra*. A KRIO Intézet statisztikai adatai és a hozzájuk forduló meddő párok és a törvényi előírásnak megfelelő egyedülálló nők számának ismeretében az Intézet megerősítette azt a szakmai körökben köztudott tényt, hogy *a hazai spermadonáció nem elégíti ki az igényeket*. Fentiekre tekintettel, a problémára megoldást keresve vették fel a kapcsolatot *egy dániai spermabankkal és kezdték meg a spermaimportot 2008-ban.*

[4] Dr. Bernard Artúr, Dr. Krizsa Ferenc: A meddőségről általában, In. A meddőség korszerű diagnosztikája és kezelése, Szerk. Steven G. Kaáli, Medicina Könyvkiadó, Budapest 2006.

[5] Magyar Andrológia XVIII. évf. 1. szám 13-16. (2013), szerzők: Száraz L, Kocsis A., Fűrész K., Végh G., Kalapos M., Brindzáné Molnár M., Szénási D., Hegedűs E., Takács A., Aladics Á., Zsigri V., Imre E., Mátyás Sz., Papp Gy., Balogh I.

Ezt megelőzően meggyőződtek arról, hogy a *Nordic Cryobank a vonatkozó magyar rendeletben az ivarsejtdonorokra előírt vizsgálatoknál jóval több vizsgálatot végez*, a magyar előírásokban is szereplő vizsgálatokon felül további nyolc szűrést végez.

Az OTH 2015. június 10-én kelt elsőfokú határozatában *eltiltotta a KRIO Intézetet attól, hogy emberi ivarsejteket külföldről Magyarország területére behozzon*. Az ENKK 2015. november 13-án kelt másodfokú határozatában ez a következőkre módosította: *„Eltiltom a KRIO Intézet Sejt- és szövetbank Zrt.-t attól, hogy emberi ivarsejtet jogszabálysértő módon elfogadjon."* Fentiekkel kapcsolatban ismét meg kell jegyeznem, hogy a Kaáli Intézet és a KRIO Intézet közötti, illetve az egészségügyi hatóság között fennálló jogvita alapját képező jogkérdésben nem kívánok állást foglalni, az a bíróság hatáskörébe tartozik.

Fel kell hívnom azonban itt is a figyelmet arra a körülményre, hogy a KRIO Intézet – változatlan jogszabályi háttér mellett – *2008 óta importált donorspermiumot*, amellyel kapcsolatban az egészségügyi hatóság semmilyen ellenvetéssel nem élt, nem állapított meg 7 éven keresztül jogellenességet, nem hozott tiltó határozatot. *Szakmai körökben köztudomású volt, hogy a KRIO Intézet látja el donorspermával szinte az összes IVF centrumot, erről több tucat újságcikk jelent meg, a KRIO Intézet nem kívánta titkolni azt*. Az Intézet vezetőinek jelenleg is az az álláspontja, hogy nem követtek el jogszabálysértő cselekményt.

Kiemelendő, hogy a donorspermium léte a meddő férfitagú párok és a jogszabályi előírásoknak megfelelő egyedülálló nők számára elengedhetetlen a gyermekvállaláshoz. A reprodukciós eljárások eredményessége szempontjából tény, hogy az idő múlása radikálisan csökkenti egy sikeres IVF eljárás, valamint a gyermekek megszületésének esélyét.

*Mindezekre tekintettel orvosszakmai szempontból megengedhetetlen az ellátás teljes szünetelése megfelelő donorspermium hiányában, mivel minden egyes eltelt nappal csökken a gyermekre vágyó meddő párok, egyedülálló nők esélye arra, hogy gyermeket vállaljanak.*

Elodázhatatlannak tartom, hogy az egészségügyi kormányzat szakértők bevonásával elemezze a jelenlegi helyzetet és a várható kilátásokat. A vizsgálat során sem az egészségügyi államtitkárság, sem az OTH, sem az OBDK *nem tudott adattal szolgálni a donorsperma hiányból eredő reprodukciós eljárások felfüggesztésével, illetve hiányával érintett személyek számáról*. Az egészségügyi államigazgatási szerv jogértelmezése szerint a donorsperma importja jogellenes.

Az állam egészségvédelmi kötelezettségének teljesítése szempontjából az önmagában nem aggályos, hogy ha a megfelelő felhasználható donorspermiumot belföldről biztosítja. *Egyelőre azonban nincsen semmilyen látható jele az állami szerepvállalásnak belföldi donorsperma program működtetése, a belföldi donációs kedv felkeltése kapcsán*.

Hangsúlyozni kell, hogy a véradáshoz, illetőleg a szerv és szövetdonációhoz hasonló ismeretterjesztő, figyelem felhívó és toborzó kampány volna szükséges a potenciális donorok mozgósításához. *Mindaddig, amíg a belföldi felajánlások nem elégítik ki a belföldi donorsperma szükségletet, álláspontom szerint – a megfelelő biztonsági előírások betartása mellett – megfontolandó a további, akár külföldi lehetőségek igénybevétele*.

A vizsgált kérdéskör kapcsán ismételten arra hívom fel a figyelmet, hogy nem egyszerűen egy betegség kezeléséről (meddőség), az egészségügyi ellátás biztosításáról van szó, az állami közreműködés mögött az érintettek alapvető jogainak érvényesülése és az össztársadalmi érdek áll: a kívánt gyermekek megszületése.

Mindezek alapján *megállapítom, hogy az érintett személyek önrendelkezési jogával, a családalapítás szabadságával összefüggő visszásságot okoz, a jogsérelem bekövetkeztének állandó és közvetlen veszélyét idézi elő, hogy 2015 júniusa óta – donorsperma hiányában – szünetel hazánkban a donor-hímivarsejtek segítségével történő reprodukciós eljárások alkalmazása.*

**Intézkedéseim**

A vizsgálatom során feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásságok bekövetkezése lehetőségének *jövőbeni megelőzése* érdekében

1) az Ajbt. 31. § (1) alapján – az OTH egyidejű tájékoztatása mellett – *felkérem* az *emberi erőforrások miniszterét*, hogy
   - az irányadó jogszabályi előírások érvényesülése érdekében vizsgálja meg a jelentésemben rögzített visszás gyakorlat kialakulásának okait és körülményeit, és megállapításai alapján tegye meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy az egészségügyi államigazgatási szerv feladatellátása során a jogbiztonság követelményével összhangban álló gyakorlatot folytasson;
   - vizsgálja meg a vonatkozó jogszabályok által előírt adatszolgáltatás megfelelőségét annak érdekében, hogy – a statisztikai adatsorok összeállításán túl – biztosítható legyen az egészségügyi államigazgatási szerv ellenőrző tevékenységének a hatékonysága és eredményessége is;
   - a terület szakértőinek bevonásával teremtse meg a donorspermiummal végzett reprodukciós eljárások elvégzésének a feltételeit, ide értve a donorspermium ellátás megfelelő biztosítását.

2) az Ajbt. 37. §-a alapján a *felkérem* az *emberi erőforrások miniszterét,* hogy a a humángenetikai adatok védelméről, a humángenetikai vizsgálatok és kutatások, valamint a biobankok működésének szabályairól szóló 2008. évi XXI. törvény 31. §-ában részletezett felhatalmazás alapján 2016. december 31-ig készítse elő és adja ki a szükséges részletszabályokat rögzítő végrehajtási rendeletet.

Budapest, 2016. március

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának**
**Jelentése**
**az AJB-760/2016. számú ügyben**
(Kapcsolódó ügyek: AJB-775/2016., AJB-777/2016.)

Előadók: dr. Tóth Lívia
dr. Lápossy Attila

**Az eljárás megindítása**

2011. december 31-én lépett hatályba a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény, amely alapjaiban alakította át az egészségkárosodáson alapuló nyugellátásban és egyéb nyugdíjszerű szociális ellátásban részesülő személyek ellátórendszerét. A törvény értelmében 2012. január 1-jétől rokkantsági nyugdíj, baleseti rokkantsági nyugdíj, rehabilitációs járadék, rendszeres szociális járadék, átmeneti járadék, bányász dolgozók egészségkárosodási járadéka nem állapítható meg. A jogszabály preambuluma szerint az átalakítás célja a kieső jövedelem miatti keresetpótlás, a megváltozott munkaképességű személyek megmaradt, fejleszthető képességeire épülő foglalkoztatás-központú rehabilitációjának, társadalmi reintegrációjának, foglalkoztatásának elősegítése a komplex rehabilitáció szerepének hangsúlyosabbá tételével, eszköztárának bővítésével, így a foglalkoztathatósági szempontok erőteljesebb érvényesülésének szem előtt tartásával átdolgozásra került a felülvizsgálati rendszer is. A megszűnt ellátások helyett két új ellátást vezettek be: a *rehabilitációs ellátást,* mint a foglalkoztatásra, rehabilitációra javasolt személyek jövedelempótló ellátását, valamint a *rokkantsági ellátást,* mint a foglalkoztatásra, rehabilitációra nem javasolt személyek jövedelempótló ellátását.

Az elmúlt közel négy évben számos beadvány érkezett az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalába az ellátórendszer átalakítását sérelmezve. Az alapvető jogok biztosa – az egyedi panaszok kivizsgálása mellett – két átfogó jelentésben foglalkozott az átalakítás rendszerszintű problémáival, az AJB-4860/2012. és AJB-1739/2013. számú jelentéseiben, és alkotmánybírósági indítvánnyal is élt az Mmtv. egyes rendelkezéseivel összefüggésben.

Az említett jelentésekben részletezett hiányosságok egy részét ugyan a jogalkotó az elmúlt években igyekezett orvosolni, a megváltozott munkaképességű személyek ellátására való jogosultság fennállásának kérdése ma is jelentős problémaként jelentkezik.

Az elmúlt időszakban így több alkalommal is fordultam megkereséssel az emberi erőforrások miniszteréhez, illetve a szociális ügyekért felelős államtitkárhoz és jeleztem a felmerült – későbbiekben kifejtendő – alapjogokkal összefüggő visszásságot magában hordozó problémát, azonban a kialakult helyzet megnyugtató rendezésére mindezidáig nem került sor. Az ombudsman kiemelt feladata a leginkább rászoruló, gyenge érdekérvényesítő képességgel rendelkező személyek jogainak védelme. Az egészségkárosodott személyek ellátórendszerének változása nagyszámú, súlyosan egészségkárosodott és zömében nehéz anyagi körülmények között élő személyt érint, akiknek *az ellátórendszerből történő kiesése megélhetésüket is veszélybe sodorja*, az emberi méltósághoz való joggal összefüggésben alapjogi visszásságot, a jogsérelem közvetlen veszélyét hordozza magában. A fentiek fényében szükségesnek tartottam az alapvető jogok, kiemelten az egyenlő méltósághoz való jog érvényesülése szempontjából ismét jelentés keretében összefoglalni a kialakult helyzetet.

Tekintettel arra, hogy a biztos számára az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 1.§ (2) bekezdés *d)* pontja alapján kiemelt kötelezettség és feladat a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok jogainak védelme, az Ajbt. 18. § (4) bekezdése alapján – hivatalból vizsgálatot indítottam. Átfogó vizsgálatom alapját az elmúlt időszakban hivatalomhoz érkezett panaszbeadványok tapasztalatai, az érintett hatóságokkal és a jogalkotóval folytatott egyeztetések, levélváltások eredményei képezik.

**Érintett alkotmányos jogok és alapelvek**

- A jogállamiság elve és az abból fakadó jogbiztonság követelménye: „*Magyarország független, demokratikus jogállam.”* [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés];
- Az emberi méltósághoz való jog: „*Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.”* [Alaptörvény II. cikk];
- A tisztességes hatósági eljáráshoz való jog: *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”* [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés].

**Alkalmazott jogszabályok**

- A megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény (Mmtv.);
- A társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény (Tbj.);
- A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (Szoctv.).

**Az ombudsmani gyakorlat bemutatása és a jogszabályi háttér változása**

**1.** Az Mmtv. 2011. december 29-én jelent meg a Magyar Közlönyben, és 2011. december 31-én lépett hatályba, alapjaiban átalakítva az egészségkárosodáson alapuló nyugellátásban és egyéb nyugdíjszerű szociális ellátásban részesülő személyek ellátórendszerét. Az átalakítást követően a Hivatalhoz érkező számos egyedi panasz kivizsgálása mellett az alapvető jogok biztosa két átfogó vizsgálatban összegezte az átalakítással összefüggő tapasztalatait, valamint aggályait az Alkotmánybíróságnál kezdeményezett beadványban is megfogalmazta. Az *AJB-4860/2012.* számon folytatott vizsgálat célja az volt, hogy egy általános képet adjon arról, hogy melyek azok a kérdések, amelyek már a változás első évében komoly problémaként, az alapvető jogokkal kapcsolatos aggályként merültek fel, és lehetséges-e kiküszöbölésük. Az aggályok többek között az ellátásra való jogosultság kérdéseivel, az ellátás összege számításának alapjával kapcsolatban fogalmazódtak meg. A jelentés megállapította, hogy a jogalkotó már akkor is észlelte a problémák, visszásságok egy részét, és azok megoldásán dolgozott, azonban mivel a vizsgálat idején egy több mint másfél éve hatályban lévő és alkalmazandó jogszabályról volt szó, a kidolgozatlan kérdések súlyos, méltánytalan helyzetekhez vezettek továbbra is az ellátásra való jogosultság feltételei tekintetében a törvény hatálya alá tartozó személyek életében. A jelentésében kifejtett biztosi álláspont szerint a jogbiztonság követelményének, a normavilágosság elvének, a szabályok kiszámíthatósága követelményének megfelelő jogállami kereteknek egy hasonlóan nagy volumenű ellátórendszer-átalakítás esetén fokozottan érvényesülniük kell. Bár az átalakítás számos hatása csak a gyakorlat során mutatkozik meg, a körültekintő, megfelelő hatásvizsgálatokkal megelőzött és megalapozott jogalkotási folyamat nagyban hozzájárul az alapvető elvek és értékek érvényesüléséhez, az állampolgárok tömegét érintő méltánytalan helyzetek elkerüléséhez.

Az *AJB-1739/2013.* számú jelentés a rendszer-átalakítás következtében jelentkező eljárási problémákkal foglalkozott. Az ellátórendszer megváltoztatása ugyanis maga után vonta az intézményrendszer átalakítását is, amely több lépcsőben ment végbe. Ezt követően számos panasz érkezett a Hivatalhoz a rehabilitációs hatóságok elhúzódó eljárásai miatt.[1]

[1] Összességében a jelentés megállapította, hogy a megváltozott munkaképességű személyek állapotának felmérését végző, és az ellátásokra való jogosultságot megállapító intézményrendszer átalakítása nem volt kellően előkészített, az újonnan felálló szakigazgatási szervek és munkatársaik nem voltak megfelelően felkészítve az átvett, majd beáramló ügymennyiség fogadására, de az ügyek feldolgozásához szükséges infrastrukturális háttér sem állt maradéktalanul rendelkezésre. Az

Az alapvető jogok biztosa 2012. július 27-én előterjesztett indítványában az Alkotmánybíróságot az Mmtv. egyes rendelkezéseinek felülvizsgálatára és megsemmisítésére kérte. Az indítvány az Alkotmánybíróság figyelmébe ajánlotta továbbá annak vizsgálatát is, hogy az új szabályozási koncepció bevezetése során érvényesültek-e az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében rögzített jogállamiság elvéből következő bizalomvédelemből eredő alkotmányossági követelmények, vagy jogalkotói mulasztás áll-e fenn.

Alkotmánybíróság a *40/2012. (XII. 6.) AB határozatában* (a továbbiakban: Abh.) utalt arra, hogy több döntésében vizsgálta a rokkantsági nyugellátást érintő jogszabályi változásokat, és ezúttal megállapította, hogy *a rokkantsági nyugellátásra való jog az Alkotmánybíróság értelmezésében nem alanyi alkotmányos jog, hanem meghatározott feltételek esetén az aktív korúak számára egészségkárosodásuk következtében elszenvedett munkaképesség-csökkenés miatt kiesett jövedelem pótlására szolgáló vegyes társadalombiztosítási és szociális ellátás*.

Az Abh.-ban az Alkotmánybíróság hivatkozott *a 42/2000. (XI. 8.) AB határozatra*, amely kimondta, hogy „a társadalombiztosítási és a szociális intézményi rendszer kialakításakor és működtetésekor az Alkotmányból fakadó alapvető követelmény az emberi élet és méltóság védelme. Ennek megfelelően az állam köteles az emberi lét alapvető feltételeiről – így hajléktalanság esetén az emberi életet közvetlenül fenyegető veszélyhelyzet elhárításáról gondoskodni. Az ugyancsak hivatkozott 37/2011. (V. 10.) AB határozat ehhez kapcsolódóan rögzíti, 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 alkotmány alapjogi katalógusából tehát e megélhetési minimumon túl nem következtek alanyi szociális jogok, azokat a törvényhozásnak (és a bírói gyakorlatnak) kellett meghatároznia. Lényeges kérdésként merült ezért fel, hogy a nemzetgazdaság mindenkori teherbíró képességére hivatkozással a törvényhozó milyen feltételekkel csökkentheti, illetve vonhatja meg a már elismert jogosultságokat. Az alkotmánybírósági gyakorlat szerint az ellenszolgáltatás fejében szerzett, járulékfizetési kötelezettségen alapuló ellátás, mint például a saját jogú öregségi nyugdíj, az özvegyi nyugdíj és a saját jogú hozzátartozói nyugellátás a biztosítási elem miatt tulajdonvédelemben részesül.

A biztosítási elemet („vásárolt jogi jelleget") nem tartalmazó szociális ellátások esetében a jogállamiságból következő garanciákat (bizalomvédelem, kellő felkészülési idő) kell figyelembe venni alkotmányossági mérceként. A 11/1991. (III. 29.) AB határozat és a 43/1995. (VI. 30.) AB határozat alapján a *bizalomvédelem, vagy a szerzett jogok védelmének tesztje* a jogbiztonság részét képező kellő felkészülési idő követelményének a már meglevő jogosultságokra történő vonatkoztatása. Meglévő jogosultság hiányában az Alkotmánybíróság csak a norma megismeréséhez szükséges időt kérheti számon a jogalkotáson. A két esetben tulajdonképpen a bizakodás alapja erősségének a különbségéről van szó.

Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban kiemelte, hogy az Alkotmányhoz képest az Alaptörvény már a szociális biztonság korábbitól eltérő felfogását képviseli. Az Alaptörvény O) cikk első fordulata szerint mindenki felelős önmagáért, az Alaptörvény XIX. cikke pedig részletesen kibontja a szociális biztonság tartalmát: „Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson.

Anyaság, betegség, rokkantság, özvegység, árvaság és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén minden magyar állampolgár törvényben meghatározott támogatásra jogosult."

---

ágazatban kialakult orvos-szakértő hiány pedig tovább súlyosbította a kialakult helyzetet. Az eljárások jelentős mértékű elhúzódása pedig több tízezer, közöttük sok ezer fogyatékossággal élő ember kiszolgáltatott helyzetét súlyosbította, mely az érintettek tisztességes eljáráshoz és szociális biztonsághoz való jogával összefüggésben visszásságot idézett elő.

Az Abh. utalt arra, hogy az Alaptörvény rendelkezései jelzik a nyugellátások rendszerének módosítására, adott esetben szociális ellátássá történő átalakítására vonatkozó szociálpolitikai törekvést. A korábban hatályos Alkotmány 70/E. § (1) bekezdése alapján a magyar állampolgárok jogosultak voltak a megélhetésükhöz szükséges ellátásra. Lényeges változást jelent, hogy az Alaptörvény szociális biztonságról szóló XIX. cikke nem jogokról, hanem jellemzően állami kötelezettségekről és államcélokról rendelkezik. Az Abh. szerint még explicitebbé tette a szociálpolitikai változtatás szándékát az alkotmányozási folyamat során az Alkotmányba 2011. június 6-án beiktatott 70/E. § (5) bekezdése, amely kifejezetten feljogosította a törvényhozót, hogy az öregségi nyugdíjkorhatár betöltését megelőzően folyósított nyugellátást csökkenthesse, szociális ellátássá alakítsa, munkavégzésre való képesség esetén megszüntesse. Az alkotmánymódosítás módot ad arra, hogy a törvényhozó a már fennálló nyugellátásokat is ezen alkotmányi elveknek megfelelően rendezze át úgy, hogy a nyugellátásban részesülő, az öregségi nyugdíjkorhatárt még be nem töltött személyek a társadalombiztosítási vagy a szociális rendszer keretében, illetve a munkaerőpiacra való visszatérési lehetőség megnyitásával megélhetésükhöz hozzájáruló juttatásban részesüljenek.

Az Abh. rögzíti, hogy az Mmtv. 2012. január 1-től a megváltozott munkaképességű személyek számára nem nyugellátást, hanem egészségbiztosítási ellátást biztosít. Egyfelől pénzbeli (rehabilitációs vagy rokkantsági) ellátást, másfelől rehabilitációs szolgáltatásokat.

Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban megállapította, hogy nem felel meg az esélyegyenlőség követelményének az Mmtv. azon szabálya, amely a rehabilitációs pénzbeli ellátás folyósítását szüneteltetni rendelte arra az esetre, ha az ellátott keresőtevékenységet végez. Az Abh. rögzítette, hogy az Mmtv. tartalmaz átmeneti szabályokat, hiszen az életkort és az egészségkárosodás korábban megállapított mértékét, továbbá az addigi ellátási formákat figyelembe véve rendelkezik a 2012. január 1-jétől folyósítandó ellátásokról, így nem látta indokoltnak mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását.

**2.** Hivatalba lépésem óta az elmúlt években *folyamatosan figyelemmel kísértem a megváltozott munkaképességű személyek ellátórendszerének alakulását*. Az AJB-4860/2012. számú jelentés óta ugyan egyes, abban kifogásolt problémákat orvosolt a jogalkotó, az azóta beérkezett panaszbeadványok száma és tartalma arra enged következtetni, hogy az ellátásra történő jogosultság kérdése mind a mai napig alapjogi aggályokat vet fel.

**2.1.** Hatályba lépésekor az Mmtv. 2. § (1) bekezdése az alábbiak szerint szabályozta a jogosultsági feltételeket: *megváltozott munkaképességű személyek ellátásaira jogosult az, akinek az egészségi állapota a rehabilitációs hatóság komplex minősítése alapján 60 százalékos vagy kisebb mértékű (megváltozott munkaképességű személy), és aki*

*a)* ***a kérelem benyújtását megelőző 5 éven belül legalább 1095 napon át a Tbj. 5. §-a szerinti biztosított volt,***

*b) keresőtevékenységet nem végez és*

*c) rendszeres pénzellátásban nem részesül.”*

A Hivatalhoz forduló panaszosok kérelmét azért utasították el, mert *a törvényben előírt időtartamon belül a szükséges biztosítási idővel nem rendelkeztek*, egészségkárosodásuk és egyéb körülményeik alapján azonban egyértelműen ellátásra jogosultak és arra rászorultak voltak. E személyek az ellátórendszer megváltozása előtt a rokkantsági nyugellátáshoz szükséges feltételeket teljesítették, és azzal számoltak, hogy az ellátásra jogosultak lesznek.

Helyzetüket súlyosan méltánytalannak tartották, hiszen többségük több évtizedes biztosítási jogviszonnyal rendelkezett, fizette a járulékot.

*A beadványok tanúsága szerint kialakult egy olyan személyi kör, akik a jogszabályi környezet megváltozásával és az „1095 napos szabály” beiktatásával elestek az ellátástól, amelyre számítottak.* Ezek a személyek utólag nem tudják teljesíteni a feltételt, illetve jellemzően éppen a már fennálló egészségkárosodásuk akadályozta meg őket ebben, így *ellátatlanná válnak*. A panaszosok között volt, aki azért nem kapott ellátást, mert a kérelem

benyújtása előtti 5 éven belül GYES-ben[2], gyermeknevelési, anyasági támogatásban, ápolási díjban részesült, más a rendkívül leromlott egészségi állapota, folyamatos műtétei miatt nem tudta teljesíteni a feltételt.

Fenti problémát a biztos jelezte az AJB-4860/2012. számú jelentésben, a vizsgálat során az Emberi Erőforrások Minisztériuma szociális és családügyért felelős államtitkára arról tájékoztatta, hogy az előzetes biztosítási időbe beszámított időtartamokat úgy határozták meg, hogy az egészségbiztosítási ellátásnak minősülő *rehabilitációs vagy rokkantsági ellátás járulékfizetéssel megalapozott legyen*. Ez álláspontja szerint úgy volt biztosítható, ha az ellátott biztosítottnak minősül, vagy az előzetes biztosításban töltött ideje alapján más társadalombiztosítási ellátásban részesül. Mivel *a gyermekgondozási segély és a gyermeknevelési támogatás nem társadalombiztosítási ellátás, valamint tekintettel arra, hogy a Tbj. értelmében a gyermekgondozási segélyben, gyermeknevelési támogatásban részesülő személy a segély/támogatás összege után pénzbeli egészségbiztosítási járulékot nem, csak nyugdíjjárulékot fizet, a megváltozott munkaképességű személyek ellátására nem szerez jogosultságot*. Ez alól kivételt képez a tájékoztatás szerint az az eset, ha az érintett személy az ellátás mellett végzett keresőtevékenységére tekintettel biztosítottnak minősül. Az államtitkár jelezte, hogy a Tbj. értelmében a megváltozott munkaképességű személyek ellátásai egészségbiztosítási ellátások, amire járulékfizetési kötelezettség alapján lehet jogot szerezni. *Az Mmtv. alapján pedig nincs lehetőség a méltányossági ellátás megállapítására.*

Az ombudsmani vizsgálat idején a tárcánál folyamatban volt a jogosultsági feltételként meghatározott előzetes biztosítási időre vonatkozó Mmtv. 2.§ (1) bekezdés *a)* pontjának felülvizsgálata, és annak alapján a módosításának előkészítése. A Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal főigazgatója is arról tájékoztatta a biztost a jelentéssel kapcsolatban, hogy az addigi tapasztalatok ismeretében a probléma megoldására jogszabály módosítást kezdeményezett. A jogalkalmazó felismerte ugyanis azt, hogy vannak, akik bizonyíthatóan egészségi állapotuk miatt nem rendelkezhetnek az ellátásokhoz szükséges biztosítási idővel, ugyanakkor hosszú szolgálati időt szereztek.

**2.2.** Az említett, 2014. január 1-jével hatályos törvénymódosítás kiszélesítette a figyelembe vehető előzetes biztosítási időtartamot. A megváltozott munkaképességű személyek ellátásaira ezt követően az lett jogosult, akinek az egészségi állapota a rehabilitációs hatóság komplex minősítése alapján 60 százalékos vagy kisebb mértékű, és aki

*a)* a kérelem benyújtását megelőző

*aa) 5 éven belül legalább 1095 napon át,*

*ab) 10 éven belül legalább 2555 napon át vagy*

*ac) 15 éven belül legalább 3650 napon át* a Tbj. 5. §-a[3] szerinti biztosított volt;

*b)* keresőtevékenységet nem végez és

*c)* rendszeres pénzellátásban nem részesül.[4]

*Mindez azt jelenti, hogy a kérelem benyújtását közvetlenül megelőző 5 éven belül 3 év, 10 éven belül 7 év, 15 éven belül 10 év biztosítotti jogviszonnyal kell rendelkeznie az igénylőnek az ellátás megállapításához.*

[2] 2016. január 1-jétől a gyermekgondozási segély elnevezése gyermekgondozást segítő ellátás.

[3] A Tbj. 5 §-a alapján biztosított személyek köre megtalálható a Mellékletben

[4] Az Mmtv. 2. § (2) bekezdése alapján az (1) bekezdés *a)* pontjában foglaltaktól eltérően *biztosításának tartamára tekintet nélkül jár a megváltozott munkaképességű személyek ellátása annak,* aki iskolai tanulmányai megszűnését követő 180 napon belül biztosítottá vált, és a kérelem benyújtását megelőzően 30 napnál hosszabb megszakítás nélkül biztosított volt, vagy aki 2011. december 31-én rokkantsági nyugdíjban, baleseti rokkantsági nyugdíjban, rehabilitációs járadékban vagy az egészségkárosodott személyek szociális járadékaiban részesült. Az Mmtv. 2. § (3) bekezdése alapján az (1) bekezdés *a)* pontja szerinti biztosítási időbe be kell számítani a biztosítás megszűnését követő táppénz, baleseti táppénz, terhességi-gyermekágyi segély, csecsemőgondozási díj, gyermekgondozási díj, álláskeresési támogatás folyósításának az idejét, a rokkantsági nyugdíj, baleseti rokkantsági nyugdíj, rehabilitációs járadék, egészségkárosodott személyek szociális járadékai és megváltozott munkaképességű személyek ellátása folyósításának idejét. a nyugellátásra jogosító szolgálati idő és nyugdíjalapot képező jövedelem szerzése céljából a Tbj. 34. §-a szerint kötött megállapodás alapján szerzett szolgálati időt, amennyiben a megállapodást 2011. december 31-éig megkötötték.

**A beérkezett panaszbeadványok összefoglalása**

**1.** Az Mmtv hatályba lépése óta, mind az időközben bekövetkező, korábbiakban részletezett jogszabály-módosítás előtt, mind azt követően, továbbra is számos beadvány érkezett olyan panaszosoktól, akik jellemzően súlyosan egészségkárosodottak (egészségi állapotuk mértéke a szakértői vélemények szerint mindössze 10-40%), de nem rendelkeznek elegendő előzetes biztosításban töltött időszakkal, és betegségük okán, azt már meg sem tudják szerezni, így kiesnek az ellátórendszerből. *A helyzet súlyosságát érzékeltetve, az Mmtv. hatályba lépése óta fennálló probléma okán keletkezett tipikus panaszokat az alábbiakban röviden ismertetem.*

**1.1** Az *AJB-6426/2012.* számú ügyben a panaszos feleség előadta, hogy a férje egészségkárosodásának mértéke 86%, súlyosan áttétes, daganatos beteg. elmondása szerint 32 év munkaviszonnyal rendelkezett, 2006-tól próbált regisztrált álláskeresőként elhelyezkedni, de betegsége miatt sehol sem alkalmazták, a kérelem beadását megelőző öt éven belül táppénzben nem részesült. Az igénylő panaszának benyújtásakor az önkormányzat által biztosított havi 10.300 forint összegű segélyből élt, alacsony jövedelmük miatt közösen nevelt 14 éves gyermekük szociális biztonsága is veszélybe került. Kérelmét elutasították, mert nem felelt meg a jogszabályban előírt biztosítási időre vonatkozó feltételnek.

**1.2** Hasonló panaszt fogalmazott meg az *AJB-7187/2013.* számú ügy panaszosa. A beadványozó hölgy 52 éves, panasza szerint 28 év munkaviszonnyal rendelkezik. 2010. július 10-től súlyos daganatos betegsége miatt – 86%-os egészségkárosodással – rokkantsági nyugdíjban részesült 2011. szeptember 30-ig. Ezt megelőzően szociális segélyt és GYES-t folyósítottak a részére. 2012-ben szembesült azzal, hogy bár egészségi állapota alapján jogosult lenne a megváltozott munkaképességű személyek ellátásaira, a komplex minősítés szerint össz-szervezeti egészségkárosodása 66%, kérelmét első és másodfokon is elutasították, mert az egyik jogszabályi feltételnek – 5 éven belül legalább 1095 nap biztosította jogviszony szükséges – nem felelt meg. Mivel 2011. december 31-én nem részesült rokkantsági nyugdíjban (előtte 3 hónappal szűnt meg ez az ellátása), így nem folyósították tovább részére a megváltozott munkaképességű személyek ellátásait. Semmilyen ellátásban nem részesül, munkát súlyos betegsége miatt nem kap, a rokkantsági ellátórendszer megváltozása miatt önhibáján kívül kiesett az ellátórendszerből.

**1.3** Az *AJB-2563/2014.* számú panasz beadványozójának férje 2006-ban, 53 évesen vesztette el állását. Rossz egészségügyi állapotban volt, munkát nem talált, a panasz szerint 2006 novemberétől 2010 májusáig a munkaügyi központ által felajánlott közmunkát végezte. Időközben perforált a gyomra, magas vérnyomása lett, nem tudta emelni egyik karját. 2013. év elején gégerákot diagnosztizáltak nála, a szakhatóság össz-szervezeti egészségkárosodását 80%-ban állapította meg, mivel azonban nem rendelkezett az előírt – akkor még 1095 nap – biztosítási idővel, kérelmét elutasították.

A panaszos számításai szerint az időközben bekövetkező jogszabály-módosítás sem hozza kedvezőbb helyzetbe, mert a kérelem benyújtása előtt 10 éven belül nem szerzett legalább 7 év, 15 éven belül legalább 10 év biztosítási időt. A panasz benyújtásakor 25.650 forint segélyből élt, választhatott, hogy vagy eszik, vagy a rezsijét és a közös költséget fizet ki. Betegsége előtt 41 év 117 nap szolgálati időt szerzett, amellyel a rendszer-átalakítás előtti, rokkantsági nyugdíjrendszerben jogosultságot szerzett volna az ellátásra, ezen időszak alatt mind nyugdíjjárulék, mind egészségbiztosítási járulékfizetési kötelezettsége fennállt. Betegsége miatt azonban utólag már nem tudja megszerezni a szükséges biztosítási időtartamot.

**1.4** Az *AJB-777/2016.* számú ügyben – a 62 éves panaszost 2014 februárjában műtötték meg, melynek következtében bal lábát combtól lefelé elvesztette. 2014 áprilisában vett részt a megváltozott munkaképességű személyek ellátása iránt indított eljárásban a szakértői vizsgálaton, a bizottság véleménye szerint egészségi állapota mindössze 10%.

Az ellátás iránti kérelmét azonban elutasították, mert nem szerezte meg a szükséges előzetes biztosítási időt. Ezt követően megszüntették a nyugdíj előtti álláskeresési segély folyósítását részére, majd a *szociális ellátórendszer* egyéb ellátásait szerette volna igénybe venni, aktív korúak ellátására azonban azért nem volt jogosult, mert családjában az egy fogyasztási egységre jutó havi jövedelem meghaladta a törvény által megengedett összeghatárt. Felesége nyugdíja tehát túl magasnak bizonyult, így a panaszos, mind a társadalombiztosítási ellátórendszerből, mind a szociális ellátórendszerből kiesett, jelenleg 19.967 forintból él, és idős korára arra kényszerül, hogy felesége tartsa el. A panaszos a helyzetét súlyosan méltánytalannak érzi.

**1.5** Az *AJB-3448/2014.* számú ügy panaszosa unokája ügyében fordult hivatalomhoz. A fiatal fogyatékossággal él, 2014 áprilisában a szakértői bizottság 76%-os össz-szervezeti egészségkárosodást állapított meg nála, kérelmét azonban elutasították az előzetes biztosítási idő hiánya miatt.

**1.6** Az ismertetett ügyek alapján látható tehát, hogy az ellátórendszerből kieső panaszosok zömében súlyosan egészségkárosodott személyek, jellemzően hosszú megszerzett szolgálati idővel. Az *AJB-2498/2014.* számú ügy panaszosa állítása szerint 32 év szolgálati időt szerzett megbetegedése előtt, 1974 óta dolgozott 2006-ig, amikor is állását elvesztette. Ezt követően elhelyezkedni nem tudott, majd 2012 novemberében gégetumor következtében megrokkant, később pedig amputálni kellett a jobb karját. 91%-os össz-szervezeti egészségkárosodást véleményeztek nála, több alkalommal, legutóbb 2014 februárjában is kérelmezte a megváltozott munkaképességű személyek ellátását, igényét azonban rendre elutasították, mert az előzetes biztosítási időtartamra vonatkozó feltételt nem tudta teljesíteni, a többi panaszoshoz hasonlóan, betegségéből fakadóan.

**2.** Van az ellátásból kieső személyeknek egy másik csoportja, azon emberek, akik azért esnek el a Mmtv. biztosította ellátástól, *mert a jogszabályban meghatározott 5-10-15 éven belül olyan ellátást folyósítottak a részükre, melyből nem vonnak egészségbiztosítási járulékot, így az nem számít biztosítási időnek*. Ezen panaszosok jellemzően betegségük előtt évekig-évtizedekig gyermekeket neveltek, vagy hozzátartozóikat ápolták, GYES-ben, anyasági támogatásban, ápolási díjban és aktív korúak ellátásában részesülő személyek.

**2.1** Az *AJB-775/2016.* számú ügy panaszosa 30 év 115 nap szolgálati idővel rendelkezik. 2010. február 16-tól 2014. április 22-ig részesült aktív korúak ellátásában, ezt követően ellátatlan lett, 2013-ban szívinfarktusa volt. Legkisebb havi gyógyszerköltsége 12.000 Ft, közgyógyellátásban sem részesül. Össz-szervezeti egészségkárosodása a másodfokú bizottság állásfoglalása szerint 50%, foglalkozási rehabilitációját nem javasolták, 10 éven belül 2015 nap, 15 éven belül 3439 nap biztosítási időt ismert el nála a hatóság, kérelmét elutasították, mert az aktív korúak ellátása (foglalkoztatást helyettesítő támogatás) folyósításának időszaka nem számít biztosítási jogviszonynak.

**2.2** Az *AJB-3797/2012.* számú ügy panaszosa 2007-től GYES-ben, illetve anyasági támogatásban részesült a kérdéses időszakban. Megrokkanásakor 60%-ban állapították meg egészségkárosodásának mértékét. Beadványa szerint csípőprotézis műtétje után azonnal kérte leszázalékolását, ám nála sem teljesült az előzetes biztosítási időre vonatkozó feltétel.

**2.3** A legtöbb panaszos ezen a területen beadványában *az ápolási díj időszakának jogosultsági időként való el nem ismerését sérelmezte*.

**2.3.1** Az *AJB-4833/2014.* számú ügyben a beadványozó azt kifogásolta, hogy megváltozott munkaképességű személyek ellátása iránti igényét 47%-os megmaradt egészségi állapot mellett (foglalkozási rehabilitációja nem javasolt), több mint 31 év szolgálati idővel elutasították, mert 15 éven belül csak 640 nap biztosítási időt ismertek el esetében. Előadta, hogy 100%-os rokkant, mozgáskorlátozott, Down-szindrómában szenvedő testvére 24 órás felügyeletet igényelt, édesanyja is évek óta mozgássérült volt, így nem tudta gyermekét ellátni.

Amikor 2000-ben édesapja elhunyt, a munkahelyét elhagyva kénytelen volt ápolási díjra menni, hogy családját ápolja. 2012-ben testvére, 2013-ban édesanyja is elhunyt, a sok emelgetésbe pedig ő maga is belerokkant, 3 gerincsérve lett, fájdalmai miatt sokszor felkelni sem tud. *„Elképzelhetetlennek tartom, hogy azért mert a szeretteimet nem adtam be valamilyen egészségügyi intézetbe, hanem otthon ápoltam havi nettó 28.000.-Ft ért és nem hárítottam rá az ápolásukat az Államra - aminek a költsége a többszöröse lett volna annak amit én kaptam - ezért nem kaphatok rokkantsági ellátást"*– írta panaszában. Beadványa hivatalomhoz történő eljuttatásakor az önkormányzattól havi 25.650 Ft szociális segélyt kapott, melyből a lakásfenntartási költségek kifizetése után alig marad ennivalóra.

**2.3.2** Az *AJB-2204/2015.* számú ügyben a panaszost daganatos betegséggel 2012-ben műtötték először. Megváltozott munkaképességű személyek ellátása iránti igényét azonban elutasították, mert annak ellenére, hogy megmaradt egészségi állapota mindösszesen 20%, a kérelem benyújtását megelőző 5 éven belül 237 nap, 10 éven belül 237 nap, 15 éven belül 1416 nap biztosítási időt szerzett. A panaszos szintén ápolási díjban részesült 2003-től 2011-ig. Agyvérzésen átesett, ágyhoz kötött édesanyját és látását teljes mértékben elvesztett édesapját ápolta, mely mellett nem tudott egyéb munkát vállalni, így biztosítási időt szerezni. Elhalálozásuk után ő is lebetegedett, végbéldaganata lett, elhelyezkedni végleg nem tudott. Panasztételekor 26.220 forint önkormányzati juttatásban részesült, melyből minden hónapban el kell döntenie, hogy élelmet vesz, vagy a közüzemi számláit fizeti be.

**2.3.3** Egy háromgyermekes édesanya is hivatalomhoz fordult *AJB-4153/2014.* számú beadványában. Ő 56 éves, tanulmányai befejezése után elhelyezkedett, 16 évig egy munkahelyen dolgozott, ez idő alatt születtek meg gyermekei, 1998-ban, 40 évesen a 3. gyermeke. Már a várandósság idején jelentkeztek egészségügyi problémái, 1999-ben műtétre került sor. 2001-ig GYES-en volt kislányával, ezt követően a szövetkezet, ahol dolgozott, megszüntette munkaviszonyát. 3 gyermekkel – segítő nagymama nélkül – sehol nem akarták alkalmazni. Főállású anya lett, gyermeknevelési támogatásban részesült, miközben kislányánál súlyos asztma alakult ki, így 2007-ig beteg gyermeke okán GYES-t vett igénybe. Ekkorra édesapja egészségi állapota is nagymértékben leromlott, ápolása miatt 2012-ig ápolási díjban részesült a panaszos. 50%-os egészségkárosodást véleményeztek nála, de a GYES-en és ápolási díjon töltött idő miatt nem rendelkezik elegendő biztosítási jogviszonnyal. Az elutasítás után próbált dolgozni, ám állapota rohamosan rosszabbodott, így jelenleg „se ellátása, se egészsége". Egész életét végigdolgozta, és úgy érzi, a gyakran elhangzó mondat, mely szerint a „nagycsalád és a nagycsaládos anyák meg vannak becsülve" semmit sem ér, a jogszabály számára „igazságtalan és embertelen".

**2.3.4** Hasonló problémáról számolt be az *AJB-8951/2012.* számú ügy panaszosa, aki 40 év 26 nap szolgálati idővel rendelkezett, 2008. január 1-jétől ápolási díjban részesült, ám az ezzel járó sok stressz miatt stroke-ot kapott. Tekintettel azonban arra, hogy az ápolási díj nem eredményez biztosítási jogviszonyt, megváltozott munkaképességű személyek ellátása iránti igényét elutasították. Hasonlóan az *AJB-8366/2012.* számú ügy beadványozójához, aki 2006 óta részesült emelt összegű ápolási díjban felesége után, össz-szervezeti egészségkárosodása 80%, az említett okok miatt azonban ő is kiesik az ellátórendszerből.

Az előzetesen megszerzendő időszakok tekintetében a panaszosok túlnyomó része, az ápolási díjban, GYES-ben részesülő beadványozóknak pedig feltételezhetően mindegyike *a rokkantsági nyugdíjrendszerben jogosultságot szerzett volna* az egészségkárosodása okán járó *ellátásra*, hiszen megbetegedésük előtt több évtized szolgálati időt szereztek, illetve ellátásaikból (GYES, ápolási díj) levonták a nyugdíjjárulékot. Hiába kérelmezték az ellátást megrokkanásukat követően minél hamarabb, az ellátórendszer megváltozásával – amely a szolgálati idő helyett az egészségbiztosítási járulékfizetéssel lefedett időszakot veszi alapul – a jogszabály kizárta őket az ellátórendszerből.

**A megkeresésekre adott válaszok**

**1.** Figyelemmel a fenti panaszbeadványokban is jelzett, folyamatosan jelentkező problémákra és aggályokra az Mmtv. hatálybalépése óta az alapvető jogok biztosa több alkalommal fordult megkereséssel az Emberi Erőforrások Minisztériumának a területért felelős vezetőihez azzal a kérdéssel, hogy tervez-e a szaktárca méltányossági intézkedéseket bevezetni azon személyi kört illetően, akiket a jogszabályváltozás a fenti módon súlyosan hátrányosan érintett.

**1.1** A *szociális és családügyért,* majd később *a szociális ügyekért és társadalmi felzárkózásért felelős államtitkár* válaszaiban a biztost arról tájékoztatta, hogy az Mmtv. 2012. január 1-jei hatályba lépésekor kizárólag az a személy részesülhetett ellátásban, aki – a további, jelenleg is hatályos jogosultsági feltételek teljesítése mellett – a kérelem benyújtását megelőző 5 éven belül legalább 1095 napon át a Tbj. 5. §-a szerinti biztosított volt.

Az államtitkár kiemelte, hogy az ellátórendszer átalakítását követő visszajelzések, valamint a gyakorlati tapasztalatok figyelembe vételével a szabályozás akként módosult, hogy lehetővé teszi a jogosultság megszerzését azok esetében, akik hosszú éveken át munkát végeztek, így biztosítottak voltak, azonban az egészségi állapotuk, vagy egyéb méltánylást érdemlő körülményük folytán a kérelem benyújtását megelőző 5 éven belül nem rendelkeztek 1095 nap biztosítási idővel. A módosítás eredményeként 2014. január 1-jétől kiszélesedett az ellátásra jogosultak köre azáltal, hogy a Tbj. szerinti biztosítotti státusz fennállásának vizsgálata további intervallumok tekintetében is lehetővé vált. E dátumtól kezdődően az a személy is jogosultságot szerezhet az ellátásokra, aki a kérelem benyújtását megelőző 10 éven belül 2555 napon át, vagy 15 éven belül 3650 napon át biztosított volt.

A kapott tájékoztatás alapján az államtitkár úgy látja, hogy a fentieken túlmenően az Mmtv. tekintettel van olyan speciális élethelyzetekre, amikor a megfelelő biztosítási idő megszerzésére nincs lehetőség. Az államtitkár szerint az Mmtv. 3. § (2) bekezdése alapján megváltozott munkaképességű személyek ellátásaira szerezhet jogosultságot az a személy is, aki az iskolai tanulmányai megszűnését követő 180 napon belül biztosítottá vált, és a kérelem benyújtását megelőzően 30 napnál hosszabb ideig megszakítás nélkül biztosított volt.[5] Továbbá az is, aki 2011. december 31-én rokkantsági nyugdíjban, baleseti rokkantsági nyugdíjban, rehabilitációs járadékban vagy az egészségkárosodott személyek szociális járadékaiban részesült. Ilyenkor az Mmtv. 2. § (2) bekezdésének értelmében *a főszabálytól eltérően a törvényben nevesített ellátás a biztosítási időtartamra tekintet nélkül jár.*

Az államtitkár utalt arra, hogy az Mmtv. 2. § (3) bekezdése a biztosítási idő számítása terén további kedvezményeket biztosít, kimondja, hogy a biztosítási időbe be kell számítani:

- a biztosítás megszűnését követő táppénz, baleseti táppénz, terhességi-gyermekágyi segély, csecsemőgondozási díj, gyermekgondozási díj, álláskeresési támogatás folyósításának az idejét,
- a rokkantsági nyugdíj, baleseti rokkantsági nyugdíj, rehabilitációs járadék, egészségkárosodott személyek szociális járadékai és megváltozott munkaképességű személyek ellátása folyósításának idejét,
- a nyugellátásra jogosító szolgálati idő és nyugdíjalapot képező jövedelem szerzése céljából a Tbj. 34. §-a szerint kötött megállapodás alapján szerzett szolgálati időt, amennyiben a megállapodást 2011. december 31-éig megkötötték.

Az államtitkári válasz értelmében az Mmtv. szerinti ellátásokon túl a megváltozott munkaképességű személyek ellátórendszerének *van olyan eleme is, amelynek az előzetes biztosítási idő megszerzése nem jogosultsági feltétele.*

[5] Megjegyzendő a válaszban foglaltakkal kapcsolatban, hogy Mmtv. 2. § (2) bekezdés *a)* pontja úgy rendelkezik, hogy biztosítási időtartamára tekintet nélkül jár a megváltozott munkaképességű személyek ellátása annak, aki iskolai tanulmányai megszűnését követő 180 napon belül biztosítottá vált, és a kérelem benyújtását megelőzően *30 napnál hosszabb megszakítás nélkül* biztosított.

A rokkantsági járadékról szóló 83/1987. (XII. 27.) MT rendelet (a továbbiakban: MT rendelet) alapján azon személy, aki a 25. életéve betöltése előtt teljesen munkaképtelenné vált, vagy 80 %-os vagy azt meghaladó mértékű egészségkárosodást szenvedett rokkantsági járadékra válhat jogosulttá. Az ellátás tehát azok számára nyújt segítséget, akik olyan korai életkorban váltak megváltozott munkaképességűvé, hogy biztosítási idő megszerzésére nem volt módjuk.[6]

Az államtitkár álláspontja szerint a megváltozott munkaképességű személyek ellátórendszere – az Mmtv. szerinti ellátások elsődleges társadalombiztosítási jellegének szem előtt tartásával – *számos olyan elemet tartalmaz, amelyek lehetővé teszik a biztosítási idő megszerzésének nehézségeiből adódó speciális élethelyzetek kezelését*.

Hangsúlyozta, hogy a jogalkotói szándék a megváltozott munkaképességű személyek ellátórendszerének átalakításával egy olyan *zárt, a szubjektivitást kiküszöbölő rendszer megalkotása volt, amelyben kizárólag az objektív, normatív feltételeknek megfelelő személyek lehetnek az ellátások jogosultjai.* A különös méltánylást igénylő esetek egyedi elbírálásának igénye a jelenlegi ellátórendszer rövid története során többször felmerült, de a koherencia fenntartása érdekében továbbra is indokoltnak tartja a diszkrecionális elemek mellőzését.

Az államtitkár arról is tájékoztatott, hogy a megfelelő biztosítási idővel nem rendelkező, nehéz helyzetben élő személyek részére a szociális ellátórendszer egyik pénzbeli ellátása, az egészségkárosodási és gyermekfelügyeleti támogatás is segítséget nyújthat. Bár a Szoctv. 2015. március 1-jével jelentős mértékben módosult, az állam által garantált és finanszírozott, egészségkárosodáshoz kapcsolódó szociális ellátás a továbbiakban is biztosított és elérhető valamennyi rászoruló személy számára.

Beszámolt a Szoctv-t érintő legfontosabb változásról, hogy a segélyezési rendszer átalakításával a korábban jegyzői hatáskörben lévő aktív korúak ellátásának megállapítása a járási hivatal hatáskörébe került, illetve megváltoztak az ellátás igénybevételének jogcímei. Az Szoctv. 37. § (1) bekezdése alapján aktív korúak ellátására való jogosultság keretében egészségkárosodási és gyermekfelügyeleti támogatás biztosított azoknak, akik az egészségkárosodásuk miatt munkavégzésre nem alkalmasak. Egészségkárosodottnak kell tekinteni azt a személyt, aki

- munkaképességét legalább 67%-ban elvesztette,
- 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
- vakok személyi járadékában vagy fogyatékossági támogatásban részesül.

Jelezte továbbá azt is, hogy az egészségkárosodási és gyermekfelügyeleti támogatás havi összege a család jövedelmétől és szerkezetétől függ, de nem haladhatja meg a nettó közfoglalkoztatási bér 90%-át, ami jelenleg 46.662 forint. Az államtitkár kiemelte, hogy az Mmtv-beli ellátásra történő jogosultsági feltétel meghatározása során alapvető szempont volt, hogy a megváltozott munkaképességű személyek mind teljesebb köre részesülhessen a pénzbeli ellátásokban. Cél ugyanakkor az is, hogy az érintettek az egészségkárosodás bekövetkezését követően – amennyiben az szükséges – ésszerű időn belül igénybe vegyék az ellátásokat, amelyek kiemelten a megváltozott munkaképességű személyek megmaradt, fejleszthető képességeire épülő foglalkoztatás központú rehabilitációra, társadalmi reintegrációra is irányulnak. Jelezte, hogy az ellátások azon személyek kieső jövedelmének pótlásához hivatottak segítséget nyújtani, akik korábban a munka világának aktív résztvevői voltak, de a munkaerőpiacról az egészségi állapotuk romlásával kiszorultak.

[6] Az MT rendelet 2016. január 1-től hatályos módosítása szerint rokkantsági járadékra jogosult az a személy, akinek a 25. életéve betöltése előtt keletkezett egészségkárosodása legalább 70%-os mértékű, és nyugellátásban, baleseti nyugellátásban vagy megváltozott munkaképességű személyek ellátásában nem részesül. A rokkantsági járadékra jogosult személy egészségi állapotát a döntésben meghatározott időpontban felül kell vizsgálni.

Az ellátásra való jogosultság alapja így a társadalombiztosításban töltött időhöz kapcsolódik, a jogosultságot járulékfizetés alapozza meg.

**1.2** A rokkantsági ellátórendszer átalakítására irányuló 2012-es átfogó vizsgálat során, a megváltozott munkaképességű személyek ellátása kapcsán az *ápolási díj* vonatkozásában az államtitkár arról tájékoztatott, hogy az ápolási díj a Szoctv. szerinti szociális rászorultságtól függő pénzbeli ellátás. *Jelenleg az ápolási díj, az ápolási tevékenység a Tbj. 5.§ -a értelmében nem minősül olyan jogviszonynak, amely alapján az ellátott biztosítottnak minősülne, az ápolási díjat egészségbiztosítási járulékfizetési kötelezettség nem terheli.* Az érintett személy ápolási díjából csak nyugdíjjárulékot vonnak le. Ebből következően az Mmtv. szerinti előzetes biztosítási idő számítása során az ápolási díj időtartama nem vehető figyelembe. A tájékoztatás szerint a Kormány felhívta az emberi erőforrások miniszterét, hogy a nemzetgazdasági miniszterrel együttműködve 2013. augusztus 31-ig vizsgálja meg a fokozott ápolást-gondozást igénylő, súlyosan fogyatékos, tartósan beteg gyermeküket ápoló-gondozó személyek számára az általuk végzett ápolási, gondozási tevékenység 2014. január 1-jével *speciális foglalkozási jogviszonnyá* történő alakításának lehetőségét.

A szaktárcát 2015-ben e *felülvizsgálat eredményével kapcsolatban* is megkerestem, amellyel összefüggésben az államtitkártól azt a tájékoztatást kaptam, hogy az ápolási díj foglalkozási jogviszonnyá alakítása munkajogi szempontból *számos dilemmát vetett fel*, mivel az a saját hozzátartozó ápolását foglalja jogi keretek közé, és ehhez nem illeszkednek a foglalkoztatásból következő élethelyzetek, továbbá az ápolást-gondozást végzőknek és a foglalkoztatóiknak is jelentős adminisztrációs terhet jelentene. Mindezekre tekintettel az a döntés született, hogy az ápolási díj foglalkoztatási jogviszonnyá alakítása jelenleg nem időszerű, ugyanakkor a támogatási rendszer fejlesztése érdekében 2014. január 1-jétől kiemelt ápolási díj létrehozására, továbbá a fokozott ápolást igénylő személyt ápoló hozzátartozó számára biztosítható emelt összegű ápolási díj összegének emelésére került sor. Az államtitkár jelezte, hogy a hozzátartozójukat ápolók munkájának megbecsülése kiemelt fontosságú, így az ápolási díj rendszere továbbfejlesztésének lehetőségeit a tárca vizsgálja.

**2.** Megkeresésemre adott válaszában az *Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal (a továbbiakban: NRSZH) főigazgatója* tájékoztatott, hogy a nyugdíjrendszer fenntarthatósága mind hazánkban, mind nemzetközi téren komoly nehézség. Magyarországon a nemzetközi összehasonlításban is kedvezőtlen a demográfiai helyzet, alacsony a foglalkoztatottsági szint.

A főigazgató kitért arra, hogy a rokkantsági nyugdíjasok száma a rendszerváltás időszakában jelentősen megnövekedett: a 90-es évek elején a rendszerbe kerülők évenkénti száma megközelítőleg 60-70 ezer között volt. Ennek oka az egészségi állapot megromlása mellett a munkaerő-piaci viszonyok változása, az elhelyezkedési lehetőségek beszűkülése. Magyarországon a gazdasági átalakulás mintegy 1,5 millió munkahely elvesztésével járt. A munkanélküliség elsőként és legnagyobb mértékben a munkaerőpiacon hátrányos helyzetű rétegeket, többek között a megváltozott munkaképességű személyeket érintette.

A „rokkantosítás” ekkor sokak számára a munkanélküliség alternatíváját jelentette, azzal, hogy ezek a személyek passzív ellátásra (szociális járadék, rokkantsági nyugdíj) kényszerültek, így kikerültek a munkaerő piacról. Míg 1990-ben 233 ezren voltak azok a rokkantsági nyugdíjban részesülők, akik még nem töltötték be az öregségi nyugdíjkorhatárt, addig 2003-ra számuk megduplázódott, *2011-ben már 845.913 fő részesült rokkantsági vagy baleseti rokkantsági nyugdíjban*, vagy *egészségkárosodott személyek szociális járadékában.* A „rokkantosítással” kapott ellátás sokak számára egyfajta biztonságot adott, így ez vonzóbb volt, mint a munka világába történő visszatérés lehetőségét hordozó aktivitás.

A rokkantsági nyugdíjasok Magyarországon – ellentétben az Európai Unió többi tagországával – végleg elhagyták a munkaerőpiacot, azaz kiestek a járulékfizetők köréből. A Világbank 1995-ös országjelentése szerint a társadalombiztosítás hiányát leghatékonyabban rövidtávon csökkentő eszköz a rokkantsági ellátórendszer szabályainak szigorítása lenne.

A 2012. január 1-jével hatályba lépett Mmtv. célja a megváltozott munkaképességű személyek számára biztosított ellátások egységes rendszerének létrehozása volt. Az egészségkárosodott személyek ellátórendszere ugyanis az elmúlt évtizedek alatt széttagolttá vált, a különböző típusú ellátások eltérő szabályozáson alapultak, eltérő mértékben tartalmaztak rehabilitációs, a munkaerő-piacra való visszatérést segítő és ösztönző elemeket. A főigazgató szerint az új rendszer célja volt, hogy megteremtse a feltételeket a megváltozott munkaképességű személyek megmaradt, fejleszthető képességeire épülő foglalkoztatás központú rehabilitációjának, társadalmi reintegrációjának, foglalkoztatásának elősegítésére.

A komplex minősítésre vonatkozó részletes szabályokról szóló 7/2012. (II. 14.) NEFMI rendelet a komplex minősítés rendszerét objektív szempontok szerint építette fel; az egészségi állapot alapján történő minősítés orvosszakmai szempontrendszere igazodik továbbá az Egészségügyi Világszervezet ajánlásához is.

A főigazgató is kiemelte válaszában, hogy a biztosítási idő hiányában elutasított személyek nagy száma miatt, illetve annak biztosítása érdekében, hogy a megváltozott munkaképességű személyek ne maradjanak rendszeres ellátás nélkül, 2014. január 1-jétől az Mmtv. 2. § (1) bekezdése módosult. A jogalkotó a módosítás során feltételezte, hogy az érintett személyi kör korábbi időszakból szerzett előzetes biztosítási idővel rendelkezik. A módosítás következtében a 2014. évben benyújtott kérelmek elbírálása során, ha az érintett a kérelem benyújtását megelőző 5 évben nem rendelkezik 1095 nap biztosítási idővel, de 10 éven belül rendelkezik 2555 nap biztosítási idővel, vagy 15 éven belül 3650 nap biztosítási idővel részére az ellátás megállapíthatóvá vált.

*A biztosítási idő hiányában elutasított kérelmek száma továbbra is magas,* a főigazgató álláspontja szerint bizonyos személyi kör esetében tehát nem állítható, hogy a betegségük miatt nem tudták megszerezni a jogszabály által előírt biztosítási időt. Ha valaki 5 éven belül nem rendelkezik 1095, 10 éven belül 2555, 15 éven belül 3650 nap biztosításban töltött idővel, akkor szerinte az valószínűsíthető, hogy szolgálati idő hiányában 2012. január 1-jét megelőzően sem lett volna megállapítható a rokkantsági nyugdíjra való jogosultsága. A főigazgató utalt arra, hogy akiről pedig azt feltételezzük, hogy az utolsó 5 éven belül azért nem rendelkezik 1095 biztosításban töltött nappal, mert betegsége miatt nem tudott dolgozni, 2012. január l-jét megelőzően érvényesíthette volna rokkantsági nyugdíj igényét.

A tájékoztatás szerint az Mmtv. a biztosítási idő tekintetében kedvezményeket is megállapított. Abban az esetben, ha valaki betegsége folytán ellátásban részesült, majd állapotának javulása miatt az ellátását megszüntették, de nem tudott elhelyezkedni, vagy a fennmaradó betegsége miatt továbbra sem tudott dolgozni, akkor a korábban folyósított ellátásának idejét a biztosítási időbe be kell számítani.

A főigazgató szerint a gyakorlati tapasztalatok azt mutatják tehát, hogy aki nem jogosult megváltozott munkaképességű személyek ellátására, az a korábbi ellátórendszerben sem szerzett volna jogosultságot rokkantsági nyugdíjra. Az a személyi kör, amelyik nem tudta megszerezni az Mmtv.-ben biztosított kedvezményekkel sem a szükséges biztosításban töltött időt, semmilyen társadalombiztosítási ellátásra sem szerzett jogosultságot, vagyis már évek óta ellátatlan volt. *Ezek a személyek tehát szerinte nem kiesnek az ellátórendszerből, hanem be sem tudnak kerülni az ellátórendszerbe. A főigazgató szerint a korábbi ellátórendszerben az egészségkárosodott személyek szociális járadékaira (rendszeres szociális járadék) jogosultak (2011-ben 144.212 fő) jelentős része rokkantsági nyugdíj helyett kapta az ellátást, mivel a rokkantsági nyugdíj megállapításához szükséges szolgálati idővel nem rendelkeztek.*

**3.** A Hivatalomhoz érkező panaszbeadványok alapján leszűrhető az, hogy az igénylők egy része azért esik el az ellátástól, mert a vizsgált időszakban (5-10-15 év) *GYES-ben vagy gyermeknevelési támogatásban (GYET)* részesült.

E problémát már korábbi megkereséseimben jeleztem a szaktárca felé, amelyekre azt a választ kaptam, hogy mivel *a gyermekgondozási segély és a gyermeknevelési támogatás nem*

*minősül társadalombiztosítási ellátásnak, a Tbj. értelmében a gyermekgondozási segélyben, gyermeknevelési támogatásban részesülő személy a segély, támogatás összege után pénzbeli egészségbiztosítási járulékot nem, csak nyugdíjjárulékot fizet, a megváltozott munkaképességű személyek ellátására nem szerez jogosultságot*. Ez alól kivételt képez, ha az érintett személy az ellátás mellett végzett keresőtevékenységére tekintettel biztosítottnak minősül.

A megváltozott munkaképességű személyek ellátását igénylő, gyermekgondozási segélyben részesülő személyek kapcsán az NRSZH főigazgatója jelezte, hogy a Tbj. 8. § *a)* pont *aa)* alpontjában foglaltak szerint *a biztosítás nem szünetel, ha a fizetés nélküli szabadság idejére gyermekgondozási díj, gyermekgondozási segély kerül folyósításra. A gyermekgondozási segélyben részesültek kérelmének elutasítására tehát nem azért került sor, mert a gyermekgondozási segélyből nem vontak pénzbeli egészségbiztosítási járulékot, hanem mert a GYES folyósítását megelőzően sem rendelkezett a kérelmező munkaviszonnyal, azaz nem fizetés nélküli szabadság igénybevételével részesült gyermekgondozási segélyben.*

E jogalkalmazói gyakorlatnak azonban több hozzám forduló panaszos beadványa is ellentmondott, valamint a vizsgálatom során tudomásomra jutott, hogy a *Kúria több jogerős döntése a fenti tájékoztatásban foglaltaktól eltérően értelmezi a GYES-ben, GYET-ben részesülő igénylőkre vonatkozó jogszabályi rendelkezést*. Az ítéletek szerint az Mmtv. 2. § (1) bekezdése *kizárólag a Tbj. 5. §-a szerinti* biztosítotti jogviszonyt veszi figyelembe a megváltozott munkaképességű személyek ellátására történő jogosultság megállapításához, annak taxatív felsorolásában azonban a GYES-ben, GYET-ben részesülő személy nem szerepel, *így őt a megváltozott munkaképességű személyek ellátása tekintetében nem lehet biztosítottnak tekinteni.* A kúriai döntések szerint az NRSZH tájékoztatásában is szereplő Tbj. 8. § *a)* pont *aa)* alpont *az Mmtv-beli ellátás megállapítása szempontjából nem alkalmazható*, ugyanis az Mmtv. kifejezetten a Tbj. 5. §-ában foglalt személyi kör tekintetében ismeri el a biztosítási időt az ellátásra való jogosultság megítélésénél, attól pedig eltérést nem enged. *A gyermekgondozási segély folyósításának idejére kapott fizetés nélküli szabadság nem minősül társadalombiztosítási szempontból munkaviszonynak.* Ennek értelmében tehát az a GYES-ben részesült igénylő sem jogosult a megváltozott munkaképességű személyek ellátására, aki fizetés nélküli szabadság igénybevételével részesült gyermekgondozási segélyben.

A nem egységes jogalkalmazói gyakorlattal kapcsolatban *megkereséssel fordultam az Emberi Erőforrások Minisztériumához.* A szociális ügyekért és társadalmi felzárkózásért felelős államtitkár válaszában arról tájékoztatott, hogy az Mmtv. 2. § (1) bekezdés *a)* pontja értelmében a megváltozott munkaképességű személyek ellátásaira való jogosultság egyik feltétele, hogy az ügyfél a jogszabályban meghatározott referencia-időszakon belül a Tbj. 5. §-a alapján biztosított legyen. A Tbj. 5. §-a alapján biztosítottnak minősül egyebek mellett a munkaviszonyban, közalkalmazotti, közszolgálati jogviszonyban, kormányzati szolgálati viszonyban álló személy (a továbbiakban együtt: foglalkoztatási jogviszony). A Tbj. 8. § *a)* pontja alapján szünetel a biztosítás a fizetés nélküli szabadság ideje alatt, kivéve egyebek mellett abban az esetben, ha a fizetés nélküli szabadság idejére csecsemőgondozási díj, gyermekgondozási díj, gyermekgondozási segély vagy gyermeknevelési támogatás (a továbbiakban együtt: gyermek gondozására tekintettel nyújtott támogatás) kerül folyósításra.

A Tbj. 5. és 8. §-ának együttes értelmezése alapján megállapítható, hogy *az a személy, akinek foglalkoztatási jogviszonya fennáll, de fizetés nélküli szabadságon van, a Tbj. alkalmazásában foglalkoztatási jogviszonyban állónak tekintendő.* Ellenkező esetben ugyanis nem lett volna szükség annak kimondására, hogy a fizetés nélküli szabadság idejére – a Tbj.-ben meghatározott kivételekkel – szünetel a biztosítás.

*Az államtitkár szerint az a személy tehát, akinek foglalkoztatási jogviszonya fennáll, és fizetés nélküli szabadságot vesz igénybe, amelynek időtartama alatt gyermek gondozására tekintettel nyújtott támogatás kerül folyósításra, a Tbj. 5. §-a és 8. §-a alapján – mint foglalkoztatási jogviszonyban álló személy – biztosítottnak minősül.*

Esetében ugyanis a biztosítás szünetelése alóli, a Tbj. 8. § (1) bekezdés *a)* pont *aa)* pontja szerinti kivételszabály okán a Tbj. 5. §-ában szereplő főszabályt kell alkalmazni. Természetesen a jogosultsági feltételek vizsgálatnál vizsgálni kell mind a fizetés nélküli szabadság igénybevételének, mind pedig a gyermek gondozására tekintettel nyújtott támogatás folyósításának tényét, mert a biztosítotti minőség csak e feltételek egyidejű teljesülése esetén állapítható meg.

A felvetéssel összefüggésben az államtitkár megkereste az NRSZH főigazgatóját, hogy a rendelkezésükre álló információk alapján tájékoztassák a jogalkalmazói gyakorlatról. A főigazgató tájékoztatása szerint a jogalkalmazói gyakorlatuk változatlan abban a tekintetben, hogy a gyermek gondozására tekintettel nyújtott támogatásban részesülő személy fizetés nélküli szabadságának időtartamát biztosítási időként figyelembe kell venni.

A szociális ügyekért és társadalmi felzárkózásért felelős államtitkár arról tájékoztatott, hogy jelzésemre, a gyermek gondozására tekintettel nyújtott támogatásban részesülő személy fizetés nélküli szabadsága időtartamának biztosítási időként való figyelembe vétele kérdésében a jogalkalmazói gyakorlat egységesítése céljából – szakmai irányítói jogkörében – *iránymutatást* adott ki. *Ennek megfelelően a fizetés nélküli szabadságnak azon időtartama, amelyre gyermek gondozására tekintettel nyújtott támogatást folyósítanak, az Mmtv. 2. § (1) bekezdés a) pontja szerinti jogosultsági feltétel, azaz az előzetes biztosítási idő vizsgálatánál biztosítási időként figyelembe kell venni.*

**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 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.

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

Tekintettel arra, hogy az általam vizsgált jogi szabályozást, az Mmtv. rendelkezéseit alkalmazó Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal az Ajbt. 18. § (1) bekezdés *a)* pontja szerint közigazgatási szervnek tekintendő, így tevékenysége vizsgálatára hatásköröm kiterjed.

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, aggályokat. A vizsgálat lefolytatása különösen azért tartottam indokoltnak, mert a panaszosok beadványaiból kitűnik, hogy jogsérelmét az alkalmazott jogszabályok okozzák.

**Az alapvető jogok és alkotmányos 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 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 éllel 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.”*

Ha összevetjük az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében, valamint II. cikkében foglaltakat a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 2. § (1) bekezdésének, valamint 54. § (1) bekezdésének szövegével, akkor az állapítható meg, hogy a jelen vizsgálat tárgyát képező jogállamiság elve és jogbiztonság követelménye, valamint az emberi méltósághoz való jog 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 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 II. cikke alapján *az emberi méltóság sérthetetlen*, minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz. A korábban irányadó és az Alaptörvény hatályba lépését követően is hivatkozási pontot jelentő alkotmánybírósági gyakorlat az emberi méltósághoz való joggal kapcsolatosan arra hívja fel a figyelmet, hogy *a méltóság az emberi élettel eleve együtt járó minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan, s ezért minden emberre nézve egyenlő.* Az egyenlő méltósághoz való jog az élethez való joggal egységben azt biztosítja, hogy ne lehessen emberi életek értéke között jogilag különbséget tenni. Emberi méltósága és élete mindenkinek érinthetetlen, aki ember, függetlenül fizikai és szellemi fejlettségétől, illetve állapotától, és attól is, hogy emberi lehetőségéből mennyit valósított meg, és miért annyit. A méltósághoz való jognak részét képezi az is, hogy minden embert másokkal egyenlő méltóságú személyként kell kezelni, vagyis az egyes emberek és embercsoportok között tilos indokolatlan, ésszerűtlen különbséget tenni.

Az Alkotmánybíróság az ember életét és méltóságát egységben szemlélte, ami azt jelenti, nem választhatók külön az ember társadalmi és biológiai dimenziójához fűzhető jogok. Az emberi méltósághoz fűződő jog az alkotmánybírósági gyakorlatában nem a személy szubjektumától függő méltóságérzethez kapcsolódott, hanem azt jelentette, hogy a jog az életet az emberi minőséggel együtt ismeri el, és kapcsol ahhoz elidegeníthetetlen jogokat. *Az Alkotmánybíróság szerint az emberi méltósághoz való jog a természetes személyek autonómiáját jelenti, vagyis az önrendelkezésüknek egy olyan, mindenki más rendelkezése alól kivont magja van, 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.

Az Alkotmánybíróság döntéseiben kiemelte, 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 Alkotmánybíróság 32/1998. (VI. 25.) AB határozatában erre építve 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.

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. Az ombudsmani gyakorlat által meghatározott különösen védendő csoportok – így az idősek, a fogyatékossággal élő személyek, valamint a betegek – tagjai esetében a közös pont, hogy helyzetük miatt kiszolgáltatottak valamennyi állami, közhatalmi beavatkozással szemben. Esetükben súlyos és közvetlen következményekkel járhat, ha az állam nem tesz eleget egyes alkotmányos feladatainak, a rászorultakat segítő szabályozás, gyakorlat kialakításával, fenntartásával kapcsolatos kötelezettségét nem látja el megfelelően. Legyen szó indokolatlan közhatalmi beavatkozásról, vagy állami kötelezettség elmulasztásáról, az érintettek jog-, illetve érdekérvényesítő képessége minimális.

**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 éllel 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.

**Az ügy érdemében**

Az Abh. idézett megállapításaira, valamint az Alaptörvény szociális biztonsággal kapcsolatos rendelkezéseinek tartalmára tekintettel jelen vizsgálat során a megváltozott munkaképességű személyek ellátásával összefüggő feltételrendszert – panaszbeadványok tapasztalatai nyomán – csak *a jogállamiság elve és az emberi méltósághoz való jog érvényesülése szempontjából vizsgáltam*. Az Abh.-ban foglaltak, valamint az alkotmányozási folyamat közben végrehajtott módosítások nyomán nem volt lehetőségem rá, hogy a szociális biztonsághoz való jogra, a szerzett jogok védelmére és a bizalomvédelemre alapozott elvi megállapításokat tehessek. A vizsgálat a rendszer-átalakítás középtávú, alapjogilag releváns *következményeire* koncentrált.

Indokolt ugyanakkor felhívni a figyelmet, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága 2015. február 10-én, a *Nagy Béláné kontra Magyarország ügyben* hozott ítélete számos lényeges megállapítást tett a rokkantsági ellátórendszer átalakításával összefüggésben.[7]

A konkrét ügy kapcsán a Bíróság megállapította, hogy a kérelmező 2001-ben lett jogosult rokkantsági nyugdíjra, amelynek egyik feltétele ebben az időszakban bizonyos szolgálati idő megszerzése volt. 2010-ben a kérelmező rokkantsági nyugdíját megszüntették ugyan, de nem egészségi állapotának javulása, hanem a megváltozott szabályozás miatt.

[7] Vö. Nagy Béláné v Hungary, Application no. 53080/13, 10 February 2015.

Az Mmtv. által 2012-ben bevezetett új rendszer szerint a kérelmező egészségi állapota miatt már jogosult lett volna a rokkantsági ellátásra, de azt a törvényben előírt biztosítotti idő hiányában nem kapta meg. Kérelme benyújtását megelőző 5 éven belül ugyanis csak 946 nap biztosítotti idővel rendelkezett az előírt 1095 nap helyett. Az össz-szervezeti egészségkárosodása 50%-os volt, tehát egészségi állapota alapján jogosult lett volna valamilyen ellátásra.

A Bíróság az ügy vizsgálata során első körben az Emberi Jogok Európai Egyezménye (a továbbiakban: Egyezmény) 1. kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikke (tulajdonhoz való jog) és a társadalombiztosítási, szociális ellátások közötti összefüggéseket tekintette át. Eszerint maga az Egyezmény nem korlátozza a tagállamokat annak eldöntésében, hogy milyen társadalombiztosítási rendszert hoznak létre, illetve milyen típusú és összegű ellátásokat nyújtanak e rendszer keretében. Ha olyan szabályozást vezetnek be, amely szociális ellátáshoz való jogosultság alapján nyújtott ellátást a jogszabályi feltételeknek megfelelő jogalanyok számára, akkor e szabályozás „meghatározott tulajdonosi érdeket" hoz létre. A Bíróság utalt arra, hogy a nemzeti jogrendszerek többsége felismerte: az emberek biztonságot és védelmet igényelnek az ellátásokkal kapcsolatban, így azokat jogosultság formájában kell biztosítani részükre, az alanyi jog alapján járó szociális ellátások kapcsán alkalmazható az Egyezmény 1. kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikke. A Bíróság elfogadta a szociális juttatások csökkentésének lehetőségét a változó társadalmi, gazdasági viszonyok alapján, viszont jelezte, hogy ilyen helyzetekben mindig felmerül a tulajdon védelméhez való jog sérelmének lehetősége.

*A határozat szerint egy járulékfizetés alapján keletkező juttatást kizárólag alapos indokkal lehet megszüntetni, illetve korlátozni. E korlátozásnak a Bíróság olvasatában ésszerűnek és az elérendő célhoz képest arányosnak kell lennie. Az arányosság követelménye nem áll fenn akkor, amikor egy jogalany közvetlen és súlyos érdeksérelmet szenved.*

A kérelmező törvényi várományi jogosultságát a nemzeti hatóságok arra hivatkozással korlátozták, hogy a kérelem benyújtását megelőző öt éven belül nem volt 1095 napon át biztosított, jóllehet egészségi állapota nem változott kedvező irányba, illetve a rokkantsági nyugdíja kapcsán korábban megfelelt a szolgálati időre vonatkozó jogszabályi előírásnak. A Bíróság a határozatban azt elfogadta, hogy e törvényi korlátozás célja a társadalom gazdasági jóléte. *A korlátozás arányossága kapcsán ugyanakkor a Bíróság rámutatott, hogy a jogállamiság elve maga után vonja az állam társadalmi szolidaritáson alapuló kötelezettségét, hogy egy bizonyos mértékű jövedelmet garantáljon azoknak, akik munkaképessége a törvényben meghatározott szint alá süllyedt, s akik korábban a társadalombiztosítási rendszerbe járulékot fizettek.* A Bíróság szerint mivel a kérelem benyújtását megelőző öt éven belül a kérelmező nem szerezte meg a törvényben meghatározott mértékű biztosítási jogviszonyban töltött időt, így kérelmét teljes egészében elutasították, megfosztották ellátásától, ahelyett hogy a biztosítási jogviszonyban töltött idővel arányosan csökkentették volna annak mértékét (1095 nap helyett 947 nap). A Bíróság 10.000 euró kártérítést és 4.150 euró eljárási költséget ítélt meg, mivel megállapította, hogy a magyar állam megsértette az Egyezmény 1. számú kiegészítő jegyzőkönyve 1. cikkét.

### *3.1 A kellő biztosítási idő hiányában a rokkantsági ellátórendszerből „kieső", abba bekerülni nem tudó különösen védendő személyek helyzetének orvoslásáról*

Az NRSZH tájékoztatása szerint a *2015. július havi adatszolgáltatás alapján összesen 385.819 fő részesült megváltozott munkaképességű személyek ellátásában*, ebből rokkantsági ellátásban részesült 259.215 fő, rehabilitációs ellátásban részesült 126.604 fő. 2011. évben a Nyugdíjbiztosítási Alap kiadásainak *22,1 %-át* a rokkantsági nyugdíjak és a rehabilitációs járadékok tették ki. 2011 decemberében *845.913 fő részesült rokkantsági, baleseti rokkantsági nyugdíjban, átmeneti járadékban, rendszeres szociális járadékban*.

Az új ellátórendszerben ellátást igénylők közül 2012-től 2015 első negyedévéig összesen *63.793 fő kérelmét utasították el*. A *biztosítási idő hiánya miatt* elutasított kérelmek az összes kérelemhez viszonyítva *14,2 %-ot*, az összes elutasított kérelemhez viszonyítva pedig *22%-ot* tesznek ki.

2011. december 31-én, az Mmtv. hatálybalépésével egy *nyugdíjszerű ellátást*, melynél jogosultsági feltételként döntően a szolgálati idő számított (vagyis az az időszak, amelyre a biztosítottól a nyugdíjjárulékot levonták, illetve megfizették), egy *egészségbiztosítási ellátás* váltott fel, amelynek következtében – immár a szolgálati időt figyelmen kívül hagyva – csupán a kérelem benyújtása előtti 15 év egészségbiztosítási *járulékfizetéssel lefedett időszaka* számít, mely változással azonban a már megrokkant személyek nem számolhattak.

Mindezek következményeként kialakult egyrészt egy *személyi kör*, amely olyan súlyosan egészségkárosodott emberekből áll, akik betegségük okán nem tudták megszerezni az ellátás megállapításához szükséges *előzetes biztosítási időtartamot*. Számos esetben hosszú (akár 40 éves) szolgálati idővel rendelkeznek a megbetegedésük előtti időszakból, mely idő alatt mind nyugdíjjárulékot, mind egészségbiztosítási járulékot is fizettek. Szolgálati idejükre tekintettel a rokkantsági nyugdíjrendszerben jogosultságot szereztek volna az ellátásra, és évtizedekig fizették az egészségbiztosítási járulékot is Az ellátórendszer átalakítása miatt azzal kellett szembesülniük azonban, hogy olyan feltételekkel kellene rendelkezniük, amit utólag már nem tudnak teljesíteni: hiszen már nem tudnak biztosítási időt szerezni. Így ezek a súlyosan egészségkárosodott személyek önhibájukon kívül „estek ki" ezen ellátórendszerből.

Szintén kiesett az ellátásból az a személyi kör, amely azokból áll, akik hosszabb ideig, évekig vagy évtizedekig *olyan ellátásban* (például ápolási díjban, aktív korúak ellátásában) *részesültek, amelyből nem vonnak egészségbiztosítási járulékot*, így az ellátás folyósítási ideje nem minősül biztosítási jogviszonynak. A szaktárca a korábban már jelzettek szerint a jogalkalmazói gyakorlat egységesítése érdekében iránymutatásban rögzítette az elbíráló hatóságok részére, hogy *a gyermek gondozására tekintettel támogatásban részesülő személyek fizetés nélküli szabadságának időtartamát biztosítási időként kell figyelembe venni.* Meg kell jegyezni ennek kapcsán, hogy korábban ettől eltérő jogalkalmazói döntések miatt számos egészségkárosodott személy, gyermek gondozására tekintettel támogatásban részesülő kérelmét utasították el, esetükben pedig döntések felülvizsgálatára nem nyílt lehetőség.

Magas az *ápolási díjban* részesültek aránya azon személyek között, akik nem jogosultak az Mmtv. szerinti ellátásra. Súlyosan aggályos ez a hiányosság azért is, mert az ápolási díj folyósításának időszaka szolgálati időre jogosít, így az állam mintegy elismeri azt az otthon végzett megfeszített munkát, amit egy súlyosan beteg, fogyatékossággal élő hozzátartozó ápolása jelent. Előállhat azonban olyan helyzet, hogy hozzátartozóját évtizedeken keresztül ápoló személy megrokkanása esetén, miután már az ápolást nem tudja tovább végezni, nem számíthat az egészségkárosodása okán járó ellátásra.

A szaktárca világossá tette válaszai során, hogy a megváltozott munkaképességű személyek ellátásai céljukat tekintve azon személyek kieső jövedelmének pótlásához hivatottak segítséget nyújtani, akik korábban a munka világának aktív résztvevői voltak, azonban egészségi állapotuk romlása miatt kiszorultak a munkaerőpiacról. E cél biztosítása érdekében fontos, hogy az ellátásra való jogosultság alapja a társadalombiztosításban töltött időhöz kapcsolódjon, a jogosultságot járulékfizetés alapozza meg. A megváltozott munkaképességűek ellátásaira a biztosítási idő hiányában, vagy egyéb okból nem jogosultak számára pedig *a Szoctv. szerinti pénzbeli és természetbeni ellátások nyújthatnak segítséget.*

Az Mmtv. hatályba lépését megelőzően a szabályozás meghatározott szolgálati idő és egészségkárosodási mérték mellett tette lehetővé az ellátások megállapítását, azonban *kivételes méltányossági elemet is tartalmazott*, amelyről a nyugdíjbiztosítási igazgatási szerv

vezetője döntött (Tny. 66. §)[8]. Az Mmtv. kivételes méltányosság gyakorlására a szaktárca álláspontja szerint szándékoltan, az objektivitást szem előtt tartva nem ad lehetőséget.

Rá kell mutatni, hogy a társadalombiztosítási jogviszony sajátossága, hogy feltételez egy mögöttes jogviszonyt (pl. munkaviszonyt), azzal együtt keletkezik és szűnik meg, addig tart, míg a mögöttes jövedelemszerző jogviszony fennáll. A biztosítás tehát már azzal, további feltétel nélkül létrejön, hogy a Tbj. 5. §-ában foglalt jogviszonyok valamelyike fennáll.

Nem vitatható, hogy a jogalkotó széleskörű mérlegelési lehetőséggel rendelkezik a társadalombiztosítás részletszabályainak, struktúrájának kialakításában, illetve átalakításában. Nem lehet ugyanakkor *az emberi méltósághoz való jog érvényesülése oldaláról* figyelmen kívül hagyni azt, hogy a nyugdíjszerű rendszert egészségbiztosítási alapokra helyezése okán az Mmtv. emberek ezreit zárta ki – részben vagy egészben – önhibájukon kívül az ellátásból.

Az *ellátásból való önhiban kívüli kikerülés* önmagában komoly aggályokat vet fel: az érintetteknek egyszerűen nem volt befolyása arra, hogy mi történik velük, magatartásukkal, mulasztásukkal semmilyen hatást nem tudnak gyakorolni a helyzetükre. *Ennél is komolyabb probléma merül fel azonban akkor, hogy ha a kész helyzet elé állított, annak kiszolgáltatott személyek – akik jelen esetben eleve sérülékeny csoportok tagjai – a méltánytalan helyzetük „tartós foglyaivá" válnak, abból minden igyekeztük ellenére sem képesek kijutni*.

Komolyan kell venni azt a tételt, hogy a jognak nem lehet tárgya, eszköze egy személy – ellenkezőleg: mindig egyéni és ezzel a szempontjai egyenlő figyelembevételére érdemes alanynak kell maradnia. Az emberi méltósághoz való jog külön felhívása különösen fontos a kiszolgáltatott helyzetben lévő csoportba tartozó személyek esetében. Az egészségkárosodás okán járó ellátások, más szociális biztonság jogán alapuló jogosultsághoz hasonlóan a társadalmi szolidaritás, kockázatközösség alkotmányos megnyilvánulása. A rokkantsági ellátórendszer alakítása során a visszaélések kiküszöbölése legitim cél, önmagában az ösztönző feltételek újragondolása sem kifogásolandó, de semmilyen rendszer-átalakítás nem eredményezhet alkotmányosan *az érintettek számára szubjektíve teljesíthetetlen feltételeket*.

A beadványok tükrében látható, hogy a panaszosokat éppen egészségkárosodásuk, illetve az akadályozta meg az újonnan bevezetett feltétel teljesítésében, hogy olyan ellátásban részesültek, amely nem eredményez biztosítási időt. Sokuk *megszerezte a szolgálati időt,* abban a tudatban, hogy az jogosítja majd őket az ellátásra, a rendszer azonban megváltozott, ellehetetlenítve helyzetüket. A panaszosok visszamenőleg *a szükséges biztosítási időtartamot már nem tudják megszerezni*, és ezzel az újonnan beiktatott jogszabályi feltételt teljesíteni, és éppen egészségkárosodásuk az oka annak is, hogy a jövőben sem képesek már olyan jogviszonyt létesíteni, mellyel további biztosítási időt, így a megváltozott munkaképességű személyek ellátásaira való jogosultságot szerezhetnének. Esetükben célként nem merülhet fel a munkaerőpiacra való visszatérés ösztönzése, a rehabilitáció, nem az egészségkárosodásuk mértéke a kérdéses, hanem kizárólag a biztosítási időtartam hiánya a kimaradás oka.

Kérdés, hogy azon panaszosok részéről felmerülhet-e valóban az önhiba, akik évekig nem vették igénybe a rokkantsági ellátást és így csúsztak ki a szükséges biztosítási időből.

[8] A Tny. 2011. december 31-én hatályban lévő 66. § (1) bekezdése alapján különös méltánylást érdemlő körülmények fennállása esetén a Nyugdíjbiztosítási Alap kezeléséért felelős nyugdíjbiztosítási szerv, a nyugdíjbiztosítási igazgatási szerv vezetője *a)* az öregségi nyugdíjkorhatárt elérő személy, a rokkant vagy az árva részére kivételes nyugellátást, a rehabilitációs járadékra való jogosultság megállapításához szükséges feltételeknek - az előírt szolgálati idő kivételével – megfelelő személy részére kivételes rehabilitációs járadékot (a továbbiakban együtt: kivételes nyugellátás) állapíthat meg, *b)* az *a)* pontban meghatározott személyek, illetőleg a 47. § (2) bekezdésének *c)* pontja szerinti feltétellel - rendelkező özvegy részére kivételes nyugellátás-emelést, illetőleg a 6. § szerinti nyugellátásban részesülő személyek részére egyszeri segélyt engedélyezhet. (2) A kivételes nyugellátás összegét a kérelmező magán-nyugdíjpénztári tagságára tekintet nélkül kell megállapítani. (3) A kivételes nyugellátás, a kivételes nyugellátás-emelés és az egyszeri segély iránti kérelemről egyszerűsített döntést kell hozni. A döntés a meghozatalával jogerőssé és végrehajthatóvá válik, és nem kell hivatalos iratként kézbesíteni.

Álláspontom szerint ebben a személyi körben *a valós önhiba megléte legalábbis kérdéses:* a két évtizedig változatlan alapon nyugvó ellátórendszerben jóhiszeműen bízhattak abban, hogy pusztán a szolgálati idő megszerzésével eleget tettek a feltételeknek.

A rendelkezésemre álló információk és a konkrét panaszbeadványok ismeretében nem osztom az NRSZH főigazgatójának álláspontját abban, hogy a rokkantsági ellátásból kikerülő, abba bejutni már nem tudó rászoruló személyek „valószínűleg" a korábbi rendszerben sem kaptak volna rokkantsági nyugdíjellátást, ez ugyanis több esetben nem támasztható alá. *Az egyes élethelyzetek, személyes sorsok nagyon heterogén képet mutatnak, az ügyek egy részében érthető, hogy miért nem vették igénybe „ésszerű időn belül" a rokkantsági ellátást a panaszosok, más esetekben ez számomra sem volt teljesen világos* (tájékozatlanság, legális vagy nem legális munkavégzési lehetőség, a család, családtag segítsége és támogatása). Ha és amennyiben a törvényalkotó eleve hosszabb felkészülési időszakot hagyott, részletesebb átmeneti szabályokról gondoskodott volna, akkor az önhibára hivatkozás is megalapozottabb lenne, így azonban – az érintettek helyzete okán is – ezt *nem tekinthető meggyőzőnek*.

Az *ápolási díjban részesülők* biztosítási idejének beszámíthatósága esetében viszont a fentiekkel szemben úgy látom, hogy életszerűtlen, kreált helyzet következtében szenvednek jogsérelmet a hozzám forduló panaszosok. Maga a szaktárca is dilemmának tartja azt, hogy az ápolási díj *jellegét tekintve* maradjon-e szociális pénzbeli ellátás vagy speciális foglalkoztatási jogviszonnyá váljon. E személyi körnél sem az „ésszerű időn belüli" igénybevétel elmaradása, sem valamiféle önhiba megléte nem merül fel, hozzátartozójuk ápolásával nem egyszer kimerítő munkát végeztek, esetükben arról beszélhetünk, hogy az elemzett átalakítás álláspontom szerint nem szándékolt, jóhiszemű „szenvedő alanyai" lettek. *A jogalkotónak korábban is megvolt, illetve most is meg lenne a reális lehetősége arra, hogy a fentiek szerint az Mmtv. megfelelő módosításával orvosolja a helyzetet, visszamenőlegesen (is) elismerje biztosítási időnek az ápolási díjra való jogosultság teljes időtartamát.*

Értékelendő, hogy a szaktárca a biztosi jelentés jelzései nyomán is felismerte, hogy a 2012-es nagy rendszer-átalakítást követően szükséges az Mmtv. módosítása, a személyi kör kiterjesztése és ezért 2014. január 1-től hatályos szabályok kedvezőbbek lettek az érintettek számára. Nem vitatható az sem, hogy vannak olyan speciális élethelyzetek, amelyekre már most is van „receptje", megoldása a szabályozásnak, ahogyan arra az MT rendelet kapcsán az államtitkár felhívta a figyelmet. Az ismertetett panaszbeadványok ugyanakkor megmutatják, hogy mindez szükséges, de nem elégséges előrelépés, további intézkedésekre van szükség.

Álláspontom szerint is komoly dilemmát jelent, hogy az egyes speciális, ténylegesen méltánylást igénylő élethelyzetekre a jelenlegi rendszer hogyan tudna az emberi méltóság és a tisztességes eljárás jogának szem előtt tartásával hatékonyan reagálni. Az államtitkártól kapott tájékoztatás szerint – bár a kérdés felmerült – a szaktárca ki kíván tartani az objektív, csak normatív feltételekre építő jogosultsági feltételek mellett, amelyek koherenciája ilyen módon nem tűri véleménye szerint az egyéni méltányosság szubjektív gyakorlását.

Az alkotmánybírósági gyakorlatból egyértelműen az szűrhető le, hogy az igazságosság és a jogállamiság metszéspontján voltaképpen a mindenkori jogalkotó döntésén múlik, hogy az adott jogviszony, illetve eljárás tekintetében megengedi-e a jogalkalmazó hatóság számára a *méltányosság alkalmazását*, erre az egyénnek nincsen kikényszeríthető alanyi joga.

Az Alkotmánybíróság a 9/1992. (I. 30.) AB határozata szerint az igazságosság egyedi esetekben való megvalósulását elősegítő méltányosság intézménye a jogbiztonsággal ellentétes hatású. A jogbiztonság ugyanakkor mégsem szenved csorbát, ha a konkrét kivételek érvényesülési körét és feltételeit a jog előre tisztázza. Az Alkotmánybíróság szerint az anyagi igazságosság jogállami követelménye a jogbiztonságot szolgáló intézményeken és garanciákon belül maradva valósulhat meg, az anyagi igazság érvényesülésére nincsen alanyi jog. Az alkotmány eszerint az anyagi igazság érvényre juttatásához szükséges és az esetek többségében alkalmas eljárásra ad jogot.

Ha egy, az anyagi igazságosság érvényesítésére vagy a törvényben való tévedés kiküszöbölésére szolgáló jogintézmény pontos eljárási garanciák nélkül működik, akkor a jogbiztonság sérelmet szenved.

A 60/1995. (X. 6.) AB határozat indokolásában az Alkotmánybíróság arra hívta fel a figyelmet, hogy az általánosan irányadó szabályoktól méltányossági alapon történő eltérésre nézve senkinek sincs magából az alaptörvényből közvetlenül levezethető alanyi joga. A méltányosság gyakorlása és feltételeinek megállapítása jogalkotói kompetenciába tartozó kérdés. Az Alkotmánybíróság 60/2009. (V. 28.) AB határozatában pedig azt is kimondta, hogy a jogorvoslathoz való alkotmányos jogból nem következik kényszerítően az a jogalkotói kötelezettség, hogy valamely közigazgatási hatáskör gyakorlása során mérlegelési jogkört adjon a jogalkalmazónak, s nem vezethető le a jogorvoslathoz való jogból a méltányosság gyakorlására való jogszabályi felhatalmazás kötelezettsége sem.

Önmagában nem vet fel alkotmányos aggályokat álláspontom szerint az a tény, hogy az Mmtv. jelenlegi rendszere – a korábbi szabályozással szemben – 2012 óta nem engedi meg a különös méltánylást igénylő helyzetekben a hatóság számára a méltányosság gyakorlását akkor, ha az ügyfél nem tudja teljesíteni az előírt normatív feltételeket. Az eddigi jogalkalmazási tapasztalatok, valamint a rokkantsági ellátás területének jellegadó sajátosságai ugyanakkor abba az irányba mutatnak, hogy a már említett élethelyzetek miatt még hosszú ideig nem lehetséges minden szempontból kielégítő objektív feltételek rögzítése. A teljesen parttalan, így akár önkényes mérlegelés és méltányosság lehetőségének megadását a hatóság számára magam sem látom igazolható megoldásnak. A rugalmatlan rendszer azonban jelenleg vélelmezi az önhibát a feltételek nem teljesítése esetén, amellyel – minthogy objektív feltételekről van szó – nem enged ellenbizonyítást, az egyéni szempontok figyelembe vételét.

*Mindezt álláspontom szerint egy olyan kompromisszumos, a rendszer koherenciáját is megtartó megoldás orvosolhatná csak, amely normatív módon meghatározott feltételek esetén engedne teret a méltányosság gyakorlásának, összhangban a jogbiztonság követelményével.*

Az államtitkár válaszában említett szociális ellátások igénybe vételének lehetőségével kapcsolatos megállapítást árnyalja, hogy a Szoctv. 2015. március 1-től hatályos módosítása jelentősen leszűkítette az állam által kötelezően nyújtandó szociális támogatások körét, ami pedig értelemszerűen erőteljesen érintette a rokkantsági ellátórendszeréből kieső személyeket, még nagyobb veszélybe sodorva megélhetésüket, sok esetben sajnos ellehetetlenítve azt.

Az államtitkár azt is eredményként jelezte, hogy 2014. január 1-jén bevezetésre került a *kiemelt ápolási díj*.[9]

Nem vitatva ennek fontosságát, rá kell mutatnom ugyanakkor arra, hogy a *méltányossági ápolási díj* szabályai 2015. március 1-jétől kikerültek a Szoctv. rendszeréből és megszűnt a *méltányossági közgyógyellátás* is. Ezen ellátások biztosítása és finanszírozása immár *a helyi önkormányzatok döntési hatáskörébe került*, míg korábban az állam egységes feltételeket biztosított azok megállapításához. Mindemellett a kiemelt ápolási díj bevezetése és az emelt összegű ápolási díj összegének emelése nem képes orvosolni azon személyek helyzetét, akik már nem részesülhetnek ápolási díjban (nem tudják végezni az ápolási tevékenységet), de megváltozott munkaképességű személyek ellátására sem szereznek jogosultságot, mert az ápolási díj folyósításának időszaka nem számít biztosítási időnek.

A panaszosok formális jogi értelemben valóban nem a szociális „senki földjén" (azaz a teljes ellátatlanságban) találják magukat a rokkantsági ellátórendszerből való kikerülés után.

[9] A Szoctv 43. §-a alapján a járási hivatal – kérelemre – kiemelt ápolási díjra való jogosultságot állapít meg annak a személynek, aki komplex minősítés alapján a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény (a továbbiakban: Mmtv.) 3. § (2) bekezdés *b)* pont *bd)* alpontja szerinti minősítési kategóriába sorolt hozzátartozójának gondozását, ápolását végzi, vagy olyan hozzátartozójának gondozását, ápolását végzi, aki után a magasabb összegű családi pótlékot miniszteri rendeletben meghatározott súlyosságú betegségre, fogyatékosságra tekintettel folyósítják.

A szociális ellátások szintje esetükben azonban *egyrészt jóval alacsonyabb*, másrészt *jóval bizonytalanabb*: nem nyújt valódi áthidaló megoldást az öregségi nyugdíj-korhatár eléréséig. Az aktív korú, munkaképes személyek esetében az alacsony szinten tartott szociális transzfereknek célja az „ösztönző" hatás. A vizsgálattal érintett személyek esetében – a munka világába való visszatérés lehetetlenülésével – mindez mélyszegénységgel, tartós lecsúszással, így a drasztikusan romló egészségi állapottal jár a nyugdíjkorhatár előtt: ennek megvan az a kockázata, hogy az öregségi nyugdíjkorhatárt az érintettek nem érik meg.

Megjegyezni kívánom végül azt, hogy a rokkantságiból a szociális ellátórendszerbe a biztosítási idő hiánya miatt „átkerülő" (aktív korúak ellátásában – egészségkárosodási és gyermekfelügyeleti támogatásban részesülő) személyek esetében, *ha nem volt a betegségük előtt elegendő szolgálati idő, tartósan, évekig élnek ezen ellátásokkal, akkor fennáll a veszélye, hogy az öregségi nyugdíjkorhatárt betöltve saját jogú öregségi nyugdíjra sem lesznek jogosultak*. A hatályos szabályok értelmében fenti szociális ellátásokból ugyanis – az ápolási díjat leszámítva – nem vonják a nyugdíjjárulékot, újra munkát pedig az egészségi állapotuk miatt nem tudnak vállalni. A jogalkotónak számolnia kell azzal, hogy ezeket az embereket időskorukra a teljes kilátástalanság fenyegeti.

*Mindezek alapján összességében megállapítom, hogy az Mmtv. hatályos rendelkezései alapján, a rokkantsági ellátórendszer átalakításának következményeként kialakult jogi helyzet a kellő biztosítási idő igazolásának hiányában a rendszerbe bekerülni, visszakerülni nem tudó rászoruló személyek emberi méltósághoz való jogával összefüggő visszásságot okoz.*

*A törvényalkotó által időközben megtett pozitív lépések elismerése, a jogalkotói mérlegelési szabadság tiszteletben tartása mellett ugyanis egyik jelentésben vizsgált személyi kör esetében sem igazolható oly közrehatás, amely értelmében ezek a személyek önhibájukból váltak méltánytalan helyzetük örök vagy tartós „foglyaivá". Meggyőződésem szerint, az ombudsman alkotmányos szerepfelfogásából adódóan mindez nem egyszerű méltánytalanság vagy igazságtalanság, hanem alapjogi jogsérelmet előidéző helyzet.*

***3.2 A biztosítási idő számításával (GYES fizetés nélküli szabadság időszaka) összefüggő jogalkalmazási bizonytalanság feloldásának alkotmányos megoldási lehetősége***

Ahogyan azt a jelentés tényállásának 3. pontjában kiemeltem, a panaszbeadványok nyomán szembesültem azzal a helyzettel, hogy a jogalkalmazói gyakorlatban bizonytalanná vált annak a megítélése, hogy *a gyermekgondozási segély folyósításának idejére kapott fizetés nélküli szabadság a Tbj. alapján társadalombiztosítási szempontból munkaviszonynak, foglalkoztatási jogviszonynak minősül-e.* Az NRSZH főigazgatójának és a szaktárca államtitkárának válasza szerint, a Tbj. 5. §-ának és 8. §-ának együttes értelmezése alapján az, akinek foglalkoztatási jogviszonya fennáll, de fizetés nélküli szabadságon van, a Tbj. alkalmazásában foglalkoztatási jogviszonyban állónak tekintendő. A Kúria ezzel szemben azon az álláspontón van, hogy a Tbj. 8. § *aa)* alpontja *az Mmtv-beli ellátás megállapítása szempontjából nem alkalmazható*, az Mmtv. a Tbj. 5. §-ában foglalt személyi kör tekintetében ismeri el a biztosítási időt az ellátásra való jogosultság megítélésénél, attól pedig eltérést nem enged. GYES-ben részesült igénylő sem jogosult a megváltozott munkaképességű személyek ellátására, akkor sem, ha fizetés nélküli szabadság igénybevételével részesült abban.

A vázolt jogértelmezési probléma és ellentmondás feloldása, illetve a jogalkalmazói gyakorlat egységesítése érdekében a szaktárca államtitkára tájékoztatása szerint *szakmai irányítói jogkörében iránymutatást* adott ki. *Az iránymutatás szerint a fizetés nélküli szabadságnak azon időtartama, amelyre gyermek gondozására tekintettel nyújtott támogatást folyósítanak, az Mmtv. 2. § (1) bekezdés a) pontja szerinti jogosultsági feltétel, azaz az előzetes biztosítási idő vizsgálatánál biztosítási időként figyelembe kell venni.* A kapott tájékoztatás szerint az állásfoglalás révén egyértelművé válhat a gyakorlat, arról ugyanakkor nem szólt a válasz, hogy a kérdéskör vonatkozásában sor kerül-e a szabályozás módosítására.

Rá kell mutatnom arra, hogy jogállami garanciák kapcsán az Alkotmánybíróság már 1992-es alaphatározatában elvi éllel emelte ki azt, 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 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.[10]

Az érintett kiszolgáltatott személyek jogainak védelmében *tartalmilag* magam is azt az álláspontot osztom, amely révén széles körben van mód és lehetőség a nem munkával töltött, de hasonló alkotmányos megbecsülést érdemlő időszakok beszámítására az ellátás megállapítása során. Üdvözlöm, hogy a szaktárca a jogértelmezési problémát felismerve igyekezett gyorsan és hatékonyan lépéseket tenni, azonban *a kiválasztott jogi eszközzel a jogállamiság elvének figyelembe vétele mellett nem tudok egyetérteni, azt aggályosnak tartom. A szaktárca által szakmai irányítói jogkörben kiadott iránymutatás emellett nem alkalmas a helyzet végleges rendezésére sem, hiszen a bíróságokra nézve nem jelent kötelezettséget. Mindezek alapján megállapítom, hogy a jogértelmezési kérdés feloldása érdekében kiadott iránymutatás formai szempontból sérti a jogállamiság elvét.* A bizonytalan helyzet valódi, tartós megoldása érdekében indokolt a jogi szabályozás módosítása.

**Intézkedéseim**

A jelentésemben feltárt alapvető joggal összefüggő visszásság orvoslása, valamint jövőbeli megelőzése érdekében az Ajbt. 37. §-a alapján *felkérem* az emberi erőforrásokért felelős minisztert, hogy a jelentésben foglalt szempontok figyelembevételével kezdeményezze az Mmtv. és a Tbj. megfelelő tartalmú módosítását annak érdekében, hogy

1) a különösen védendő, kiszolgáltatott, illetve rászoruló csoportba tartozó érintettek – kiemelten a referencia időszakban ápolási díjban részesülő személyek – esetében a megváltozott munkaképességű személyek ellátásának feltételei között a biztosítási időtartam számítása során lehetőség legyen az egyéni szempontok méltó figyelembe vételére, a rendszerből való önhibán kívüli kikerülés megelőzésére;

2) az érintettek és a jogalkalmazó szervek számára világosan, egyértelműen rögzítse, hogy biztosítási időnek minősül a megváltozott munkaképességű személyek ellátásaira való jogosultság szempontjából a gyermek gondozására tekintettel nyújtott támogatás folyósításának idejére kapott fizetés nélküli szabadság.

Budapest, 2016. március

Székely László sk.

[10] 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.

**Melléklet:**

A Tbj. 5. § (1) bekezdése szerint a törvény alapján biztosított

*a)* a munkaviszonyban (ideértve az országgyűlési képviselőt és a nemzetiségi szószólót is), közalkalmazotti, közszolgálati jogviszonyban, kormányzati szolgálati viszonyban, ügyészségi szolgálati jogviszonyban, bírósági jogviszonyban, igazságügyi alkalmazotti szolgálati viszonyban, nevelőszülői foglalkoztatási jogviszonyban, ösztöndíjas foglalkoztatási jogviszonyban, közfoglalkoztatási jogviszonyban álló személy, a Magyar Honvédség, a rendvédelmi szervek, az Országgyűlési Őrség, a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal hivatásos állományú tagja, a Független Rendészeti Panasztestület tagja, a Magyar Honvédség szerződéses állományú tagja, a katonai szolgálatot teljesítő önkéntes tartalékos katona (a továbbiakban: munkaviszony), tekintet nélkül arra, hogy foglalkoztatása teljes vagy részmunkaidőben történik,

*b)* a szövetkezet tagja, aki a szövetkezet tevékenységében munkaviszony, vállalkozási vagy megbízási jogviszony keretében személyesen közreműködik, kivéve az iskolaszövetkezet nappali rendszerű oktatás keretében, tanulmányokat folytató tanuló, hallgató tagját - 25. életévének betöltéséig a tanulói, hallgatói jogviszonya szünetelésének időtartama alatt is -, és a szociális szövetkezetben tagi munkavégzés keretében munkát végző tagot,

*c)* a tanulószerződés alapján szakképző iskolai tanulmányokat folytató tanuló,

*d)* az álláskeresési támogatásban részesülő személy,

*e)* a kiegészítő tevékenységet folytatónak nem minősülő egyéni vállalkozó,

*f)* a kiegészítő tevékenységet folytatónak nem minősülő társas vállalkozó,

*g)* a díjazás ellenében munkavégzésre irányuló egyéb jogviszony keretében (megbízási szerződés alapján, egyéni vállalkozónak nem minősülő vállalkozási jogviszonyban) személyesen munkát végző személy - a külön törvényben meghatározott[1] közérdekű önkéntes tevékenységet végző személy kivételével - amennyiben az e tevékenységéből származó, tárgyhavi járulékalapot képező jövedelme eléri a minimálbér harminc százalékát, illetőleg naptári napokra annak harmincad részét,

*h)* az egyházi szolgálati viszonyban álló egyházi személy, kivéve a saját jogú nyugdíjast,

*i)* a mezőgazdasági őstermelő, ha a reá irányadó nyugdíjkorhatárig hátralévő idő és a már megszerzett szolgálati idő együttesen legalább 20 év, kivéve az őstermelői tevékenységet közös igazolvány alapján folytató kiskorú személyt és a gazdálkodó család kiskorú tagját, az egyéb jogcímen biztosítottat, a saját jogú nyugdíjast és az özvegyi nyugdíjban részesülő személyt, aki a reá irányadó öregségi nyugdíjkorhatárt betöltötte.

(2) Az (1) bekezdés *g)* pontjában foglaltakon túl, munkavégzésre irányuló egyéb jogviszony keretében munkát végző személynek kell tekinteni azt is, aki: gazdasági társaság társas vállalkozónak nem minősülő vezető tisztségviselője, alapítvány, egyesület, egyesületek szövetsége, társasház közösség, köztestület, kamara, európai részvénytársaság, egyesülés, európai gazdasági egyesülés, európai területi társulás, vízgazdálkodási társulat, erdőbirtokossági társulat, egyéb állami gazdálkodó szerv, egyes jogi személyek vállalata, közös vállalat, egyéni cég, szövetkezet, lakásszövetkezet, európai szövetkezet, állami vállalat, egyes jogi személyek vállalata, vállalatcsoport, Munkavállalói Résztulajdonosi Program szervezeteinek, önkéntes kölcsönös biztosító pénztárak, magánnyugdíjpénztárak tisztségviselője, vezető tisztségviselője, vagy e szervezetek felügyelőbizottságának tagja; helyi (települési) önkormányzat választott képviselője (tisztségviselője), társadalmi megbízatású polgármester, feltéve, hogy járulékalapot képező jövedelemnek minősülő tiszteletdíja (díjazása) eléri az (1) bekezdés *g)* pontjában meghatározott összeget.

(3) Biztosított az a természetes személy is, aki a munkát külföldi foglalkoztató számára Magyarország területén kívül végzi, és a szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról szóló közösségi rendelet alapján e törvény hatálya alá tartozik.

**Az alapvető jogok biztosának**
**Jelentése**
**az AJB-767/2016. számú ügyben**

**Előadó:** dr. Kozicz Ágnes

## 1. Az eljárás megindítása, előzmények

Mozgásában korlátozott panaszos a Wizz Air Hungary Kft. (a továbbiakban: Társaság) eljárásával kapcsolatos beadványával fordult hozzám, sérelmezve a Társaság segítőkutyákkal való utazásra vonatkozó eljárását.

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 fogyatékossággal élő személyek jogairól szóló egyezmény (a továbbiakban: CRPD) 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 *a Társaság elnök-vezérigazgatójától.*

## 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, fogyatékosság, 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 fogyatékossággal 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 fogyatékossággal 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 fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény (Fot.)
- A légiközlekedésről szóló 1995. évi XCVII. törvény
- A segítő kutya kiképzésének, vizsgáztatásának és alkalmazhatóságának szabályairól szóló 27/2009. (XII. 3.) SZMM rendelet (SzMM rendelet)

## 4. A megállapított tényállás

### *4.1. Panaszbeadvány*

A beadvány szerint panaszos 2015. szeptemberben érvényes beszállókártyával rendelkezett a Társaság által üzemeltetett Malmö-Budapest útvonalon közlekedő járatra. Panaszos súlyosan mozgáskorlátozott, és kerekesszékkel, valamint a NEO Magyar Segítőkutya Egyesület által kiképzett hivatalos minősítésű, vizsgáztatott, szolgálatban tartott segítőkutyájával tervezett utazni.

Panaszos már foglalásakor jelezte speciális segítségre vonatkozó igényét, továbbá előzetesen bejelentette – a Társaság Üzletszabályzata élőállatok fuvarozására vonatkozó 14.5. pontja alapján – a segítőkutyára vonatkozó fuvarozási szándékát. Ez utóbbit a Társaság ügyfélszolgálati munkatársával előzetesen írásban egyeztette és a segítőkutya hivatalos okmányainak másolatait is megküldte. A Társaság munkatársa az utazást jóváhagyta és – panaszosnak küldött visszajelzése szerint – jelezte a repülőtér munkatársainak, hogy a fogyatékossággal élő panaszos segítőkutyával fog utazni.

Mindezek ellenére az indulás napján a budapesti repülőtéren zavart keltett panaszos és segítőkutyája megjelenése; az utas-regisztrációt végző munkatársak nem voltak tisztában a Társaság Üzletszabályzatának élőállatok fuvarozására vonatokozó szabályaival, de gyors egyeztetést követően megerősítették a segítőkutya utazására vonatkozó engedélyt.

A visszautazás napján a malmöi repülőtéren panaszos kerekesszéke vizsgálata közben a repülőtér munkatársai kiemelték panaszost a sorból, majd félreállítása után közölték vele, hogy a segítőkutya nem utazhat, mert csak vakvezető kutyát hajlandóak fuvarozni. Az eljáró földi személyzetet tájékoztatták arról, hogy állításukkal ellentétben a Társaság Üzletszabályzata – összhangban az uniós és a magyar jogszabályi előírásokkal – valamennyi típusú segítőkutya számára biztosítja az utazást, továbbá ezt az Üzletszabályzat rendelkezéseinek megfelelően előzetesen egyeztették a Társasággal. Panaszos telefonon vette fel a kapcsolatot a Társaság Ügyfélszolgálatával, az előzetes egyeztetést végző munkatársukat azonban nem sikerült elérnie. Az Ügyfélszolgálat magyar munkatársai sem ismerték az Üzletszabályzat hivatkozott rendelkezését, ennek következtében panaszos kérelme ellenére érdemi intézkedést nem tettek, és érdemi segítséget sem kapott az Ügyfélszolgálat szolgálatot teljesítő munkatársától hazautazását illetően.

A több mint egy órát tartó és a biztonsági ellenőrzésre váró több száz sorban álló utas előtt történt sikertelen egyeztetést követően a repülőtér személyzete visszakísérte panaszost a váróterembe, ahol közölték vele, hogy nem utazhat segítőkutyájával. Időközben többször is beszéltek telefonon a Társaság Ügyfélszolgálatának munkatársával, aki arról tájékoztatta panaszost, hogy ő maga felettesével három alkalommal is egyeztetett a segítőkutya fuvarozásával kapcsolatban és azt a választ kapta, hogy kizárólag vakvezető kutya engedhető fel a fedélzetre. Az eljáró ügyintéző a rendkívüli helyzet ellenére is megtagadta panaszostól a felettesével való közvetlen egyeztetés lehetőségét, és a beadvány szerint úgy zárta a beszélgetést, hogy „1000 százalék, hogy a kutya nem fog utazni", és javasolta panaszosnak, hogy írjon panaszt a honlapon található címre. Mindezeket követően panaszosnak sikerült telefonon elérnie a Társaságnál egyik ismerősét, aki tisztában volt az Üzletszabályzat rendelkezéseivel és közbenjárásának köszönhetően panaszos segítőkutyájával a fedélzeten repülhetett haza Budapestre.

Panaszos sérelmezi, hogy a Társaság Üzletszabályzata ugyan összhangban áll a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény rendelkezéseivel, azonban a tapasztaltak alapján annak gyakorlatban való alkalmazására nem fordít gondot a Társaság, aminek következtében panaszos – ismerőse közbenjárása híján – a megalázó bánásmód következtében és a szabályszerű előzetes bejelentés és egyeztetés ellenére minden segítség és ellátás nélkül ott maradt volna a malmöi repülőtéren.

### *4.2. A Társaság válasza*[1]

Megkeresésemben a következő kérdések vonatkozásában kértem tájékoztatást a Társaság elnök-vezérigazgatójától:

1. Mi a pontos eljárási menete a segítőkutyával való utazás bejelentésének, vagyis az Ügyfélszolgálati jóváhagyást követően mely munkatársak és milyen módon értesülnek a jóváhagyásról?
2. A Malmöben tartózkodó panaszos számára tájékoztatást adó Ügyfélszolgálati munkatárs szabályszerűen járt-e el az adott helyzetben, tájékoztatási és intézkedési kötelezettségének teljes mértékben eleget tette-e?
3. Mikor és milyen intézkedéseket tettek annak érdekében, hogy a Társaság valamennyi munkatársa megismerje a segítőkutya alkalmazására, utazására vonatkozó szabályokat, különös tekintettel az Ügyfélszolgálaton foglalkoztatott munkatársakra?

A Társaság tájékoztatása szerint a segítőkutyával való utazás bejelentésével kapcsolatban elsődlegesen a honlapon[2] található információ a következők szerint:

„Utazás vezetőkutyákkal – A vezetőkutyákat a fogyatékossággal élők díjmentesen vihetik fel a fedélzetre. Járatonként csak egy kutya engedhető fel. Kérjük, ne feledje, a kutya nem foglalhat el ülést. A Wizz Air csak az „elismert" vezetőkutyákat engedi fel, azaz az állatnak eleget kell tennie bizonyos követelményeknek. Az Ön felelőssége, hogy magánál tartsa a légi fuvarozással érintett országok szabályzataiban előírt igazolásokat. Ha vezetőkutyával kíván utazni, kérjük, tüntesse fel a helyfoglalásnál, és értesítse telefonos ügyfélszolgálatunkat is, továbbá küldje el a következő dokumentumokat a tervezett indulási idő előtt legkésőbb 48 órával:

- igazolás, amely tanúsítja, hogy a kutyája „elismert" vezetőkutya;
- bármilyen releváns dokumentum, amelyet előírnak a légi fuvarozással érintett országok szabályzatai."

Az Üzletszabályzat 14.4.1. pont c. alpontja alapján a hivatalos minősítésű segítőkutya fuvarozási szándékát a helyfoglaláskor kell bejelenteni. Az ilyen tárgyak fuvaroztatásának szándékát a Telefonos Ügyfélszolgálatnál kell bejelenteni. E tárgyak csak a Társaság előzetes hozzájárulásával fuvarozhatók. A segítőkutyával való utazás szándékát az utasnak telefonon kell bejelentenie a Társaságnak. A bejelentést követően, amennyiben a segítőkutya rendelkezik a megfelelő dokumentumokkal, a segítségre szoruló utassal utazik és a járatra csak az adott kutya utazását jelentették be, a Társaság jóváhagyja az állat utazását, és erről értesíti az utast/bejelentőt. A segítőkutyával való utazást a Társaság foglalási rendszerében rögzítik, amelyet mind az ügyfélszolgálat munkatársai, mind a repülőterek földi kiszolgáló személyzete lát.

A Társaság a panaszos és az Ügyfélszolgálat közötti beszélgetést visszahallgatva, illetve az esetet kivizsgálva megállapította, hogy az Ügyfélszolgálat a Társaság belső szabályzatai alapján járt el. Egy félreértésből adódóan az adott ügyet sem a földi kiszolgáló társaság, sem az Ügyfélszolgálat munkatársai nem a legnagyobb körültekintéssel kezelték, azonban az Ügyfélszolgálaton az esettel foglalkozó munkatárs a tájékoztatási és intézkedési kötelezettségének eleget tett, az utasokkal többször is felvette a kapcsolatot, folyamatosan kapcsolatot tartott mind a felelős döntéshozóval, mind a repülőtérrel. Az ügy kezelése kapcsán ugyanakkor a Társaság megállapított néhány hiányosságot, amelyek pótlásáról intézkedtek.

A tájékoztatás kitért arra, hogy a Társaság kiemelt figyelmet fordít a fogyatékossággal élő személyek biztonságos légi közlekedésének lehetővé tételére. A segítőkutyával való utazással kapcsolatban a Társaság a panaszban foglaltakhoz hasonló problémával korábban nem találkozott. Korábban panaszos is több alkalommal utazott már segítőkutyával a Társaság járatain, mindez szintén mutatja, hogy ez a panasz kivételes eset, amely végül megoldódott. A Társaság mind a földi kiszolgáló társaságokat, mind az ügyfélszolgálatokat megfelelően tájékoztatta a segítőkutyákkal kapcsolatos teendőkről.

---

[1] A tájékoztató levél 2015. november 11-én kelt.

[2] https://wizzair.com/hu-HU/useful_information/Special_needs#2 letölrés 2016.08.11-én.

Mind a földi kiszolgáló személyzet, mind az ügyfélszolgálatok képzésekben részesülnek, amelyek célja, hogy a Társaság szabályzatait megismerjék. A panasz beérkezését követően újból felhívták az ügyfélszolgálatok figyelmét, hogy a Társaság járatain segítőkutyák utazhatnak, az utazás feltételeiről és az ehhez kapcsolódó eljárásról ismét tájékoztatást adtak. A panaszbeadványban jelzett körülményekről való megalapozott tájékozódás érdekében ismételt megkeresésemben tájékoztatást kértem a Társaságtól a következő kérdésekkel összefüggésben:

1. Milyen jellegű félreértésből adódott, hogy sem a földi kiszolgáló társaság, sem pedig az Ügyfélszolgálat munkatársai nem a kellő körültekintéssel kezelték panaszos ügyét?
2. A vizsgálatuk pontosan, tételesen milyen természetű hiányosságokat tárt fel?
3. A feltárt hiányosságok pótlása, orvoslása érdekében a Társaság milyen konkrét intézkedéseket tett, illetve tervez tenni?

Válaszában a Társaság vezetője részletesen beszámolt arról, hogy a segítőkutyával való utazási szándékát az utasnak be kell jelentenie telefonon a Társaság részére, valamint biztosítania kell a szükséges dokumentumokat, amelyek igazolják a segítőkutya státuszát, valamint hogy rendelkezik minden szükséges dokumentummal az érkezési országba való belépéshez. A Társaság Ügyfélszolgálata ellenőrzi a dokumentumokat és azt, hogy regisztráltak-e már segítőkutyát az adott járatra; mindezek függvényében jóváhagyja az állat utazását, erről értesíti az utast/bejelentőt. A jóváhagyást és a segítőkutya utazásának tényét a Társaság foglalási rendszerében is rögzíti, ami mind a földi kiszolgáló személyzet, mind az Ügyfélszolgálat többi munkatársa számára elérhető, így a rendszer jelzi, hogy az utazás engedélyezett, az a szabályoknak megfelelő. A rendszerben a segítőkutya utazásának jelzésére egy úgynevezett „SSR" kód szolgál.

A Társaság vizsgálata során megállapította, hogy az utas nem telefonon, hanem e-mailben vette fel a Társasággal a kapcsolatot, ennek ellenére a Társaság munkatársa a kérést kezelte, azonban az erre szolgáló SSR kód szekció helyett a rendszer „megjegyzések" rovatába írta be a segítőkutya utazásának jóváhagyását. Mind a budapesti, mind a malmöi repülőtér földi kiszolgáló személyzete az SSR kódot kereste a foglalás adatai között, és mivel ez hiányzott, nem látták igazoltnak a segítőkutya utazásának engedélyezését. E körülmény tisztázásának időtartama okozta Malmö és Budapest között a panaszos számára kellemetlenséggel járó időszakot. Megállapították azt is, hogy munkatársaik a Társaság szabályzatának megfelelően jártak el, a foglalás tartalmazta a segítőkutya utazását, az Ügyfélszolgálat ügyet kezelő munkatársa a tájékoztatási és intézkedési kötelezettségének eleget tett, mind az utassal, mind a reptérrel, mind a felelős döntéshozóval folyamatosan kapcsolatot tartott. Tekintettel arra, hogy a Társaság nagyszámú utasforgalma mellett hasonló panaszt korábban nem kaptak, valamint, hogy az esetet nem a Társaságnál érvényben lévő eljárások, szabályzatok hiányossága okozta, azok módosítását nem tartják szükségesnek. Az eset után mind a földi kiszolgáló társaságokat, mind az Ügyfélszolgálat munkatársait szóban felhívták arra, hogy a segítőkutyával történő utazás intézése során különös és teljes körültekintéssel járjanak el az üzletszabályzatuknak megfelelően. Az érintett munkatársak részére adott tájékoztatásban kiemelt hangsúllyal hívták fel a munkatársak figyelmét arra, hogy a segítőkutyával történő utazás esetére milyen rendelkezéseket tartalmaz üzletszabályzatuk, és hogy az erre irányuló utas igényeket különös körültekintéssel kezeljék, valamint hogy a foglalási rendszert fokozott figyelemmel töltsék ki minden esetben. A tájékoztatás kitért arra is, hogy mivel a Társaság minden esetben törekszik a hasonló helyzetek békés úton való rendezésére, panaszos és kísérői számára kompenzációt ajánlottak 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 Társaság arra vonatkozóan kérte a tájékoztatásomat, hogy az ombudsmani vizsgálat mely jogszabályon alapszik.

Amint arra korábbi levelemben felhívtam a Társaság figyelmét, az Ajbt. 1. § (3) bekezdése alapján a biztos tevékenysége során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít CRPD végrehajtásának segítésére, védelmére és ellenőrzésére.

A CRPD 9. cikke pedig rögzíti, hogy a fogyatékossággal 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 fogyatékossággal élő személyek számára (…) – többek között – a közlekedéshez (…) való hozzáférést. Mindezek alapján a hatóságnak nem minősülő szervezet is közreműködésre kötelezett az ombudsmani vizsgálatban, függetlenül attól, hogy alapjogsérelem bekövetkezett-e, vagy sem, hiszen a vizsgálat ennek feltárására irányul.

Mindemellett az Ajbt. 18. § (1) bekezdése értelmében az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, (…) közszolgáltatást végző szerv (a továbbiakban: 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) értelmében közszolgáltatást végző szerv – függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik – az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó, illetve e feladat ellátásában közreműködő szerv. A légiközlekedésről szóló 1995. évi XCVII. törvény 2. § (1) bekezdés d) pontja állami feladatként rögzíti a nemzetközi kapcsolatokban a légiközlekedéssel összefüggő érdekek és kötelezettségek érvényesítését. Ilyen kötelezettségnek tekinthető álláspontom szerint a fentiekben már hivatkozott CRPD rendelkezéseiben Magyarország, mint az egyezményben részes állam által vállalt valamennyi kötelezettség, különös tekintettel jelen esetben a segítőkutyával való légi közlekedés – vagyis az egyenlő esélyű hozzáférés – feltételeinek biztosítása.

Az Ajbt. 18. § (2) bekezdés e) pontja értelmében közszolgáltatást végző szerv továbbá a jogszabályban közszolgáltatásként megjelölt tevékenységet végző szervezet is. Ehhez kapcsolódóan a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény 4. § fd) pontja értelmében közszolgáltatás minden ügyfélszolgálati rendszerben működtetett szolgáltató tevékenység.

A vizsgálat feltárta, hogy a Társaság Telefonos Ügyfélszolgálatán keresztül több ilyen szolgáltató tevékenységet (pl. foglalás, tájékoztatás) is folytat. A fentiek értelmében tehát hatásköröm, és így vizsgálatom az Ajbt. 18. § (1)-(2) bekezdése alapján kiterjed a Társaság panaszbeadványban sérelmezett tevékenységére, eljárására.

### *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 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 éllel 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.*"

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 éllel állapította meg, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. Az Alkotmánybíróság szerint a jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is *világosak*, *egyértelműek*, működésüket tekintve *kiszámíthatóak* és *előreláthatóak* legyenek a norma címzettjei számára. Az irányadó alkotmánybírósági tézis szerint a jogállamiság elvéből folyó követelmény a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a *jog által megállapított működési rendben*, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott *korlátok között* fejtik ki tevékenységüket.[3] 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 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.[4]

[3] Lásd: 56/1991. (XI. 8.) AB határozat
[4] Lásd: 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

A méltósághoz való jognak részét képezi az is, hogy minden embert másokkal egyenlő méltóságú személyként kell kezelni, vagyis az egyes emberek és embercsoportok között tilos indokolatlan, ésszerűtlen különbséget tenni.[5]

### *5.2.3. A hátrányos megkülönböztetés tilalma, a fogyatékossággal 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, 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 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 ítélhető 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 *fogyatékossággal élőket*. Az Alaptörvény tehát az időseket és a fogyatékossággal 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, fogyatékosság) 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 esetjog szerint az állam szabadságot élvez abban, hogy milyen módon, milyen jogi, normatív és anyagi eszközökkel teljesíti az esélyegyenlőség előmozdítására vonatkozó alkotmányos kötelezettségét, mint államcélt: 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 a CRPD által felállított és a Bizottság által jelzett kötelezettségeknek.

---

[5] HALMAI GÁBOR ÉS TÓTH GÁBOR ATTILA (szerk.): Emberi jogok, Osiris Kiadó Budapest, 2003. 269. o., SÁRI JÁNOS-SOMODY BERNADETT: Alapjogok, Alkotmánytan II. Osiris Kiadó, Budapest 2008. 64. és 85. o.

Ebbe nemcsak az tartozik bele értelemszerűen, hogy a jogrendszerben nem maradhatnak olyan szabályok, amelyek nem egyeztethetőek össze az CRPD rendelkezéseivel, hanem az is, hogy ahol szükséges, ott a jogalkotó érdemi és hatékony lépéseket tegyen a hiányzó szabályozás megalkotása érdekében.

A CRPD 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 fogyatékossággal élő személy számára, a fogyatékosság 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 fogyatékossággal élő személyek hátrányos megkülönböztetését tartalmazó törvények, rendelkezések, szokások és gyakorlat módosítása vagy eltörlése érdekében;

c) figyelembe veszik a fogyatékossággal 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 fogyatékosság 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 fogyatékossággal 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 fogyatékossággal 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 fogyatékossággal 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 fogyatékossággal 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 fogyatékossággal élő személyeket érintő kérdésekkel kapcsolatos más döntéshozatali eljárásokban a részes államok szorosan egyeztetnek, amelybe aktívan bevonják képviseleti szervezeteiken keresztül a fogyatékossággal élő személyeket, ideértve a fogyatékossággal 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 fogyatékossággal élő személyek jogainak hatékonyabb szabályozását biztosító rendelkezéseit. A jelen Egyezményben részes államok joga, szerződései, 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[6] 31. cikke értelmében a szerződést jóhiszeműen, kifejezéseinek szövegösszefüggésükben szokásos értelme szerint valamint *tárgya és célja figyelembevételével kell értelmezni.* A CRPD 1. cikke értelmében *az Egyezmény célja* valamennyi emberi jog és alapvető szabadság teljes és egyenlő gyakorlásának előmozdítása, védelme és biztosítása valamennyi fogyatékossággal élő személy számára, *és a velük született méltóság tiszteletben tartásának előmozdítása.* A CRPD alapelvei között elsőként említi továbbá, hogy *a fogyatékossággal élő személyeket is megilleti a veleszületett méltóság, az egyéni autonómia tisztelete, beleértve a saját döntés meghozatalának szabadságát és a személyek függetlenségét.*[7] Ebből következően a jelentés tartalmában az emberi méltóság alapjogi védelmének primátusából vezeti le a fogyatékossággal élő személyeket megillető további és felhívott alapjogok érvényesülésének problémáit.

A CRPD 9. cikke értelmében *a fogyatékossággal 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 fogyatékossággal élő személyek számára (…) – többek között – 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 légi közlekedés és a kapcsolódó szolgáltatásokra is vonatkoznak.

A CRPD 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 fogyatékossággal élő személyek csoportjai számára szükséges támogató-segítő eszközök és technológiák indokolt esetben történő használatát.

Az ENSZ Fogyatékosügyi Bizottsága 2014 májusában bocsátotta ki az CRPD 9. cikkéhez (Hozzáférhetőség) fűzött Általános megjegyzését [General comment no. 2.(2014)][8], 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 fogyatékossággal élő személyek nem egyenlő esélyekkel vehetnek részt a társadalmi életben.[9]

A dokumentum a részes államok kötelezettségei kapcsán rögzíti, hogy[10]

- a hozzáférhetőség megvalósítását fokozatos végrehajtással is biztosíthatják a részes államok, az akadályok és a korlátok rövid- és középtávú tervek alapján,

[6] Magyarországon kihirdette a 1987. évi 12. törvényerejű rendelet
[7] CRPD 3. cikk a) pont
[8] http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD/C/GC/2&Lang=en (letöltés 2015.03.04.)
[9] General comment no2 (2014) I.1.
[10] General comment no2 (2014) III.

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 fogyatékossággal élő személyeknek nyújtott szolgáltatásaik vonatkozásában;
- a részes államoknak szem előtt kell tartaniuk a fogyatékosság 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 fogyatékosság kialakulásához vezet, illetve *olyan körülményeket kell létrehozni, amelyben a fogyatékos emberek képesek lesznek teljesebb életre és a fogyatékosságukból fakadó terheik csökkenthetőek.*[11] 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.*[12]

Az állam köteles gondoskodni a fogyatékos személyeket megillető jogok érvényesítéséről, a fogyatékos személyek hátrányait kompenzáló intézményrendszer működtetéséről a nemzetgazdaság mindenkori lehetőségeivel összhangban.[13]

A vizsgálat feltárta, hogy a Társaság saját hatáskörben teljeskörűen kivizsgálta a panaszbeadványban felvetetteket, vagyis a sérelmes eljárás – panaszos segítőkutyával való utazása fennakadásának – körülményeit, annak kiváltó okait. A Társaságnak a munkatársak tájékoztatása céljából kezdeményezett intézkedései a jogszerű eljárást, így az érintett utasok alapvető jogainak érvényesülését garantálják.

Nem osztom azonban a Társaság azon álláspontját, amely szerint nincs szükség a Társaságnál érvényben lévő szabályzatok, így az Üzletszabályzat módosítására, ugyanis az nem felel meg a jelenleg hatályos vonatkozó jogszabályi rendelkezéseknek.

A segítő kutya kiképzésének, vizsgáztatásának és alkalmazhatóságának szabályairól szóló 27/2009. (XII. 3.) SzMM rendelet (a továbbiakban: SzMM rendelet) határozza meg a segítőkutya fogalmát és annak típusait. Az SzMM rendelet 1. § (b) pontja értelmében *segítő kutya* a fogyatékossággal élő személyt az egyenlő esélyű hozzáféréshez fűződő joga gyakorlásában, önálló életvitelének elősegítésében, illetve veszélyhelyzet elhárításában segítő, habilitációs, rehabilitációs feladatokat ellátó, a külön jogszabályban meghatározott állat-egészségügyi követelményeknek megfelelő kutya.

[11] Fot. 2. § (1) bekezdés
[12] Fot. 2. § (3)-(4) bekezdés
[13] Fot. 2. § (5) bekezdés

A 2. § (1) bekezdése értelmében *a segítőkutya típusai* a következők:

a) *vakvezető kutya*: a látássérült személy vezetésére kiképzett kutya;

b) *mozgáskorlátozott személyt segítő kutya*: a mozgáskorlátozott személyt mindennapi tevékenységeinek ellátásában segítő feladatokra kiképzett kutya;

c) *hangot jelző kutya*: a hallássérült személy számára veszélyt vagy egyéb fontos információt jelentő hangok jelzésére kiképzett kutya;

d) *rohamjelző kutya*: az epilepsziával élő személy vagy más krónikus, rohamszerű állapotoktól veszélyeztetett személy számára a roham során segítséget nyújtó feladatokra kiképzett kutya;

e) *személyi segítő kutya*: a fogyatékos személyt önálló életvitelében segítő feladatokra kiképzett kutya;

f) *terápiás kutya*: a gyógypedagógiai, a szociális szolgáltatások területén pedagógiai, pszichológiai, pszichiátriai, konduktív pedagógiai habilitációs, illetve rehabilitációs folyamatban alkalmazott kutya.

A Társaság jelenleg érvényben lévő és a Társaság honlapján elérhető Üzletszabályzata a segítőkutya fogalom helyett a vezetőkutya meghatározást használja, amely nem felel meg az SzMM rendelet terminológiájának, így adott esetben téves jogalkalmazáshoz vezethet. A sérelmezett eljárás idején (2015. szeptember) érvényben lévő Üzletszabályzat még a segítőkutya fogalmat használta, az azóta bekövetkezett módosítás szerint azonban jelenleg a vezetőkutya meghatározás szerepel az Üzletszabályzatban. A Társaság első megkeresésemre adott (2015. november 11-én kelt) tájékoztatása szerint a Társaság honlapján szintén vezetőkutya megfogalmazás szerepelt, míg a válaszlevél az Üzletszabályzatban segítőkutyára utalt.

Üdvözlendő és előremutató az Üzletszabályzat azon módosítása, amelynek következtében a segítőkutyával való utazás már nem csak telefonon, az Ügyfélszolgálat munkatársánál jelenthető be, hanem e-mailben is.

*A fentiek alapján megállapítom, hogy a Társaság eljárása – amely szerint nem megfelelő helyen rögzítették panaszos segítőkutyával való utazási szándékát és ezen körülmény tisztázása panaszos utazásában fennakadást okozott – felvetette a minden embert egyenlő mértékben megillető emberi méltósághoz való joggal, az egyenlő bánásmód követelményével, a fogyatékossággal élő személyek kiemelt védelmének állami kötelezettségével összefüggő visszásság gyanúját; tekintettel azonban arra, hogy a Társaság saját hatáskörben intézkedett a sérelmes helyzet bekövetkezésének lehetősége elkerülése érdekében, ezzel kapcsolatban intézkedést nem teszek.*

*Tekintettel azonban arra, hogy a Társaság Üzletszabályzata téves fogalmat használ – az SzMM rendelet szerinti segítőkutya fogalom helyett a vezetőkutya meghatározást–, amely tény téves jogalkalmazáshoz vezethet, és az érintett személyek tekintetében a jogállamiság elvéből eredő jogbiztonság követelményével összefüggésben visszásságot idézhet elő.*

## 6. Intézkedéseim

A vizsgálatom során feltárt alapjoggal összefüggő visszásság megszüntetése és bekövetkezése lehetőségének jövőbeni megelőzése érdekében az Ajbt. 37. §-a alapján felkérem *a Wizz Air Hungary Kft. elnök-vezérigazgatóját*, hogy a jelentésben foglaltak szerint

- kezdeményezze a Társaság Üzletszabályzatának és a honlapon szereplő tájékoztatásnak olyan irányú módosítását, hogy a segítőkutyával kapcsolatos előírások megfeleljenek a 27/2009. (XII. 3.) SzMM rendelet terminológiájának;
- gondoskodjon az Üzletszabályzatban az érvényességi idő feltüntetéséről;
- tegyen intézkedéseket annak érdekében, hogy a Társaság munkatársai megfelelő és teljes körű tájékoztatást kaphassanak a *segítőkutya* helyes fogalmával és típusaival kapcsolatban.

Budapest, 2016. augusztus

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának**
**Jelentése**
**Az AJB-574/2016. számú ügyben**
(Előzményi ügy: AJB-4424/2015. )

Előadó: dr. Blaskovits Márta

**Az eljárás megindítása**

Egy panaszos beadvánnyal fordult az alapvető jogok biztosához, amelyben a kulturális javak védetté nyilvánításának részletes szabályairól szóló 57/2013. (VIII. 7.) EMMI rendelet (a továbbiakban: EMMI r.) egyes rendelkezéseivel összefüggésben fejtette ki aggályait. A panaszos beadványában előadta, hogy az elmúlt év májusában a Szépművészeti Múzeum- Magyar Nemzeti Galéria védetté nyilvánítási eljárás keretében javaslatot tett egy festménnyel kapcsolatban a Forster Gyula Nemzeti Örökségvédelmi és Vagyongazdálkodási Központ (a továbbiakban: Központ) felé, melynek oka az volt, hogy a festmény szerepelt a háborús műtárgyveszteségek jegyzékében. A Központ a védési eljárás keretében végzésben szakértőként rendelte ki a Szépművészeti Múzeumot - Magyar Nemzeti Galériát. A panaszos álláspontja szerint a Szépművészeti Múzeum - Magyar Nemzeti Galéria szakértőként történő kirendelése önmagában alaptörvény-ellenes, a tisztességes eljárás elvével ellentétes, figyelemmel arra, hogy jelen esetben nem biztosítja a független, elfogulatlan szakértői vélemény adását, tekintve, hogy a védetté nyilvánítási eljárás – az annak keretében szakértőként kirendelt – Szépművészeti Múzeum javaslata alapján indult meg. Panaszos beadványában ezért azt kéri, hogy kezdeményezzem az EMMI r. módosítását a feladat- és hatáskörrel rendelkező szaktárcánál.

A beadvány alapján felmerült a hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való joggal összefüggő visszásság, illetve a jogsértés 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 kulturális javak védetté nyilvánítási eljárására vonatkozó szabályozást, valamint tájékoztatást kértem az üggyel kapcsolatosan az Emberi Erőforrások Minisztériumától, valamint a Miniszterelnökségtől.

**Érintett alapvető jog**

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

**Alkalmazott jogszabályok**

- a panaszokról és közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény (a továbbiakban: Panasztv.)
- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.)
- a kulturális örökség védelméről szóló 2001. évi LXIV. törvény (a továbbiakban: Kötv.)
- a Forster Gyula Nemzeti Örökségvédelmi és Vagyongazdálkodási Központról szóló 199/2014. (VIII.1.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm.rendelet)
- a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 152/2014. (VI.6.) Korm. rendelet (a továbbiakban: statútum rendelet)
- a kulturális javak védetté nyilvánításának részletes szabályairól szóló 57/2013. (VIII. 7.) EMMI rendelet (a továbbiakban: EMMI r.)

**A megállapított tényállás**

1. Egy panaszos beadvánnyal fordult az alapvető jogok biztosához, amelyben az EMMI r. egyes rendelkezéseivel összefüggésben fejtette ki aggályait. Beadványában előadta, hogy az elmúlt év májusában a Szépművészeti Múzeum - Magyar Nemzeti Galéria védési javaslatot tett egy festménnyel kapcsolatban a Forster Gyula Nemzeti Örökségvédelmi és Vagyongazdálkodási Központ (a továbbiakban: Központ) felé, melynek oka az volt, hogy a festmény szerepelt a háborús műtárgyveszteségek jegyzékében.

A Központ a védési eljárás keretében végzésben szakértőként rendelte ki a Szépművészeti Múzeumot – Magyar Nemzeti Galériát. Panaszos előadta, hogy a szakértő kirendeléséről szóló végzések közül a Szépművészeti Múzeum - Magyar Nemzeti Galéria szakértőként történő kirendeléséről szóló végzést az alábbiakra tekintettel nem tudta megfellebbezni. Az EMMI r. 2. § (1) bekezdése szerint „A kulturális javak védetté nyilvánítására irányuló eljárásban az 1. mellékletben meghatározott szervezetek szakértőként működnek közre. Szakértői közreműködésnek minősül a gyűjtőkör szerint illetékes közgyűjtemény védetté nyilvánítást kezdeményező javaslata, ha az megfelel a 3. §-ban foglalt tartalmi követelményeknek."

A Ket. 58. § (3) bekezdése kimondja, „Ha jogszabály meghatározott szakértő igénybevételét írja elő, úgy ezt a szervezetet, intézményt, testületet vagy személyt kell szakértőként kirendelni. A hatóság egyéb esetben az igazságügyi szakértői tevékenységről szóló törvény szerint igazságügyi szakértői tevékenység végzésére jogosult szakértőt rendelhet ki." Továbbá ugyanezen szakasz (6) bekezdése rögzíti, hogy szakértőként nem járhat el az, akivel szemben az ügyintézőre vonatkozó kizárási ok áll fenn, aki tanúként nem hallgatható meg, vagy aki a tanúvallomást megtagadhatja. A Ket. 42. § (3) bekezdése pedig kimondja, hogy az ügy elintézésében nem vehet részt az a hatóság, akinek jogát vagy jogos érdekét az ügy közvetlenül érinti.

Mindezekre tekintettel panaszos álláspontja szerint a Szépművészeti Múzeum – Magyar Nemzeti Galéria szakértőként történő kirendelése a tisztességes eljárás elvével ellentétes, figyelemmel arra, hogy jelen esetben nem biztosítja a független, elfogulatlan szakértői vélemény adását. Panaszos álláspontja szerint erre az EMMI r. ad lehetőséget, mivel egyrészt előírja, hogy a kulturális javak védetté nyilvánítására irányuló eljárásban az 1. mellékletében meghatározott szervezetek szakértőként működnek közre, továbbá ugyanezt a Ket. 58. § (3) bekezdése is kötelezővé teszi.

Fentieken túlmenően panaszos az EMMI r. vonatkozó rendelkezéseit arra tekintettel is alaptörvény-ellenesnek tartja, hogy a jogszabály lehetővé teszi, hogy szakértői közreműködésnek minősülhessen a gyűjtőkör szerint illetékes közgyűjtemény védetté nyilvánítást kezdeményező javaslata, ha az megfelel az EMMI r. 3. §-ában foglalt előírásoknak. Panaszos beadványában azt kéri, hogy kezdeményezzem az EMMI r. módosítását.

A panaszos egyedi ügyének vizsgálatára arra tekintettel nem kérte fel az alapvető jogok biztosát, mert a védetté nyilvánítási eljárás jelenleg is folyamatban, így az ombudsman hatásköre egyedi ügyére vonatkozóan nem terjed ki.

2. A vizsgálat során a panaszbeadvány nyomán tájékoztatást kértem – a szabályozásra az EMMI r. megalkotásakor feladat- és hatáskörrel rendelkező – az Emberi Erőforrások Minisztériumától, valamint a szabályozásra a statútum rendelet 4. § 11. pontja szerint jelenleg feladat- és hatáskörrel rendelkező Miniszterelnökségtől.

Az *Emberi Erőforrások Minisztériuma* (a továbbiakban: EMMI) megkeresésemre válaszolva arról tájékoztatott, hogy a statútum rendelet alapján az EMMI r. módosítása ügyében jelenleg hatáskörrel a Miniszterelnökség rendelkezik, így e kérdéskörében a Miniszterelnökség véleményét tartja irányadónak. Jelezte továbbá, hogy az EMMI r. módosításának szükségességével egyetértve kezdeményezte a Miniszterelnökségnél a felvetett problémával összefüggőújraszabályozást. Válaszlevelében az EMMI ugyanakkor kiemelte, hogy az EMMI r. módosítása esetén a védetté nyilvánítási eljárásra vonatkozó szabályok átfogó felülvizsgálata és körültekintő egyeztetése szükséges.

A *Miniszterelnökség* a megkeresésemre adott válaszában arról tájékoztatott, hogy a kulturális örökség védelméről szóló 2001. évi LXIV. törvény (a továbbiakban: Kötv.) 48. § (1) bekezdése

alapján a kulturális javak védetté nyilvánítására irányuló eljárás kizárólag hivatalból indul, az kérelemre nem indítható. Az eljárás megindítására a Forster Gyula Nemzeti Örökségvédelmi és Vagyongazdálkodási Központ Műtárgyfelügyeleti Irodájának (a továbbiakban: műtárgyfelügyeleti hatóság) mérlegelési jogkörben meghozott döntése alapján kerülhet sor. Az EMMI r. 2. § (1) bekezdése alapján a gyűjtőkör szerint illetékes közgyűjtemény a védési eljárás kezdeményezője lehet. Ugyanakkor a védési javaslat megtételével a közgyűjtemény – a panasszal érintett esetben a Szépművészeti Múzeum – nem minősül az eljárás kérelmezőjének, avagy ügyfélnek, hanem közérdekű bejelentést tesz, amely egyben védési javaslatot tartalmaz. Amennyiben a műtárgyfelügyeleti hatóság a javaslat alapján az eljárás megindításáról dönt, az EMMI r. 1. számú mellékletében meghatározott szakértőt rendel ki. Mindez a Miniszterelnökség álláspontja szerint összhangban áll a Ket. 58. § (3) bekezdésének rendelkezéseivel, miszerint ha jogszabály meghatározott szakértő igénybevételét írja elő, úgy ezt a szervezetet, intézményt, testületet vagy személyt kell szakértőként kirendelni.

Amennyiben a közérdekű bejelentés tartalmazza az EMMI r. 3. §-ban meghatározott tartalmi kritériumokat, az EMMI rendelet 2. § (1) bekezdésének értelmében szakértői közreműködésnek minősül. Amennyiben a szakértőként bevont közgyűjteménnyel szemben nem áll fenn a Ket. rendelkezései szerinti kizárási ok, a védési eljárás a javaslattevő, egyben szakértőként kirendelt közgyűjtemény semmilyen jogát vagy jogos érdekét sem közvetve, sem közvetlenül nem érinti, így az érintett közgyűjtemény nem minősül ügyfélnek. A védetté nyilvánító határozat kizárólag a tárgyak tulajdonosára és birtokosára vonatkozóan állapít meg kötelezettséget, az ő jogaikat, jogos érdekeiket érinti, ők minősülnek ügyfélnek.

A Miniszterelnökség – a panaszosi beadványban is hivatkozott – Ket. 58. § (6) bekezdésével, valamint a Ket. 42. § (1) bekezdésével összefüggésben előadta, hogy amennyiben a védetté nyilvánításra javaslatot tevő közgyűjteményre vonatkozó, a Ket. szerinti kizárási ok merül fel, a műtárgyfelügyeleti hatóság a Ket. szabályai szerint jár el. Amennyiben indokolt, a műtárgyfelügyeleti hatóság a jogszabályban meghatározott közgyűjtemény mellett további szakértőt, közgyűjteményt rendel ki. A Miniszterelnökség végezetül felhívta a Hivatal figyelmét arra is, hogy a kulturális javak védési eljárásának elfogulatlan és szakmailag megalapozott döntéshozatalát a Korm. rendelet 8. §-ban nevesített Kulturális Javak Bizottsága segíti, amely a kulturális javak védelmében érintett intézmények, szervezetek képviselőiből álló 9 tagú szakmai tanácsadó testület. A műtárgyfelügyeleti hatóság köteles kikérni a Kulturális Javak Bizottságának állásfoglalását a kulturális javak védetté nyilvánítására irányuló eljárásban. A Kulturális Javak Bizottsága fontos garancia arra, hogy amennyiben a hatóság előtt addig ismeretlen kizárási ok gyanúja merülne fel, a Kulturális Javak Bizottsága minderre felhívhatja a figyelmet. Tekintettel az eljárásba bevont szakértők nagy számára, nem fordulhat az elő, hogy a védettség tárgyában részrehajló döntés szülessen.

Mindezek alapján a *Miniszterelnökség álláspontja szerint a hivatkozott EMMI r. rendelkezései nem alaptörvény ellenesek, annak módosítását nem tartja indokoltnak.*

**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.

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.

Az alapvető jogok biztosa eljárása során vizsgálja, hogy akár a hatósági jogalkalmazás, akár az annak alapjául szolgáló jogszabály alapjoggal összefüggő visszásságot eredményez-e. Az

ombudsmani gyakorlat eddig is világossá tette, hogy a biztos számára egy adott jogi szabályozás alapjogi aspektusú vizsgálatára, valamint a jogszabály hiányosságával, tartalmi hibáival, avagy a hatósági jogalkalmazással 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, valamint a jogalkalmazók irányába a normaszöveggel illetve a joggyakorlattal kapcsolatban felmerülő alapjogi, alkotmányossági aggályokat.

2. A Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet (a továbbiakban: statútum rendelet) 4. § 11. pontja alapján a Miniszterelnökséget vezető miniszter a Kormány kulturális örökség védelméért felelős tagja.

**II. A vizsgált alapjog 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 állami garanciákkal és alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint egyes alapjogi tesztekre.

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 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."

A közigazgatási eljárások tisztességességének követelményét az Alkotmány nem nevesítette, az alatt a tulajdonképpeni tisztességes eljárást és összetevőit, másrészt pedig a közigazgatási eljárás tisztességességét értette. E körben kimondta, hogy az alanyi jogok érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos követelményéből erednek, de szoros kapcsolatban állnak a jogegyenlőséggel, a törvény előtti egyenlőséggel is. A megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban ugyanis a jogbiztonság az, ami sérelmet szenved [75/1995. (XI. 21.) AB határozat].

Az Alkotmánybíróság 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.

**III. Az ügy érdeme tekintetében**

**1. A gyűjtőkör szerint illetékes közgyűjtemény eljárásjogi pozíciójának kérdésköre**

A gyűjtőkör szerint illetékes közgyűjtemény – a panasszal érintett ügyben a Szépművészeti Múzeum –, mint a védési eljárás kezdeményezője eljárásjogi pozíciójának megítélése során a Ket. vonatkozó rendelkezéseiből indokolt kiindulni.

A Ket. 15. § (1) bekezdése szerint ügyfél az a természetes vagy jogi személy, továbbá jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, akinek jogát vagy jogos érdekét az ügy érinti, akit hatósági ellenőrzés alá vontak, illetve akire nézve a hatósági nyilvántartás adatot tartalmaz. A Ket. 15. § (1) bekezdésében lévő ügyfélfogalom és az azzal megteremtett ügyféli jogállás olyan általános érvényű és garanciális jellegű rendelkezése a törvénynek, melyet mindig az adott hatósági ügy tárgyát képező alanyi jogok és jogos érdekek vizsgálata alapján lehet tartalommal megtölteni. A Ket. a lehető legtágabb személyi körnek kívánja biztosítani az ügyfélképességet, amelynek a jogképességen túl feltétele az ügyben való érintettség.

Az EMMI r. a gyűjtőkör szerint illetékes közgyűjtemény számára egyértelműen szakértői szerepet szán, amely jogszabályon alapuló feladatot és hatáskört állapít meg részére, de amely nem egyenértékű az igényérvényesítés stádiumába lépett joggyakorlással, vagyis az ügyféli jogállással.

*Következésképpen álláspontom szerint a gyűjtőkör szerint illetékes közgyűjtemény a védetté nyilvánítási eljárás kapcsán ügyfélként nem járhat el, ügyféli jogállása nem állapítható meg. Az a tény, hogy a közgyűjtemény javaslatot tehet védetté nyilvánítási eljárás megindítására, nem jelent kényszerítő kötelezettséget a hatóság számára a közigazgatási hatósági eljárás megindítására. A hivatalból induló eljárások – és így a Kötv. 48. §-a szerint szintén hivatalból meginduló védetté nyilvánítási eljárás – esetén a Ket. a felhatalmazott hatóságok mérlegelésére bízza a feltételek vizsgálatát, és annak eldöntését, hogy indokolt-e a konkrét ügyben az eljárás megindítása.*

Itt szükséges megjegyezni, hogy a hivatalbóli hatósági eljárások megindításának gyakori előzménye a (közérdekű) panasz, javaslat vagy bejelentés, amely így a közigazgatási hatóság észlelésének vagy tudomásszerzésének egyik formája. A Panasztv. szerinti panasz és közérdekű bejelentés nem hoz létre hatósági jogviszonyt a panaszos/bejelentő és az eljáró szerv között, ebből azonban nem következik az, hogy e beadványok folytán nem kerülhet sor hivatalból hatósági eljárás lefolytatására. (A Panasztv. közérdekű bejelentés fogalma – szemben a panasz definíciójával – nem tartalmazza, hogy az államigazgatási eljárás hatálya alá tartozó ügyek kizártak volnának.)

A közérdekű bejelentés lényege ugyanis, hogy az valamely harmadik fél által elkövetett jogszabálysértésre tekintettel – amely nem feltétlenül a bejelentőnek okozott jogsérelmet – a harmadik fél elleni eljárás lefolytatását célozza.

Ez az eljárás nem a bejelentő (vagy más) jogsérelmének reparálására irányul (a jogsérelem léte nem is feltétel), csak a *„köz érdekében”* alkalmazott szankciók, jogkövetkezmények megállapítására irányuló hivatalból induló eljárás kezdeményezését jelenti, amely a jogsérelmet – ha van egyáltalán – legfeljebb közvetve, áttételesen orvosolhatja.

Az EMMI r. 2. § (1) bekezdésében illetőleg mellékletében szakértői intézményként tünteti fel a közgyűjteményeket. A szakvélemény tartalmi elemeit az EMMI r. 3. §-a határozza meg. Az EMMI r. 2. § (1) bekezdése kimondja, hogy a kulturális javak védetté nyilvánítására irányuló eljárásban az 1. mellékletben meghatározott szervezetek szakértőként működnek közre. Szakértői

közreműködésnek minősül a gyűjtőkör szerint illetékes közgyűjtemény védetté nyilvánítást kezdeményező javaslata, ha az megfelel a 3. §-ban foglalt tartalmi követelményeknek. Erre tekintettel *a műtárgyfelügyeleti hatóságnak lényegében normatív kötelezettsége a Ket. 58. § (1) bekezdés b) pontja és 58. § (3) bekezdése, valamint az EMMI r. hivatkozott rendelkezései alapján szakértelmet igénylő lényeges körülmény megítélése kapcsán a gyűjtőkör szerint illetékes közgyűjteményt, mint szakértő intézményt kirendelni és szakvéleményét figyelembe venni. Mindezek alapján megállapítható, hogy gyűjtőkör szerint illetékes közgyűjtemény a védetté nyilvánítási eljárásban betöltött eljárásjogi pozíciója szerint szakértőnek minősül.*

Kiemelendő továbbá, hogy a Korm. rendelet 4. § a) pont 1. alpontja alapján a Központ Műtárgyfelügyeleti Irodája örökségvédelmi hatóságként látja el – többek között – a kulturális javak védetté nyilvánításával kapcsolatos hatósági feladatok. A Korm. rendelet 8. §-a alapján a Központ szakmai tanácsadó testületként működteti a Kulturális Javak Bizottságát, amely *a kulturális javakkal kapcsolatos hatósági* és *egyéb szakmai döntések előkészítésében* segíti a Központ munkáját. A Kulturális Javak Bizottsága kilenctagú testület, amelynek egy-egy tagját a Magyar Tudományos Akadémia, a Magyar Művészeti Akadémia, a Magyar Nemzeti Múzeum, az Országos Széchényi Könyvtár, a Szépművészeti Múzeum, a Magyar Nemzeti Levéltár, a Magyar Műkereskedők és Galériák Országos Szövetsége, valamint a miniszter jelölése alapján 2 évre a Központ elnöke kéri fel, további egy tagját 2 évre a Központ elnöke kéri fel. Következésképpen a védetté nyilvánítási eljárásban a Kulturális Javak Bizottságának tagjaként az EMMI r. 2. § (1) bekezdésében illetőleg mellékletében a védetté nyilvánítási eljárás keretében szakértői intézményként feltüntetett, egyes közgyűjtemények – nevesítve a Szépművészeti Múzeum, a Magyar Nemzeti Múzeum, valamint a Magyar Nemzeti Levéltár – is részt vesznek a döntés előkészítésében. Kiemelendő továbbá, hogy a Miniszterelnökség megkeresésemre adott válaszában külön ki is hangsúlyozza, hogy a műtárgyfelügyeleti hatóság köteles kikérni a Kulturális Javak Bizottságának állásfoglalását a kulturális javak védetté nyilvánítására irányuló eljárásban.

**2. Kétféle minőségben való részvétel kérdésköre**

Fentiek alapján indokolt a közgyűjtemények védetté nyilvánítási eljárásban betöltött szakértői minőségét, valamint a Korm. rendelet 8. §-a szerinti Kulturális Javak Bizottságának tagjaként a védetté nyilvánítási eljárás során a döntés előkészítésében való közreműködését a Ket. 42. § (1) bekezdése, valamint az 58. §-a viszonylatában is megvizsgálni.

A hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való jog a jogállamiság elvéből táplálkozik, azt biztosítja az állampolgár részére, hogy az államhatalommal szembekerülve tisztességes bánásmódban lesz része. Természetesen a hatóságnak a közérdek érvényesítése az elsődleges feladata, a pártatlanság kívánalma éppen ezért döntően az eljárás lefolytatásának miként jére vonatkozik. A pártatlanság kívánalma a kizárás jogintézményén keresztül valósul meg az egyes eljárásjogokban. A Ket. szabályrendszerében a kizárási szabályok az eljárás résztvevőire az eljárásban betöltött különböző pozíciójukra tekintettel külön-külön kerülnek megállapításra (tanú, szakértő, tolmács) és e rendelkezései olyan jogállami minimumkövetelmények, amelyektől eltérést nem enged a hatálya alá tartozó eljárásokban. A Ket. az egyes kizárási okokat részben individuális, egyes személyekkel szemben fennálló, részben pedig intézményes, azaz a hatósággal szemben fennálló okként jelöli meg. Előbbieket a Ket. 42. § (1)–(3) bekezdései, utóbbiakat (4)–(6) bekezdései állapítják meg.

A Ket. 42. § (1) bekezdése szerint az ügy elintézésében nem vehet részt az a személy, akinek jogát vagy jogos érdekét az ügy közvetlenül érinti, továbbá az, aki az ügyben tanúvallomást tett, hatósági közvetítőként, az ügyfél képviselőjeként, hatósági tanúként vagy szakértőként járt el, valamint a szemletárgy birtokosa és a támogató.

Az ügy elintézésében való részvétellel összefüggésben a törvény kommentárja úgy foglal állást, hogy a döntés meghozatala csak a végső mozzanata a hatósági eljárásnak, az ügy elintézése ennél egy jóval tágabb fogalom. Ebbe beletartozik minden, az ügy érdemével összefüggő eljárási cselekmény. Az ügy elintézésében való részvétel fogalmát magyarázza tulajdonképpen a Ket. 43. § (7) bekezdése is, amikor külön nevesíti a testületi szerv tagját és vezetőjét, illetve a hatóság

kiadmányozási jogkörrel rendelkező vezetőjét. Az ügy elintézésében vesz továbbá részt minden, a döntés meghozatalában közreműködő szerv (szakhatóság, jogsegélyt nyújtó hatóság, véleményező szerv, szakértő stb.) nevében eljáró ügyintéző, az ezeknél kiadmányozási jogkörrel vagy hatáskörrel rendelkező vezetők.

A Ket. 42. § (1) bekezdésében rögzített személyekkel szemben fennálló abszolút kizárási okok mindegyike az eljárásban betöltött pozícióhoz kapcsolódik, egyértelmű, hogy az érintettségen van a hangsúly. Az ügyféli valamint a többi eljárási pozíció nevesítése is mind azt az eljárásjogi alapgondolatot hivatott megvalósítani, hogy *senki sem vehet kétféle minőségben részt egy hatósági eljárásban.* Erre tekintettel nevesíti az ügyfél képviselőjét, a hatósági közvetítőt, a hatósági tanút, a tanút, a szakértőt és a szemletárgy birtokosát, valamint a támogatót.

A szakértő munkáját pártatlanul, tárgyilagosan, elfogultságtól mentesen kell végeznie. Ennek eljárásjogi garanciája lelhető fel a Ket. 58. § (6) bekezdésében illetőleg a Ket. 42. §-ában, figyelemmel arra, hogy szigorú szabályokat állapít meg az elfogult szakértőnek az eljárásból történő kizárására. Szakértőként ugyanis nem járhat el az, akivel szemben az ügyintézőre vonatkozó kizárási ok áll fenn, aki tanúként nem hallgatható meg, vagy aki a tanúvallomást megtagadhatja.

*A szakértő feladata, hogy a hatóság kirendelése alapján, a tudomány és a műszaki fejlődés eredményeinek felhasználásával készített szakvéleménnyel segítse a tényállás megállapítását, a szakkérdés eldöntését. A szakértő tehát a közigazgatás állami feladatának ellátásában, de nem állami szervként működik közre azzal, hogy az adott eljárás lefolytatásához szükséges szakértelmet biztosítja. A hatósági eljárás során felmerülő jogkérdésekre a hatóság hivatott világosan lefektetett anyagi és eljárási jogszabályok mentén választ találni, így álláspontom szerint a szakértő jogkérdésekben nem foglalhat állást. A szakértőnek a tényállás megállapításához nyújtott segítsége azonban orientálhatja a döntéshozó hatóságot, adott esetben akár meghatározó súllyal is bírhat. Jogállami követelmény, ezért, hogy az eljárások végkimenetelét ilyen mértékben befolyásoló szereplőkre is vonatkozzon a pártatlanság kívánalmának legalapvetőbb garanciája; vagyis a hatósági eljárásban a kétféle minőségben való részvétel abszolút tilalma, az, hogy senki sem vehet részt kétféle minőségben egy hatósági eljárásban. A szakértővel szemben támasztott pártatlanság, elfogulatlanság követelménye egyrészt magával a szakértővel, annak magatartásával, szakvéleményével szembeni elvárás, másrészt az adott eljárás szabályozásával kapcsolatos objektív követelmény, azaz olyan szabályozást kell kialakítani, amely alapján elkerülhető minden olyan helyzet kialakulása, amely a szakértő pártatlanságával, elfogulatlanságával szemben bármilyen kétséget támaszt. Álláspontom szerint, ha egy eljárásban a jogalkotó lehetőséget teremt arra, hogy az eljárásba bevont szakértő a szakkérdés eldöntésén túl a döntést hozó hatóság döntésének előkészítésében is részt vehessen, a szakértő kétféle eljárásbeli szerepén keresztül az eljáró szakértő pártalanságát illetően kétely merül fel.*

*Fentiekből következően megállapítom, hogy a hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való joggal összefüggő visszásságot okoz az, hogy az EMMI r. alapján a gyűjtőkör szerint illetékes egyes közgyűjtemények – nevesítve a Szépművészeti Múzeum, a Magyar Nemzeti Múzeum, valamint a Magyar Nemzeti Levéltár – a védetté nyilvánítási eljárásban kétféle minőségben, egyrészt mint szakértő, másrészt mint a döntés előkészítésében közreműködő szerv is részt vehet. Álláspontom szerint a gyűjtőkör szerint illetékes fent hivatkozott valamely közgyűjtemény védetté nyilvánítási eljárás során szakértőként történő közreműködése az ügy elintézésében való immanens részvételt valósít meg. Ugyanis az üggyel egy sajátos eljárásjogi helyzetben – szakértőként – került kapcsolatba, amely révén szükségképpen ebből a perspektívából tekint az ügyre. Ebből következően a Kulturális Javak Bizottságában álláspontom szerint az eljárás során egyébként szakértőként kirendelt közgyűjtemény nem vehetne részt, és így a védetté nyilvánítási eljárás során meghozandó döntés előkészítésében sem működhetne közre, figyelemmel arra, hogy az eljárásban betöltött szakértői minőségére tekintettel az ügy tárgyilagos megítéléshez szükséges távolsága, végső soron pártatlansága, illetve annak látszata nem biztosítható.*

**Intézkedésem**

A fenti megállapítások alapján, az Ajbt. 37. §–a alapján felkérem a Miniszterelnökséget vezető minisztert, hogy fontolja meg a védetté nyilvánítási eljárásra vonatkozó szabályozás felülvizsgálatát és olyan jogszabályi rendelkezése előkészítését, amely egyértelművé teszi, hogy a *gyűjtőkör szerint illetékes közgyűjtemény – nevesítve a Szépművészeti Múzeum, a Magyar Nemzeti Múzeum,*

*valamint a Magyar Nemzeti Levéltár – védetté nyilvánítási eljárás során szakértőként történő kirendelése esetén, a döntés elkészítésében közreműködő Kulturális Javak Bizottságának tagjaként ne vehessen részt.*

Budapest, 2016. április

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának**
**Jelentése**
**az AJB-5171/2016. számú ügyben**

Ügyintéző: dr. Zséger Barbara

**Az eljárás megindulása**

Panaszost a rendőrség egy büntetőeljárásban tanúként hallgatta meg. A panaszos kérte adatainak zártan kezelését. A kérésnek a rendőrség úgy tett eleget, hogy a zártan kezelés a panaszos nevére nem vonatkozott. 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 a Szigetszentmiklósi Rendőrkapitányságtól.

**Érintett alapvető jogok**

A jogállamiság elve és az abból fakadó jogbiztonság követelménye: *„Magyarország független, demokratikus jogállam."* (Alaptörvény B) cikk /1/ bekezdés)

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**

A panaszos 2013. március 12-én egy parkolóban bűncselekmény szemtanúja volt. A Szigetszentmiklósi Rendőrkapitányság még aznap lopás vétségének magalapozott gyanúja miatt indított büntetőeljárásban tanúként hallgatta meg. A tanúkihallgatásról készült jegyzőkönyv szerint a rendőrség a tanút tájékoztatta arról, hogy „a Be. 95. §-a alapján életének, testi épségének vagy személyes szabadságának védelme, valamint annak érdekében, hogy vallomását megfélemlítés nélkül tegye meg, személyi adatainak zárt kezelése elrendelhető, illetőleg személyi védelem biztosítható".

A jegyzőkönyv szerint a panaszos kérte a személyi adatainak zárt kezelését, amit aláírásával igazolt. Ezt követően – ugyancsak a jegyzőkönyv szerint – a hatóság tagja a Be. 96. § (1) bekezdése alapján a tanú kérelmére elrendelte „a tanú adatainak – nevén kívüli – zárt kezelését". 2013. május 17-én, a tanú folytatólagos kihallgatásáról készült jegyzőkönyv már csak a panaszos nevét tartalmazta. A panaszos később tájékoztatást kért a rendőrségtől arról, hogy az adatainak zártan kezelése miért nem terjed ki a nevére.

A Szigetszentmiklósi Rendőrkapitányság tájékoztatása szerint a kihallgatás előtt a panaszos figyelmét felhívták a személyes adatok zárt kezelésének lehetőségére, majd a panaszos jegyzőkönyvben aláírt erre vonatkozó kérelmét követően elrendelték az adatainak – nevén kívüli – zárt kezelését. A megkeresésemre adott válaszában a rendőri szerv hivatkozott arra, hogy a „tanú kihallgatásakor a hatályos büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény 96. § (1) bekezdése a tanú adatainak – nevén kívüli – zártan kezelését írja elő". Ennek megfelelően járt el.

**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 rendőrség rendvédelmi szerv, tevékenysége vizsgálatára tehát kiterjed a hatásköröm.

**2. Az alapvető jogok és az ügy érdeme 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.

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 büntetőeljárás során a tanú védelmének elsődleges és leggyakrabban használt eszköze a tanú személyi adatainak zártan történő kezelése. A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (a továbbiakban: Be.) 95. §-a szerint „a tanú életének és testi épségének vagy személyes szabadságának védelme, valamint annak érdekében, hogy a tanú a vallomástételi kötelezettségének eleget tegyen és a vallomását megfélemlítés nélkül tegye meg, a tanút az e törvényben meghatározottak szerint védelemben kell részesíteni". Az adatok zártan kezelésének tehát kettős célja van.

Egyrészt hozzájárul a tanú életének, testi épségének és személyes szabadságának megóvásához, másrészt a tanú védelmének biztosításán keresztül hozzájárul ahhoz, hogy a tanú a vallomástételi kötelezettségének eleget tegyen, ezzel elősegíti az állam büntető hatalmának érvényesítését. A vizsgált esetben a tanút első alkalommal 2013. március 12-én hallgatták ki. A kihallgatás időpontjában hatályban volt Be. 96. § (1) bekezdése az alábbi módon és szöveggel szabályozta az adatok zártan kezelését:

„A bíróság, az ügyész, illetve a nyomozó hatóság hivatalból elrendelheti, illetve a tanú, vagy az érdekében eljáró ügyvéd kérelmére elrendeli, hogy a tanú személyi adatait [85. § (2) bekezdés] az iratok között elkülönítve, zártan kezeljék. Ezekben az esetekben a tanú zártan kezelt adatait csak az ügyben eljáró bíróság, az ügyész, illetve a nyomozó hatóság tekintheti meg."

A Be. az idézett szakaszban nem részletezi, hogy a zártan kezelés lehetősége a tanú mely adataira vonatkozik, csupán visszautal a Be. 85. § (2) bekezdésére, ami szerint „a kihallgatás kezdetén meg kell kérdezni a tanútól *a nevét, a születési idejét és helyét, anyja nevét, a lakóhelyének és tartózkodási helyének címét, a foglalkozását, a személyazonosító okmány számát*, valamint azt, hogy a terhelttel vagy a sértettel rokoni viszonyban van-e, vagy hogy az ügyben más okból érdekelt vagy elfogult-e". A Be. 96. § (1) és Be. 85. § (2) bekezdései szóban forgó szövegének összevetése alapján egyértelmű, *hogy a személyi adatok körébe a tanú neve is beletartozik*.

*Abban az esetben tehát, ha a tanú kéri adatainak zártan kezelését, az vonatkozik a nevére is.*

A tankihallgatásról szóló jegyzőkönyv helyesen tartalmazza az adatok zártan kezelésének lehetőségére vonatkozó figyelmeztetést (Be. 95. §), és a tanú arra irányuló kérelmét is, hogy az adatainak zártan kezelését kéri.

Sem a figyelmeztetés, sem az erre irányuló kérelem nem utal arra, hogy az adatok zártan történő kezelése nem terjed ki a tanú nevére.

A hatóság eljáró tagjának azon rendelkezése, amivel a Be. 96. (1) bekezdése alapján elrendelte „a tanú adatainak – nevén kívüli – zárt kezelését" *nem felelt meg a Be. akkor hatályos szövegének, az a Be-nek a jegyzőkönyv felvételekor már hatályon kívül helyezett változatán alapult.* A rendőrség álláspontja szerint a „tanú kihallgatásakor a hatályos büntető-eljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény 96. § (1) bekezdése a tanú adatainak – nevén kívüli – zártan kezelését írja elő".

Valóban létezett korábban olyan hatályos szöveg, amely kivette a tanú adatainak köréből a nevet és a következőképpen szólt: „A tanú, illetőleg az érdekében eljáró ügyvéd kérelmére vagy hivatalból elrendelhető, hogy a tanú személyi adatait [85. § (2) bek.] – a nevén kívül – az iratok között elkülönítve, zártan kezeljék. Kivételesen indokolt esetben a tanú nevének zárt kezelése is elrendelhető." [Be 96. § (1) bek., hatályos 2010. december 31-ig)]

Ezt azonban az *Alkotmánybíróság a 104/2010. (VI. 10.) AB határozatával – pro futuro hatállyal, 2010. december 31. napjával – megsemmisítette. Az ezt követően, 2011. január 1-jétől hatályos szöveg már nem veszi ki a tanú személyi adatainak köréből a nevet, csupán utal a Be. 85. § (2) bekezdésére.*

Az Alkotmánybíróság működésének kezdete óta a személyes adatok védelméhez való jogot következetesen nem hagyományos védelmi jogként értelmezi, hanem annak aktív oldalát is figyelembe véve, információs önrendelkezési jogként (lásd 15/1991. (IV. 13.) AB határozat).

A 104/2010. (VI. 10.) AB határozata szerint „az Alkotmány 59. §-ában biztosított személyes adatok védelméhez való jognak eszerint az a tartalma, hogy mindenki maga rendelkezik személyes adatainak feltárásáról és felhasználásáról. … Kivételesen törvény elrendelheti személyes adat kötelező kiszolgáltatását, és előírhatja a felhasználás módját is. Az ilyen törvény korlátozza az információs önrendelkezés alapvető jogát, és akkor alkotmányos, ha megfelel az Alkotmány 8. §-ában megkövetelt feltételeknek. … Az Alkotmánybíróság a 42/1993. (VI. 30.) AB határozatban fejtette ki először részletesen, hogy az állami büntető igény érvényesítésének keretéül szolgáló büntetőeljárás folyamata miként jár együtt az egyén alapvető alkotmányos jogainak, így a személyes adat védelméhez való jognak a korlátozásával. A lehetséges korlátozások nem csupán a büntetőeljárás alá vont személyt érintik, hanem érinthetik az eljárásban tanúként részt venni köteles, vagy a bizonyítékok megszerzése érdekében alkalmazott eljárási cselekményeket (házkutatás, lefoglalás) eltűrni köteles kívülálló személyek alkotmányos alapjogait is. (ABH 1993, 300, 305.) A 43/2004. (XI. 17.) AB határozat a hatósági tanúra vonatkozó szabályozás kapcsán hangsúlyozta, hogy az ilyen büntetőeljárási cselekmények végrehajtása fokozott garanciákat igényel az eljárási cselekmények érintettjeinek jogai védelmében, illetve az eljárás jogszerűségének biztosítása érdekében (ABH 2004, 597, 607.)."

Az Alkotmánybíróság megállapította továbbá, hogy a „tanúzási, illetve megjelenési kötelezettség alól egyébként nem mentesülő személynek (aki kívülálló vagy a bűncselekmény sértettje) a tanúvédelmi rendszeren belül érvényesülő információs önrendelkezési joga körébe tartozik, hogy az adatok zárt kezelését kérje. Ezzel szemben nincs olyan alkotmányos indok vagy cél, amely miatt a nyomozó hatóságot, az ügyészt, valamint a bíróságot fel kell arra jogosítani, hogy – vizsgálva a tanú fenyegetettségének objektív alapjait és mérlegelve a teljesíthetőséget – a kérelmet megtagadhassa." (104/2010. (VI. 10.) AB határozat)

Megállapítom, hogy a Szigetszentmiklósi Rendőrkapitányság panaszossal szemben eljáró tagja azzal, hogy az eljárás során hatályos Be. szabályozása és a tanú kérése ellenére nem kezelte zártan a tanú személyes adatai között a nevét is, a tanú *személyes adatainak védelméhez való jogával összefüggésben,* azzal pedig, hogy a *büntetőeljárás során a Be. korábban hatályos szövegét alkalmazta, a jogállamiság alapelvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggésben visszásságot okozott.*

**Intézkedéseim**

A jelentésemben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásság jövőbeni megelőzése érdekében

– az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján *felkérem az országos rendőrfőkapitányt*, hogy célellenőrzés keretében országos szinten vizsgáltassa meg a rendőri nyomozó hatóságok számára rendszeresített tanú jegyzőkönyv nyomtatványokat abból a szempontból, hogy azok a Be. hatályos szövegének megfelelő fordulatokat tartalmazzák-e a tanú személyes adatainak zártan kezelése elrendelésével összefüggésben.

– az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján *kezdeményezem a Szigetszentmiklósi Rendőrkapitányság vezetőjénél*, hogy jelentésemnek az érintett személyi állomány előtt való ismertetésével gondoskodjon a tanú személyes adatainak zártan kezelése elrendelése során a mindenkor hatályos Be. szabályainak érvényesüléséről, és azok maradéktalan betartását visszatérően ellenőrizze.

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 köztestület,

*e)* a Magyar Honvédség,

*f)* rendvédelmi szerv,

*g)* közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv e jogkörében,

*h)* nyomozó hatóság vagy az ügyészség nyomozást végző szerve,

*i)* közjegyző,

*j)* törvényszéki végrehajtó,

*k)* önálló bírósági végrehajtó vagy

*l)* közszolgáltatást végző szerv

(a továbbiakban együtt: hatóság) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket - ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát - már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

(2) Közszolgáltatást végző szerv – függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik –

*a)* az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó, illetve e feladat ellátásában közreműködő szerv,

*b)* a közüzemi szolgáltató,

*c)* az egyetemes szolgáltató,

*d)* az állami vagy európai uniós támogatás nyújtásában vagy közvetítésében közreműködő szervezet,

*e)* a jogszabályban közszolgáltatásként megjelölt tevékenységet végző szervezet, valamint

*f)* a jogszabályban előírt, kötelezően igénybeveendő szolgáltatást nyújtó szervezet.

A közszolgáltatást végző szerv kizárólag e tevékenységével összefüggésben vizsgálható.

(3) Az alapvető jogok biztosa nem vizsgálhatja

*a)* az Országgyűlés,

*b)* a köztársasági elnök,

*c)* az Alkotmánybíróság,

*d)* az Állami Számvevőszék,

*e)* a bíróság, valamint

*f)* az ügyészség nyomozást végző szerve kivételével az ügyészség

tevékenységét.

*2. A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény*

(2013. I. 2. és 2013. VI. 28. között hatályos szöveg)

85. § (2) A kihallgatás kezdetén meg kell kérdezni a tanútól a nevét, a születési idejét és helyét, anyja nevét, a lakóhelyének és tartózkodási helyének címét, a foglalkozását, a személyazonosító okmány számát, valamint azt, hogy a terhelttel vagy a sértettel rokoni viszonyban van-e, vagy hogy az ügyben más okból érdekelt vagy elfogult-e. Ezekre a kérdésekre a tanú akkor is köteles válaszolni, ha egyébként a vallomástételt megtagadhatja.

95. § A tanú életének és testi épségének vagy személyes szabadságának védelme, valamint annak érdekében, hogy a tanú a vallomástételi kötelezettségének eleget tegyen és a vallomását megfélemlítés nélkül tegye meg, a tanút az e törvényben meghatározottak szerint védelemben kell részesíteni.

96. § (1) A bíróság, az ügyész, illetve a nyomozó hatóság hivatalból elrendelheti, illetve a tanú, vagy az érdekében eljáró ügyvéd kérelmére elrendeli, hogy a tanú személyi adatait [85. § (2) bekezdés] az iratok között elkülönítve, zártan kezeljék. Ezekben az esetekben a tanú zártan kezelt adatait csak az ügyben eljáró bíróság, az ügyész, illetve a nyomozó hatóság tekintheti meg.

**Az alapvető jogok biztosának**
**Jelentése**
**az AJB-4784/2016. számú ügyben**

**Előadó: dr. Kozicz Ágnes**

## 1. Az eljárás megindítása, előzmények

Súlyosan mozgáskorlátozott panaszos fordult hozzám beadvánnyal, amelyben a személygépkocsi szerzési és átalakítási támogatással kapcsolatos jogi szabályozást kifogásolta.

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 fogyatékossággal 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.*

## 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, fogyatékosság, 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 fogyatékossággal élők kiemelt védelme* [Alaptörvény XV. cikk (5) „Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.”]
- *A szabad mozgás és tartózkodás joga* [Alaptörvény XXVII. cikk (1) bekezdés „Mindenkinek, aki törvényesen tartózkodik Magyarország területén, joga van a szabad mozgáshoz és tartózkodási helye szabad megválasztásához.”]

## 3. Alkalmazott jogszabályok

- A fogyatékossággal 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 szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (Szoctv.)
- A súlyos mozgáskorlátozott személyek közlekedési kedvezményeiről szóló 102/2011. (VI. 29.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 102/2011. Kr.)

**4. A megállapított tényállás**

***4.1. Panaszbeadvány***

A panaszbeadvány szerint a súlyos mozgáskorlátozott panaszos a személygépkocsi szerzési és átalakítási támogatást nem tudja igénybe venni, ugyanis az őt ápoló – ennek következtében ápolási díjban is részesülő – *unokájával él egy háztartásban*, azonban a súlyos mozgáskorlátozott személyek közlekedési kedvezményeiről szóló 102/2011. Kr. 2. § gb) pontja értelmében a szállítást végző személy a súlyos mozgáskorlátozott, illetve egyéb fogyatékossággal élő személlyel legalább egy éve közös háztartásban élő vér szerinti, örökbefogadott és nevelt *gyermek, vagy testvér lehet.* A hozzám forduló felnőttkorú gyermeke szintén fogyatékossággal él, egyikőjük lakóhelye sem alkalmas azonban az együttélésre, így ő nem tudja igénybe venni a támogatást. Panaszos sérelmezi, hogy míg unokája egyenesági hozzátartozóként ápolási díjban részesülhet panaszos ápolása következtében, a személygépkocsi szerzési és átalakítási támogatást nem tudja ugyanezen rokoni kapcsolat alapján igénybe venni. Nagy segítséget jelentene számukra a támogatás, ugyanis panaszos unokája adott esetben az ápolás körébe tartozóan orvoshoz sem tudja elvinni nagyanyját, személygépkocsi híján.

***4.2. Az ügyben érintett minisztérium válasza***

Megkeresésemben a panaszbeadványban foglaltakkal összefüggő szakmai álláspontjáról, tett, illetve tenni tervezett intézkedéseiről kértem tájékoztatását a szociális ügyekért és társadalmi felzárkózásért felelős államtitkárnak. Kértem, hogy annak érdekében, hogy minél szélesebb körben juthassanak a támogatáshoz a mozgásukban súlyosan korlátozott személyek, válaszában arra is térjen ki, hogy lát-e lehetőséget a 102/2011. Kr. 2. § ga) és gb) pontja olyan irányú módosítására, hogy a szállítást végző személy az érintett személlyel legalább egy éve közös háztartásban élő hozzátartozó legyen, hasonlóan az ápolási díj jogosulti körének meghatározásához.

*A szociális ügyekért és társadalmi felzárkózásért felelős államtitkár* megkeresésemre arról tájékoztatott, hogy a súlyos mozgáskorlátozott személyek közlekedési kedvezményeiről szóló 102/2011. Kr. 2. §-ának g) pontja szerint szállítást végző személy: a súlyos mozgáskorlátozott, illetve az egyéb fogyatékossággal élő személy személygépkocsival történő szállítását írásbeli nyilatkozatban vállaló, gépkocsi vezetésére jogosító érvényes vezetői engedéllyel rendelkező ga) vér szerinti, örökbefogadó- és nevelőszülő, házastárs, élettársi nyilvántartásba bejegyzett élettárs; gb) a súlyos mozgáskorlátozott, illetve egyéb fogyatékossággal élő személlyel legalább egy éve közös háztartásban élő vér szerinti, örökbefogadott és nevelt gyermek, vagy testvér; gc) a súlyos mozgáskorlátozott, illetve az egyéb fogyatékossággal élő személy személygépkocsival történő szállítását a közérdekű önkéntes tevékenységről szóló törvény szerinti önkéntes jogviszonyban végző személy, amennyiben nem áll a járművezetéstől eltiltó jogerős bírói ítélet vagy szabálysértési határozat hatálya alatt.

Azoknak a közeli hozzátartozói kapcsolatoknak az esetében, ahol tipikus élethelyzetnek a családtagok együttélése tekinthető (fogyatékos gyermek szülője, fogyatékos személy házastársa, élettársa), a jogszabály nem követeli meg a közös háztartásban élést, azaz sem a közös bejelentett lakóhelyet, sem a közös tartózkodási helyet, mert a szoros életközösség ténye enélkül is megalapozottan valószínűsíthető. Más a helyzet a testvér vagy a nagykorú gyermek esetében, ugyanis a korábbi támogatási rendszer (a súlyos mozgáskorlátozott személyek közlekedési kedvezményeiről 164/1995. (XII. 27.) Korm. rendelet) végrehajtási tapasztalatai szerint ebben a körben jelentősen nagyobb a visszaélés kockázata. A szülő, aki a támogatás céljával ellentétes módon akarna a gyermekének segíteni, ugyanis jellemző módon sokkal készségesebben fog a szállítására névleges megbízást adni az ország esetleg teljesen másik pontján lakó leszármazójának, mint ez fordított esetben történne. A külön lakcím megengedése e hozzátartozói kör vonatkozásában így teret nyithatna az esetleges visszaéléseknek, a rendeltetésszerű felhasználás ellenőrzését is megnehezítené, ezért a szállítást vállalók körének kibővítését csak olyan keretek között tartja elfogadhatónak, ami az eredeti jogalkotói cél megvalósulását nem lehetetleníti el.

Az államtitkár hangsúlyozta, hogy megítélése szerint a Kormányrendelet jelenleg is ésszerű és életszerű keretek között teremt lehetőséget a szállításra, a jogszabály soron következő módosítása során megfontolandónak tartja az unoka vonatkozásában – amennyiben a súlyos mozgáskorlátozott, illetve egyéb fogyatékossággal élő személlyel legalább egy éve közös háztartásban él – a szállítást vállalók körének bővítését, mivel a huzamos együttélés ténye ezen a módon megalapozhatja annak a szoros életközösségnek a fennállását, amely elvre tekintettel a jogalkotó ezt a személyi kört meghatározta.

**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 fogyatékossággal 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 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 éllel 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.”*

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 éllel állapította meg, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. Az Alkotmánybíróság szerint a jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is *világosak*, *egyértelműek*, működésüket tekintve *kiszámíthatóak* és *előreláthatóak* legyenek a norma címzettjei számára.

Az irányadó 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.[1] A közigazgatás törvényessége akkor valósul meg, ha jogilag szabályozott eljárási keretek között működik, a jogkorlátozásra adott felhatalmazást pedig törvényi szinten pontosan kell meghatározni. Nem hagyható figyelmen kívül továbbá, hogy *a kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével*, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást.

### *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 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.[2] A méltósághoz való jognak részét képezi az is, hogy minden embert másokkal egyenlő méltóságú személyként kell kezelni, vagyis az egyes emberek és embercsoportok között tilos indokolatlan, ésszerűtlen különbséget tenni.[3]

Az Alkotmánybíróság az ember életét és méltóságát egységben szemlélte, ami azt jelenti, nem választhatók külön az ember társadalmi és biológiai dimenziójához fűzhető jogok. Az emberi méltósághoz fűződő jog az alkotmánybíróság gyakorlatában nem a személy szubjektumától függő méltóságérzethez kapcsolódott, hanem azt jelentette, hogy a jog az életet az emberi minőséggel együtt ismeri el, és kapcsol ahhoz elidegeníthetetlen jogokat. *Az Alkotmánybíróság szerint az emberi méltósághoz való jog a természetes személyek autonómiáját jelenti, az önrendelkezésüknek egy olyan, mindenki más rendelkezése alól kivont magja van, 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.

---

[1] 56/1991. (XI. 8.) AB határozat

[2] 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

[3] Halmai Gábor és Tóth Gábor Attila (szerk.): i. m. 269. o., Sári János: Alapjogok, Alkotmánytan II. Osiris Kiadó, Budapest 2004. 94. o. és Drinóczi Tímea (szerk.): i. m. 58. o.

### *5.2.3. A szabad mozgás és tartózkodás joga*

Az Alaptörvény XXVII. cikk (1) bekezdése szerint mindenkinek, aki törvényesen tartózkodik Magyarország területén, joga van a szabad mozgáshoz és tartózkodási helye szabad megválasztásához. Az Alkotmánybíróság 60/1993. (XI. 29.) AB határozata szerint a szabad mozgáshoz való jog a helyváltoztatáshoz való jog szabadságát jelenti. A magyar Alkotmány a közlekedés szabadságát külön nem nevesíti, de a szabad mozgáshoz való jog magában foglalja a járművön vagy járművel és anélkül való helyváltoztatás, a közlekedés szabadságát is.

### *5.2.4. A hátrányos megkülönböztetés tilalma, a fogyatékossággal 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, 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 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 ítélhető 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 *fogyatékossággal élőket*. Az Alaptörvény tehát az időseket és a fogyatékossággal 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, fogyatékosság) 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 államcélt: 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 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:

1. A részes államok kötelezettséget vállalnak arra, hogy biztosítják és elősegítik valamennyi alapvető emberi jog és szabadság teljes megvalósulását valamennyi fogyatékossággal élő személy számára, a fogyatékosság 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 fogyatékossággal élő személyek hátrányos megkülönböztetését tartalmazó törvények, rendelkezések, szokások és gyakorlat módosítása vagy eltörlése érdekében;
c) figyelembe veszik a fogyatékossággal 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 fogyatékosság 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 fogyatékossággal 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 fogyatékossággal 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 fogyatékossággal 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 fogyatékossággal 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 fogyatékossággal élő személyeket érintő kérdésekkel kapcsolatos más döntéshozatali eljárásokban a részes államok szorosan egyeztetnek, amelybe aktívan bevonják képviseleti szervezeteiken keresztül a fogyatékossággal élő személyeket, ideértve a fogyatékossággal 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

fogyatékossággal élő személyek jogainak hatékonyabb szabályozását biztosító rendelkezéseit. A jelen Egyezményben részes államok joga, szerződései, 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[4] 31. cikke értelmében a szerződést jóhiszeműen, kifejezéseinek szövegösszefüggésükben szokásos értelme szerint valamint *tárgya és célja figyelembevételével kell értelmezni.* A fogyatékossággal 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 fogyatékossággal élő személy számára, *és a velük született méltóság tiszteletben tartásának előmozdítása.* Az Egyezmény alapelvei között elsőként említi továbbá, hogy *a fogyatékossággal élő személyeket is megilleti a veleszületett méltóság, az egyéni autonómia tisztelete, beleértve a saját döntés meghozatalának szabadságát és a személyek függetlenségét.*[5] Ebből következően a jelentés tartalmában az emberi méltóság alapjogi védelmének primátusából vezeti le a fogyatékossággal élő személyeket megillető további és felhívott alapjogok érvényesülésének problémáit. Az ENSZ Egyezmény 9. cikke értelmében a fogyatékossággal 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 fogyatékossággal 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 fogyatékossággal 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)][6], 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 fogyatékossággal élő személyek nem egyenlő esélyekkel vehetnek részt a társadalmi életben.[7]

A dokumentum a részes államok kötelezettségei kapcsán rögzíti, hogy[8]

– 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;

---

[4] Magyarországon kihirdette a 1987. évi 12. törvényerejű rendelet

[5] ENSZ Egyezmény 3. cikk a) pont

[6] http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD/C/GC/2&Lang=en (letöltés 2015.03.04.)

[7] General comment no2 (2014) I.1.

[8] General comment no2 (2014) III.

- 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 fogyatékossággal élő személyeknek nyújtott szolgáltatásaik vonatkozásában;
- a részes államoknak szem előtt kell tartaniuk a fogyatékosság 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 fogyatékosság kialakulásához vezet, illetve *olyan körülményeket kell létrehozni, amelyben a fogyatékos emberek képesek lesznek teljesebb életre és a fogyatékosságukból fakadó terheik csökkenthetőek.*[9] 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.*[10] Az állam köteles gondoskodni a fogyatékos személyeket megillető jogok érvényesítéséről, a fogyatékos személyek hátrányait kompenzáló intézményrendszer működtetéséről a nemzetgazdaság mindenkori lehetőségeivel összhangban.[11]

### *5.3.1. Habilitációs, rehabilitációs szolgáltatásokhoz és ellátásokhoz való egyenlő esélyű hozzáférés és a helyváltoztatás joga*

A CRPD 26. cikke (Habilitáció és rehabilitáció) rögzíti, hogy 1. A részes államok megtesznek minden hatékony és szükséges intézkedést – ideértve a sorstársi segítségnyújtást is – annak érdekében, hogy *a fogyatékossággal élő személyek számára az élet minden területén biztosított legyen a legteljesebb függetlenség, a fizikai, mentális, szociális és szakmai képességek, valamint a teljes befogadás és részvétel elérése és megtartása.* E célból a részes államok átfogó habilitációs és rehabilitációs szolgáltatásokat és programokat hoznak létre, erősítik és kiterjesztik azokat, különös tekintettel az egészségügy, a foglalkoztatás, az oktatás és a szociális szolgáltatások terén. 3. A részes államok *támogatják* a habilitációhoz és rehabilitációhoz kapcsolódó, a fogyatékossággal élő személyek számára tervezett *támogató-segítő eszközök és technológiák elérhetőségét, ismeretét és használatát.*

Az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdése szerint Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és *a fogyatékkal élőket.*

A Fot. 19. §-a értelmében a fogyatékos személynek joga van a rehabilitációra. E jog érvényesítését rehabilitációs szolgáltatások, ellátások biztosítják.

A habilitációs, rehabilitációs ellátásokhoz való egyenlő esélyű hozzáférés és a helyváltoztatáshoz való jog közötti kapcsot az *önálló életvitel, az önrendelkezés* gyakorlása jelenti.

[9] Fot. 2. § (1) bekezdés
[10] Fot. 2. § (3)-(4) bekezdés
[11] Fot. 2. § (5) bekezdés

A CRPD 19. cikke kimondja, hogy az Egyezményben *részes államok elismerik a fogyatékossággal 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 fogyatékossággal élő személyek teljes mértékben élvezhessék e jogaikat és a teljes közösségi befogadást és részvételt; a személyes mobilitásról szóló 20. cikk ehhez kapcsolódóan rögzíti, hogy *a részes államok a fogyatékossággal élő személyek függetlenségének a lehető legnagyobb mértékű biztosítása mellett hatékony intézkedéseket hoznak a személyes mobilitás biztosítására,* beleértve az alábbiakat:

a) a fogyatékossággal élő személyek személyes mobilitásának az általuk meghatározott időben és módon, elérhető áron történő lehetővé tétele;

*b) a fogyatékossággal élő személyeknek a minőségi mobilitási támogatásokhoz, eszközökhöz, segítő technológiákhoz, valamint a személyes segítségnyújtás különböző formáihoz és a közvetítőkhöz való hozzáférésének megkönnyítése, beleértve azok elérhető áron történő rendelkezésre bocsátását;*

c) képzés biztosítása a mobilitással kapcsolatos ismeretekről a fogyatékossággal élő személyek és a velük foglalkozó szakértők részére;

*d) a mobilitási támogatásokat, eszközöket és segítő technológiákat előállító jogalanyok ösztönzése a fogyatékossággal élő személyek mobilitási szempontjainak figyelembevételére.*

A szerzési és átalakítási támogatásra (a továbbiakban együtt: közlekedési kedvezmény) a súlyos mozgáskorlátozott személy jogosult, ha

a) a kérelem benyújtását megelőző hét éven belül ő maga vagy rá tekintettel más személy nem részesült a kérelem szerinti közlekedési kedvezményben, és

b) a keretszámra és az előnyben részesítendő személyekre (6.§ (3) bekezdés) tekintettel a közlekedési kedvezmény számára megállapítható, és a jogszabályban meghatározott esetekben önálló személygépkocsi használó vagy szállítást végző személy szállítja.[12]

A 102/2011. Kr. értelmében *súlyos mozgáskorlátozott személy*

a) az a személy, aki a Fot. vonatkozó rendelkezése alapján *mozgásszervi fogyatékosnak*[13] vagy *halmozottan fogyatékosnak*[14] minősül és halmozott fogyatékosságai közül legalább az egyik mozgásszervi fogyatékosság;

b) az a személy, aki a 18. életévét nem töltötte be és a magasabb összegű családi pótlékra jogosító betegségekről és fogyatékosságokról szóló 5/2003. (II. 19.) ESzCsM rendelet 1. mellékletében meghatározott, az L betűjel szerinti mozgásszervi fogyatékosságban szenved, vagy a P betűjel szerinti többszörös és összetett betegségben szenved és a többszörös és összetett betegségei közül legalább az egyik mozgásszervi fogyatékosságot okoz;

c) a 4/A. alcím szerinti minősítési rendszer szerint a *közlekedőképességében súlyosan akadályozott személy.*[15]

A támogatás jogosulti körét – mozgásszervi fogyatékos, halmozottan fogyatékos, közlekedő képességében súlyosan akadályozott személy – tekintve megállapítható, hogy a súlyos mozgáskorlátozott személyek számára a személygépkocsi szerzési és átalakítási támogatás *nem csupán egy közlekedési kedvezmény, hanem – többek között – a habilitációs, rehabilitációs szolgáltatásokhoz, ellátásokhoz való hozzáférés és egyben az önálló(bb) életvitel kulcsa is*.

---

[12] 102/2011. Korm. rendelet 6. § (1) bekezdés

[13] Fot. 23. § (1) bekezdés e) pontja értelmében *mozgásszervi fogyatékos,* akinek a mozgásrendszer károsodása, illetőleg funkciózavara miatt helyváltoztatása a külön jogszabályban meghatározott segédeszköz állandó és szükségszerű használatát igényli, vagy a külön jogszabály szerinti mozgásszervi betegsége miatt állapota segédeszközzel eredményesen nem befolyásolható

[14] Fot. 23. § (1) bekezdés f) pontja szerint *halmozottan fogyatékos*, akinek a Fot. 23. § (1) bekezdés az a)-e) és h) pontban meghatározott súlyos fogyatékosságok közül legalább két fogyatékossága van

[15] Fot. 8/A. § (2) bekezdése értelmében *közlekedőképességében súlyosan akadályozott* az a személy, akinek a komplex minősítésre vonatkozó részletes szabályokról szóló 7/2012. (II. 14.) NEFMI rendelet 1. melléklete szerinti a) mozgásszervi részkárosodása, b) idegrendszeri károsodás okozta felső végtagi részkárosodása, c) idegrendszeri károsodásból eredő járászavara, d) alsó, illetve felső végtagi perifériás keringési károsodás miatti részkárosodása, vagy e) az egészségi állapot meghatározásának módszerére vonatkozó szabályok alapján az a)-d) pont szerinti két részkárosodása együttesen eléri vagy meghaladja a 40%-ot, közlekedési képessége a d4452, d4500, d4501 vagy d4702 FNO kódok szerint legalább súlyosan nehezített, és ezen állapota várhatóan legalább három éven keresztül fennáll.

Ehhez kapcsolódóan fontos rögzíteni, hogy a Hivatalomhoz érkező panaszbeadványok, jelzések alapján detektálható tény, hogy ugyan a szociális ellátórendszer a támogató szolgálatokon keresztül, az egészségügyi ellátórendszer pedig a betegszállítók által hivatott támogatni a mozgásában korlátozott személyek közszolgáltatásokhoz való egyenlő esélyű hozzáférését, a támogató szolgálatok, illetve a betegszállítók országos lefedettségi és kapacitáshiánya miatt azonban az érintett személyek meglehetősen kiszolgáltatott helyzetbe kerülnek, és az egyes (egészségügyi, oktatási, habilitációs, rehabilitációs) közszolgáltatásokhoz nem jutnak hozzá, vagy csupán erőn felüli nehézségek árán.

A személygépkocsi szerzési és átalakítási támogatás a CRPD, az Alaptörvény, valamint a Fot. értelmében is olyan támogató intézkedés és eszköz, amellyel az állam mind a nemzetközi dokumentumokban, mind pedig a hazai jogszabályokban vállalt kötelezettségeinek, az érintettek alapvető jogai szempontjából pedig objektív intézményvédelmi kötelezettségének tesz eleget, lehetőséget teremtve ezáltal – hiánypótló jelleggel – a szociális és az egészségügyi ellátórendszer tehermentesítésére.

Éppen ezért szükséges lenne álláspontom szerint a támogatás jogosulti körének olyan irányú bővítése, amely szerint a „szállítást végző személy" jelenleg szűkebb fogalma helyett a Ptk.-ban meghatározott „hozzátartozó" lenne, mint ahogy az az ápolási díj kapcsán is alkalmazandó, különös tekintettel a két jogintézmény által „támogatandó" – súlyos fogyatékos – személyi kör egyezőségére. Az ápolási díjra ugyanis az a hozzátartozó jogosult, aki állandó és tartós gondozásra szoruló *súlyosan fogyatékos*, vagy tartósan beteg 18 év alatti személy gondozását, ápolását végzi.[16]

A súlyosan fogyatékos személy meghatározásánál a Szoctv.[17] lényegében átveszi a Fot. mozgásszervi fogyatékos fogalmát, amelyre a 102/2011. Korm. rendelet súlyos fogyatékos személy meghatározása szintén utal. Az ápolási díj jogosulti körének a Ptk. hozzátartozó fogalmához való igazítása azt is engedi feltételezni, hogy ésszerű és életszerű lehet az, amikor adott esetben az unoka, mint hozzátartozó ápolja beteg, súlyos mozgáskorlátozott nagyanyját; ezen – egyebekben pedig az állami szociális és egészségügyi ellátórendszert tehermentesítő – ápolási tevékenység támogatása, maradéktalan kivitelezhetősége biztosítása céljából is indokolt a személygépkocsi szerzési és átalakítási támogatásra vonatkozó előírások fentiekben részletezettek szerinti módosítása.

Az államtitkár válaszában hivatkozott, az esetleges visszaélésekre vonatkozó érvek tekintetében meglehetősen nehéz objektív szempontok alapján állást foglalni, azonban a CRPD fogyatékosságtudományi elveit megfogalmazó teoretikusok a megváltozott fogyatékos emberkép igényei, és nem az őket körülvevő társadalom morális állapotára alapították az ésszerű alkalmazkodás alapelvét.

Ebből következően a fogyatékossággal élő személyek számára kínált előnyökkel jogszerűen de – amint számos más joggal összefüggésben – visszaélésszerűen is lehet élni. Ez utóbbi helyzet orvoslására pedig a büntető és polgári jog normarendszere szolgál.

*A fentiek alapján a vizsgálat feltárta, hogy a súlyos mozgáskorlátozott személyek közlekedési kedvezményeiről szóló 102/2011. (VI. 29.) Korm. rendeletnek a „szállítást végző személy" jelenleg hatályos meghatározása kapcsán a jogosulti kört szűkítő rendelkezése azon súlyosan mozgáskorlátozott személyek vonatkozásában, akik emiatt nem részesülhetnek a gépkocsi szerzési és átalakítási támogatásban, a minden embert egyenlő mértékben megillető emberi méltósághoz való joggal, az egyenlő bánásmód követelményével, a fogyatékossággal 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.*

---

[16] Szoctv. 41. § (1) bekezdés

[17] Szoctv. 41. § (3) bekezdés ad) pontja értelmében súlyos fogyatékos személy, akinek mozgásszervi károsodása, illetőleg funkciózavara olyan mértékű, hogy helyváltoztatása a külön jogszabályban meghatározott segédeszköz állandó és szükségszerű használatát igényli, vagy állapota miatt helyváltoztatásra még segédeszközzel sem képes, vagy végtaghiánya miatt önmaga ellátására nem képes és állandó ápolásra, gondozásra szorul.

**6. Intézkedéseim**

A vizsgálatom során feltárt alapjoggal összefüggő visszásság megszüntetése és bekövetkezése lehetőségének jövőbeni megelőzése érdekében az Ajbt. 37. §-a alapján felkérem *az emberi erőforrások miniszterét*, hogy a jelentésben foglaltak szerint fontolja meg a súlyos mozgáskorlátozott személyek közlekedési kedvezményeiről szóló 102/2011. (VI. 29.) Korm. rendelet 2. § ga) és gb) pontjainak olyan irányú módosításának kezdeményezését, hogy a szállítást végző személy a súlyos mozgáskorlátozott személlyel legalább egy éve közös háztartásban élő hozzátartozó legyen.

Budapest, 2016. szeptember

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának**
**Jelentése**
**Az AJB-2047/2016. számú ügyben**

Előadó: dr. Téglásiné dr. Kovács Júlia

**Az eljárás megindítása**

Két érdekvédelmi szervezet – Közszolgálati Szakszervezetek Szövetsége és a Szakszervezetek Együttműködési Fóruma – közös beadvánnyal fordult az alapvető jogok biztosához, kérve, hogy az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezze amiatt, hogy a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény 333. § (1) bekezdése alapján a polgári nemzetbiztonsági szolgálatoknál a hivatásos állomány érdekvédelmére szakszervezet nem működhet.[1]

A panaszosok hivatkoztak arra, hogy a rendelkezés nincs összhangban az Alaptörvény VIII. cikk (2) bekezdésében szereplő egyesülési szabadsággal, valamint az (5) bekezdésben szereplő azon rendelkezéssel, miszerint szakszervezetek és más érdekképviseleti szervezetek szabadon alakulhatnak és tevékenykedhetnek. A panaszosok előadták, hogy a Hszt. 333. § (1) bekezdésében foglalt szabályozás nem tesz eleget az Alaptörvény Q) cikk (2) és (3) bekezdéseiben foglalt nemzetközi jog betartására vonatkozó követelményeknek sem, ugyanis a hivatkozott jogszabályi rendelkezés nincs összhangban a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO) 87. sz. Egyezményének 2. cikkével,[2] valamint 151. sz. Egyezményének 1. cikkének 2. pontjával.[3]

Harmadrészről pedig azt kifogásolták, hogy a Hszt. 333. § (1) bekezdése által az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében lévő jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye is sérült, ugyanis a szakszervezet alakítási tilalom, valamint a szakszervezethez való csatlakozás tilalma szoros összefüggésben van a meglévő szakszervezetekkel, melyeknek jogi sorsáról a jogalkotó nem rendelkezett.

A fentiek alapján vizsgálatot indítottam annak feltárására, hogy a szabályozás megfelel-e az Alaptörvényben foglalt egyesülési szabadságból, szakszervezet alakítási jogból, illetve a jogbiztonságból eredő követelményeknek, továbbá, hogy összhangban áll-e a nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségekkel.

**Az Alaptörvény vonatkozó rendelkezései**

- *egyesülési jog részét képező szakszervezet alakítási jog* [Alaptörvény VIII. cikk (2) bekezdés „Mindenkinek joga van szervezeteket létrehozni, és joga van szervezetekhez csatlakozni." Alaptörvény VIII. cikk (5) bekezdés „Szakszervezetek és más érdek-képviseleti szervezetek az egyesülési jog alapján szabadon alakulhatnak és tevékenykedhetnek."]
- a jogállamiság elvéből következő *jogbiztonság követelménye* [„Magyarország független, demokratikus jogállam." Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés]

[1] Hszt. 333. § (1) A polgári nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományának tagja szakszervezetnek nem lehet tagja, a polgári nemzetbiztonsági szolgálatoknál a hivatásos állomány érdekvédelmére szakszervezet nem működhet.

[2] ILO 87. számú Egyezmény 2. Cikk Munkavállalók és munkáltatók mindennemű megkülönböztetés nélkül jogosultak szervezetek létrehozására, valamint, kizárólag az érintett szervezet szabályaitól függően, jogosultak csatlakozni a maguk választotta szervezethez, előzetes jóváhagyás nélkül. Kihirdette az egyesülési szabadság és a szervezkedési jog védelméről szóló, a Nemzetközi Munkaügyi Konferencia 1948. évi 31. ülésszakán elfogadott 87. számú Egyezmény kihirdetéséről szóló 2000. évi LII. törvény

[3] ILO 151. számú Egyezmény 1. Cikk 2. pontja szerint „a nemzeti jogalkotásnak kell megállapítania azt, hogy a jelen Egyezményben meghatározott jogok mennyire irányadók azon magas beosztású munkavállalókra, akik általános ügydöntő vagy vezető feladatokat látnak el, illetve azokra, akiknek feladatai szigorúan bizalmas jellegűek." Kihirdette a közszolgálatban foglalkoztatottak szervezkedési szabadságának védelméről és a foglalkoztatási feltételeik megállapításával kapcsolatos eljárásokról szóló, a Nemzetközi Munkaügyi Konferencia 1978. évi 64. ülésszakán elfogadott 151. számú Egyezmény kihirdetéséről szóló 2000. évi LXXIII. törvény

- *a nemzetközi jog és a magyar jog összhangjának* biztosítása [Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdés „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."]

**Alkalmazott jogszabályok**

- A fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: régi Hszt.);
- A rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény (a továbbiakban: Hszt.);
- Az egyesülési szabadság és a szervezkedési jog védelméről szóló, a Nemzetközi Munkaügyi Konferencia 1948. évi 31. ülésszakán elfogadott 87. számú Egyezmény kihirdetéséről szóló 2000. évi LII. törvény (a továbbiakban: ILO 87. sz. Egyezmény);
- A közszolgálatban foglalkoztatottak szervezkedési szabadságának védelméről és a foglalkoztatási feltételeik megállapításával kapcsolatos eljárásokról szóló, Nemzetközi Munkaügyi Konferencia 1978. évi 64. ülésszakán elfogadott 151. számú Egyezmény kihirdetéséről szóló 2000. évi LXXIII. törvény (a továbbiakban: ILO 151. sz. Egyezmény);
- A szervezkedési jog és a kollektív tárgyalási jog elveinek alkalmazásáról szóló, a Nemzetközi Munkaügyi Konferencia 1949. évi 32. ülésszakán elfogadott 98. számú Egyezmény kihirdetéséről szóló 2000. évi LV. törvény (a továbbiakban: ILO 98. sz. Egyezmény)
- Az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. törvény (a továbbiakban: Civiltv.)
- A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.)

**Megállapított tényállás**

A régi Hszt. adta lehetőséggel élve egyes polgári nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományú tagjai szolgálati és szociális életkörülményeikkel kapcsolatos érdekeik védelmére érdekképviseleti szerveket hoztak létre. Ezek az érdekképviseleti szervek a Hszt. hatályba lépése után már nem működhettek tovább, a Hszt. 333. § (1) bekezdésében foglaltak miatt, ugyanis az kimondja, hogy a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományának tagja szakszervezetnek nem lehet tagja, a polgári nemzetbiztonsági szolgálatoknál a hivatásos állomány érdekvédelmére szakszervezet nem működhet.

A beadványban foglaltak alapján az az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (továbbiakban: Ajbt.) 21. § (1)-(2) bekezdésekben foglaltak szerint felvilágosítás kérése céljából megkerestem a Belügyminisztériumot.

A Belügyminisztérium álláspontja szerint a Civiltv. 7. §-ában szereplő, rendvédelmi szervekre vonatkozó törvényi korlátozást lehetővé tevő rendelkezés – mely szerint a Magyar Honvédség és a rendvédelmi szervek tagjaira vonatkozóan az egyesülési jog gyakorlásának feltételeit és módját törvény állapítja meg – az Alaptörvény VIII. cikk (5) bekezdésével összhangban áll, melyre tekintettel a Hszt. 333. § (1) bekezdésében szereplő rendelkezés nem ellentétes a hatályos jogszabályokkal. A Belügyminisztérium erre tekintettel megállapította, hogy a „jogszabályhelyek összevetéséből levezethető, hogy a Hszt. hivatkozott rendelkezése nem ellentétes a hatályos jogszabályokkal, így az Alaptörvénnyel sem."

A Hszt. 333. § (1) bekezdésének nemzetközi szerződésbe ütközésével kapcsolatos felvetésekre a tárca megállapította, hogy a megjelölt ILO-egyezmények kifejezetten a nemzeti jogalkotásra bízzák annak meghatározását, hogy a fegyveres erők és a rendőrség vonatkozásában alkalmazandóak-e az egyezményekben biztosított garanciák, és ha igen, milyen mértékben.

A 151. számú Egyezmény kifejezetten a szigorúan bizalmas jellegű feladatokat ellátók esetében külön is rendelkezik a nemzeti hatáskörről.

A Belügyminisztérium álláspontja szerint a jogalkotó a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok működéséhez kapcsolódó erőteljes bizalmi jellegre figyelemmel zárja ki a Hszt. 333. § (1) bekezdése a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományának érdekvédelme vonatkozásában a szakszervezetek működésének lehetőségét.

A tárca leszögezte, hogy a szakszervezetek elsődleges célja a foglalkoztatási jogviszonnyal kapcsolatos érdekvédelem, alapvető feladatuk az adott munkahelyen dolgozók munkakörülményeinek figyelemmel kísérése és annak jobbítására törekvés. Ez a szakszervezeti célkitűzés nehezen valósítható meg egy olyan munkahelyi környezetben, ahol adott esetben a munkatársak sem lehetnek tisztában a más munkatársak feladataival, a munkáltatás körülményeivel, mivel ezek minősített adatot képezhetnek. A tárca álláspontja szerint nem szerencsés a polgári nemzetbiztonsági szolgálatoknál szolgálatot teljesítő hivatásos állomány szakszervezeti vezetőként való „közszereplése" sem.

A szakszervezetek működését, szervezeti és személyi kérdéseit az egyesületekre vonatkozó jogszabályok alapján alapszabályok rendezik, a szakszervezeti tagsági nyilvántartásokban pedig a tagok személyes adatai is megtalálhatóak. A nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állománya vonatkozásában a szakszervezetek tagsági nyilvántartásokban történő személyes adatok kezelése nem egyeztethető össze a nemzetbiztonsági szolgálat alaptevékenységéből származó bizalmi – az állomány tagjai többségének „védett" – jellegével sem.

**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 biztosa véleményezi a feladat- és hatáskörét érintő jogszabályok tervezetét, valamint javaslatot tehet az alapvető jogokat érintő jogszabályok módosítására, megalkotására, illetve nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére. E jogkörében eljárva az alapvető jogok biztosa 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 vizsgálathoz nélkülözhetetlen módon, a konkrét alapjogsérelmek és ezen alapuló panaszok megelőzése érdekében áttekinti a releváns jogi szabályozás egyes elemeit, feltérképezi és jelzi a jogalkotó szervek vagy az Alkotmánybíróság irányába a normaszöveggel kapcsolatban felmerülő alkotmányossági aggályokat.

A fentiekre tekintettel a vizsgálatot az Ajbt. 20. § (1) bekezdésre tekintettel indítottam meg, amely szerint az alapvető jogok biztosa a hozzá benyújtott beadvány alapján vizsgálatot folytat, és az e törvényben meghatározott intézkedést alkalmazza.

**II. Alapvető jogok és alkotmányos elvek tekintetében**

**1.** Az alapvető jogok biztosa 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 teszteket.

Az Alaptörvény hatálybalépését követően az Alkotmánybíróság kimondta, hogy az újabb ügyekben felhasználhatja az Alaptörvény hatálybalépése előtt hozott határozataiban szereplő érveket, ha „az Alaptörvény konkrét – az előző Alkotmányban foglaltakkal azonos vagy hasonló tartalmú – rendelkezései és értelmezési szabályai alapján ez lehetséges".

Arra is rámutatott, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi 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 éllel 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."

**2. Az egyesülési jog alapján létrejövő szakszervezetek, valamint érdekvédelmi szervezetek alkotmányossági vetületei**

Míg az Alaptörvény VIII. cikk (2) bekezdése biztosítja az egyesülési jogot, addig a VIII. cikk (5) bekezdés a szakszervezetek létét védi, amely egy olyan társadalmi szerveződés, amely az egyesülési jog alapján jön létre, amelyből az következik, hogy a szakszervezet, az egyesülési jog védelmét élvezi.

Az Alaptörvény rendszerében tehát az egyesülési jog alapján nem csupán szociális, társadalmi szervezetek alakíthatóak, hanem – az (5) bekezdésre tekintettel – szakszervezetek, érdekképviseleti szervek is. A másik oldalról megközelítve: e szervezetek is az Alaptörvény VIII. cikkének védelmét élvezik, az egyesülési jog korlátozása csak akkor alkotmányos, ha megfelel a jogkorlátozás általános feltételeinek [Alaptörvény I. cikk (3) bekezdés], függetlenül attól, hogy az egyesülési jognak mi a tárgya (milyen szervezetet kívánnak az egyesülési jog alapján létrehozni).

Ezzel összhangban a Civiltv. 3. § (1) bekezdése az egyesülési jogot mindenkit megillető szabadságjogként határozza meg, amely az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint kapcsolatban áll az emberi méltósághoz való joggal, pontosabban az annak részét képező általános cselekvési szabadsággal és a személyiség szabad kibontakoztatásához való joggal. Minden embernek joga van ahhoz, hogy szabadon megválasztott célból másokkal – egyebek mellett – szociális közösségeket hozzon létre, szervezetet alapítson, az ilyen szervezethez csatlakozzon, vagy onnan önként kilépjen.

**3. A nemzetbiztonsági szolgálatok alkotmányjogi helyzete**

A nemzetbiztonsági szolgálatok Alaptörvényben meghatározott funkciója Magyarország függetlenségének és törvényes rendjének védelme, nemzetbiztonsági érdekeinek érvényesítése. Az Alkotmánybíróság a 13/2001. (V. 14.) AB határozatában azt állapította meg, hogy a *nemzetbiztonsági érdekek védelme* alkotmányos cél és állami kötelezettség.

Az ország szuverenitása és alkotmányos rendje a demokratikus jogállam működéséhez nélkülözhetetlen alapértékek. Az ország szuverenitásának érvényre juttatása, politikai, gazdasági és honvédelmi érdekeinek megóvása a szuverenitást, illetőleg az alkotmányos rendet sértő, vagy veszélyeztető tevékenységek felderítése és elhárítása az államnak az Alkotmányból közvetlenül levezethető kötelezettsége.

A 16/2001. (V. 25.) AB határozatában pedig az Alkotmánybíróság megemlíti, hogy az államok nemzetbiztonsági érdekeik védelmére igénybe veszik a nemzetbiztonsági szolgálatok sajátos, más szervezetek által nem helyettesíthető lehetőségeit. A nemzetközi gyakorlat azt mutatja, hogy minden állam az ország szuverenitása, politikai, gazdasági és honvédelmi érdekeinek megóvása céljából nemzetbiztonsági szolgálatokat hoz létre és működtet.

Az Alaptörvény – a „Rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok" cím alatt – 46. cikke tartalmazza a *nemzetbiztonsági szolgálatokra* vonatkozó alapvető rendelkezéseket. A nemzetbiztonsági szolgálatok Alaptörvényben meghatározott funkciója Magyarország függetlenségének és törvényes rendjének védelme, nemzetbiztonsági érdekeinek érvényesítése, ehhez képest a rendőrség alapvető feladata a bűncselekmények megakadályozása, felderítése, a közbiztonság, a közrend és az államhatár rendjének védelme. Az Alaptörvény 45. cikk (1) bekezdése szerint Magyarország fegyveres ereje a Magyar Honvédség, melynek alapvető feladata Magyarország függetlenségének, területi épségének és határainak katonai védelme, nemzetközi szerződésből eredő közös védelmi és békefenntartó feladatok ellátása, valamint a nemzetközi jog szabályaival összhangban humanitárius tevékenység végzése.

**4. Fegyveres és rendvédelmi szervek speciális alapjog korlátozása**

Az előző pontban meghatározottak ellenére – nevezetesen, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatok az Alaptörvényben való rendszertani elhelyezésüket, valamint funkciójukat tekintve, nem esnek egy megítélés alá a rendőrséggel és a fegyveres erővel – ezen állami szervek speciális funkciójára és helyzetére tekintettel megvizsgáltam, hogy a fegyveres testületek tagjainak alapjog korlátozására vonatkozólag milyen speciális alkotmányjogi szabályok alkalmazandóak, és ezek funkciójukat tekintve mennyiben irányadóak a nemzetbiztonsági szolgálatok tagjaira.

Az Alkotmánybíróságnak a régi Hvt. számos rendelkezése alkotmányossági vizsgálatának elvégzésekor arra is választ kellett adnia, hogy alkotmányos-e az a szabály, amely a katonáknak a szolgálatuk idejére megtiltja a fegyveres erők törvényben meghatározott feladataival ellentétes célra létesült szervezetekben való tevékenységet. A 46/1994. (X. 21.) AB határozat szerint a kérdéses rendelkezések nem általában korlátozzák a katonák egyesülési jogát, hanem meghatározott társadalmi szervezetekre nézve (ABH 1994, 260, 264.). Az Alkotmány 63. §-a az egyesülési jogot kifejezetten a törvény által nem tiltott célok keretében biztosítja. A régi Hvt. korlátozó szabálya a haza katonai védelmének az Alkotmányban rögzített kötelessége végrehajtásához szükséges. A hadsereg működőképessége megköveteli, hogy tagjai a fegyveres erők *törvényes feladataival ellentétes célú szervezetben szolgálatuk alatt ne vegyenek részt.* A korlátozás az elérni kívánt céllal arányos is: míg értelemszerűen tiltja a katonáknak az ilyen szervezetekhez való csatlakozást, a szervezetek tagjaitól csak a tagsági viszony felfüggesztését és az azzal összefüggő tevékenység mellőzését követeli meg a szolgálat idejére. Az alapjog korlátozása tehát adott tevékenységhez kötött.

A 8/2004. (III. 25.) AB határozat értelmében „a fegyveres szervek megfelelő működése aligha valósítható meg az annak megakadályozására irányuló jogi szabályozás nélkül, hogy a fegyveres szervek tagjai aláássák vagy bomlasszák a testület fegyelmét, ezért a *szolgálati rend megtartásához fűződő érdek a fegyveres szerv sajátos függelmi viszonyai között indokolttá tehet csak az e szerveknél érvényesülő tilalmakat. Mindamellett azonban az alkotmányos alapjogokat a fegyveres szerveknél szolgálati jogviszonyban állók tekintetében korlátozó törvénynek is meg kell felelnie az alkotmányos követelményeknek:* a törvényhozó csak akkor korlátozhat alapjogot, ha másik alapjog, illetve egyéb alkotmányos érték védelme másképpen nem érhető el. Az e célból alkalmazott korlátozásnak továbbá arányban kell állnia az elérni kívánt céllal."

959/B/1997. AB határozat szerint „a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyára vonatkozóan a [régi] Hszt. eltérő rendelkezéseket tartalmaz az e körbe nem tartozó személyek munkaviszonyára, közszolgálati, közalkalmazotti jogviszonyára, bírósági és ügyészségi szolgálati viszonyára vonatkozó jogszabályokhoz képest.

Az eltérő szabályozás jogpolitikai okait a [régi] Hszt. indokolása fogalmazza meg, mely szerint a „*...hivatásos állomány tagjai az általánoshoz képest szigorúbb függelmi rendben és fegyelmezettséggel, fokozott pszichikai és fizikai terheléssel, áldozatvállalással, veszélyes helyzetben az élet kockáztatásával végzik feladataikat. Emellett a szolgálati viszony létesítésének feltételeként önkéntesen lemondanak alkotmányos jogaik gyakorlásáról, vállalva egyúttal – törvényben meghatározott fegyveres szerveknél történő szolgálatteljesítés esetén - a hozzátartozókra is kiterjedő nemzetbiztonsági követelményeknek való megfelelést. Ezek jog- és életvitelbeli korlátozást jelentenek.*" Mindezekre figyelemmel – írja az indokolás – a [régi] Hszt. „a társadalmi megbecsülés kifejezéseként" a hivatásos állomány tagjait megillető jogokat, juttatásokat kedvezőbben állapítja meg. A szolgálati jogviszonyhoz hasonlóan a [régi] Hszt. sajátosan szabályozza a hivatásos állományúak társadalombiztosítási ellátásait is."

Az AJB-7473/2012. számú ügyben a hivatásos tűzoltók egyesülési jogának korlátozhatóságával kapcsolatban megállapítottam, hogy az Alkotmánybíróság 51/1991. (X. 19.) AB határozatában foglalt döntése, mely kimondta, hogy a Honvédség vonatkozásában a fegyveres erők körében *az egyesülési jog fokozott korlátozási lehetősége nem vezethet odáig, hogy az alapvető jog lényeges tartalma* sérüljön fokozottan igazak és érvényesülniük kell hivatásos katonákhoz képest eltérő helyzetben lévő rendvédelmi szervek tagjai, így a hivatásos tűzoltók egyesülési jogának korlátozhatósága esetében is.

**5. A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye**

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint Magyarország független és demokratikus jogállam. Ez az elvi deklaráció a jogrendszer egyik alapköve; olyan általános alapérték, amely kihat a jogrendszer egészére. A jogállamiság egyrészt az állam működési alapelve, a közhatalom joghoz kötöttségét jelenti, azaz az államnak csak azt szabad megtennie, amit számára a jog kifejezetten megenged (míg a polgárok mindent megtehetnek, amit a jogszabályok nem tiltanak). Maga a jogalkotás is joghoz kötött: jogot csak rögzített formában, és csak a felsőbb jogszabályok tiszteletben tartásával – végső soron az Alaptörvény keretei között – lehet alkotni. A jog uralma végső soron azt jelenti, hogy nem a hatalom eseti döntései, önkénye, akarata érvényesül, hanem a jog uralkodik: a hatalom csak a jogszabályi alapokon, a szabályok tiszteletben tartásával érvényesítheti akaratát. A joguralom mellett a jogállamiság meghatározó tartalmi követelménye a jogbiztonság. A jogbiztonságból következik a *jogrendszer stabilitása, kiszámíthatósága*. A jogalanyok (emberek és szervezeteik) számára világos szövegű, áttekinthető normák kellenek, hiszen csak ebben az esetben várható el, hogy e szabályokhoz igazítják magatartásaikat.

Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata[4] szerint a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az államtól, és elsősorban a jogalkotótól azt követeli meg, hogy a jog egésze, egyes részterületei és szabályai világosak, egyértelműek, hatásukat tekintve kiszámíthatóak és a norma címzettjei számára is előre láthatóak legyenek. A jogbiztonság egyik legfontosabb alapkövetelménye a jogszabályok kiszámíthatósága és az egyes jogi normák egyértelműsége.

A jogbiztonság elvének értelmezése során az Alkotmánybíróság következetesen hangsúlyozta, hogy ha egy jogszabály tényállása túl részletező, túl szűk, túlságosan eseti, az megköti a jogalkalmazót és megakadályozza, megnehezíti, hogy a jogszabály az életviszonyok szabályozásában betöltse szerepét. Ha pedig egy jogszabály törvényi tényállása túl elvont, túl általános, akkor a jogszabály rendelkezése a jogalkalmazó belátása szerint kiterjeszthető vagy leszűkíthető. Az ilyen szabály lehetőséget ad a szubjektív jogalkalmazói döntésre, a különböző jogalkalmazók eltérő gyakorlatára, a jogegység hiányára.

Az Alkotmánybíróság megítélése szerint nemcsak a túlzottan általánosan (elvontan) megfogalmazott szabályok sértik a jogbiztonság elvét, de az is, ha a jogalkalmazói döntésjogszabályi kereteit a jogalkotó egyáltalán nem, vagy olyan túlzottan tágan határozza meg, hogy a jogalkalmazó szinte teljes egészében saját belátása szerint hozhat döntést.

[4] 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65.; 38/2012. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [84]; 3047/2013. (II. 28.) AB határozat, Indokolás [13] és [16]; 3106/2013. (V. 17.) AB határozat, Indokolás [8]; 24/2013. (X. 14.) AB határozat, Indokolás [48]; 33/2014. (XI. 7.) AB határozat, Indokolás [32]

Ez ugyanúgy megnyitja az utat a szubjektív, önkényes jogalkalmazás előtt, mint mikor a jogalkotó a normavilágosságot sértő módon alkotja meg az alkalmazandó norma szövegét.

**6. A nemzetközi jog és a magyar jog összhangja**

Az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdése szerint Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a *nemzetközi jog és a magyar jog összhangját.* A Q) cikkhez fűzött előterjesztői indokolás szerint „[e]z a rendelkezés összefüggésben áll azzal a nemzetközi jogi követelménnyel, amelynek értelmében a nemzetközi jogi kötelezettségek megsértését nem lehet a hazai jogszabályi rendelkezésekre hivatkozással igazolni. Az összhang megteremtésének konkrét módjait […] az Alaptörvény részletesen nem rögzíti, de az Alkotmánybíróság hatáskörei között a jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálata az összhang megteremtését is szolgálja".

Az Alaptörvény kifejezetten az Alkotmánybíróság feladatává teszi, hogy abban az esetben, ha nemzetközi szerződéssel ellentétes hazai jogalkotásra kerül sor, akkor – Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségének teljesítése érdekében – a jogszabályt vizsgálja felül és az ellentét feloldása érdekében – szükség szerint – a jogszabályi rendelkezést semmisítse meg vagy állapítson meg sarkalatos törvényben meghatározott más jogkövetkezményt.

**III. Az ügy érdeme tekintetében**

**1.** A Hszt. külön alfejezetben rendelkezik a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományára vonatkozó szabályokról, melynek 331-333. §-i korlátozzák ezen személyek gyülekezési jogának gyakorlását, szabad mozgás és tartózkodási hely megválasztásának jogát, szakszervezeti egyesülési jogát, valamint a tudományos és művészeti tevékenység gyakorlását. A beadványban foglaltakra tekintettel a szakszervezeti egyesülés jogát vizsgáltam meg.

**2. Hszt. 333. § (1) bekezdése az Alaptörvény VIII. cikk (5) bekezdése tekintetében**

2.1. A Hszt.-ben korlátozott szakszervezeti egyesülési jogot összevetettem a régi Hszt. rendelkezéseivel. A régi Hszt. a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományú tagjainak szakszervezet alakítás jogával kapcsolatban külön alfejezetben állapított meg szabályokat. A korábbi szabályozás szerint a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományú tagjai szolgálati és szociális életkörülményeikkel kapcsolatos érdekeik védelmére szolgálatonként érdekképviseleti szerveket hozhattak létre, ha a hivatásos állomány egyharmada alapító tagként az érdekképviseleti szerv megalakítását kimondta.

A szakszervezeti egyesülés korlátjaként jelent meg, hogy az egyes érdekképviseleti szervek nemzetközi érdekképviseleti szövetséghez nem csatlakozhattak, valamint az, hogy az érdekképviseleti szerv tevékenysége nem irányulhatott a nemzetbiztonsági szolgálat rendeltetésszerű tevékenysége, valamint az elöljárói jogkör gyakorlása ellen.

A Hszt.-ben lévő szabályozás a korábbi szabályozással teljesen ellentétes tartalommal került meghatározásra. A régi Hszt.-ben lévő korlátozásokhoz képest, a Hszt. *teljesen kizárja az egyesülési jog speciális, szakszervezeti jogának a gyakorlását,* mikor kimondja, hogy a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományának tagja szakszervezetnek nem lehet tagja, a polgári nemzetbiztonsági szolgálatoknál a hivatásos állomány érdekvédelmére szakszervezet nem működhet.

Mivel a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok feladata és működése nem változott, így nem mutathatóak ki olyan új nemzetbiztonsági körülmények, amelyek indokolttá tették volna a szervezkedési szabadságra vonatkozó rendelkezések megváltoztatását; ilyen új körülményekre a Hszt. indokolása sem hivatkozott.

A Belügyminisztérium álláspontja szerint a Civiltv. 7. §-ában szereplő, rendvédelmi szervekre vonatkozó törvényi korlátozás indokolta a szakszervezeti jog kizárását a Hszt.-ben, mely szerint „A Magyar Honvédség és a rendvédelmi szervek tagjaira vonatkozóan az egyesülési jog gyakorlásának feltételeit és módját törvény állapítja meg."

A Civiltv. hivatkozott rendelkezése azonban az egyesülési jog gyakorlása feltételeinek és módjának megállapítására ad felhatalmazást és *nem a szakszervezeti egyesülési jog kizárására* vonatkozólag, így a Civiltv. 7. § nyelvtani értelmezéséből épp az következik, hogy e szerveknél is működhetnek az egyesülési jog alapján létrejött szervezetek, csak speciális feltételekkel.

Az egyesülési jogra is vonatkozik az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglalt – a korábbi alkotmánybírósági gyakorlatban kidolgozott – általános kritérium, miszerint alapvető jognak csak más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme szabhat korlátot, amely korlát az adott alapvető jog lényeges tartalmát nem érintheti.

Figyelemmel az Alaptörvény VIII. cikk (2) bekezdésére, amely biztosítja az egyesülési jogot, valamint a VIII. cikk (5) bekezdésére, mely a szakszervezetek – mint társadalmi szerveződések – létét védi, amelyek az egyesülési jog alapján jöttek létre, az következik, hogy a szakszervezet az egyesülési jog védelmét élvezi.

A szakszervezeti jog alapjait meghatározó Alaptörvény XVII. cikk (2) bekezdése szerint „törvényben meghatározottak szerint a munkavállalóknak, a munkaadóknak, valamint szervezeteiknek joguk van ahhoz, hogy egymással tárgyalást folytassanak, annak alapján kollektív szerződést kössenek, érdekeik védelmében együttesen fellépjenek, amely magában foglalja a munkavállalók munkabeszüntetéshez való jogát."

Az Alaptörvény XVII. cikk (2) bekezdése a szakszervezeteknek „törvényben meghatározottak szerint" biztosít jogosultságokat. E cikk ugyanakkor nem jelenti, hogy törvény eleve kizárhatná a szakszervezet létrehozását valamely területen, mert ezzel Alaptörvény VIII. cikk (5) bekezdését üresítené ki. Az tehát, hogy mely területeken működhet szakszervezet és melyeken nem, nem tehető a törvényhozó diszkrecionális mérlegelésévé. Figyelemmel a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok kiemelt védelmet élvező feladatkörére, a jogalkotó meghatározhat olyan speciális szabályokat, amelyek a szolgálatoknál folytatható érdekképviseleti munka ellátására vonatkoznak, azonban a szakszervezetek létrehozásának általános jellegű tilalmazására álláspontom szerint nincs alkotmányos lehetőség.

*A Hszt. 333. § (1) bekezdésének jelenlegi rendelkezése ezért az Alaptörvény VIII. cikk (5) bekezdésében foglalt szakszervezeti egyesülési jog szükségtelen korlátozásával összefüggő visszásságot okoz. Álláspontom szerint szükséges, hogy a jogalkotó megalkossa azokat a garanciális feltételeket, amelyek biztosítják a nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományú tagjai érdekeinek képviseletére létrejövő szakszervezeti szabadság alapjogának az olyan mértékű korlátozását, amelynek alkotmányos törvényi alapja van.*

2.2. A fentiekre tekintettel megvizsgáltam az ILO 87. sz. Egyezményben, valamint ILO 151. sz. Egyezményben biztosított szakszervezeti egyesülési jog általánosságának korlátozására vonatkozó rendelkezéseket is.

Magyarország a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO) tagjaként ratifikálta az egyesülési szabadságról és a szervezkedési jog védelméről szóló ILO 87. sz. Egyezményt, valamint a közszolgálatban foglalkoztatottak szervezkedési szabadságának védelméről és foglalkoztatási feltételeik megállapításával kapcsolatos eljárásokról szóló ILO 151. sz. Egyezményt. Mindkét egyezmény a magyar jogrendszer részét képezi, ugyanis azok az Alaptörvény Q) cikkében foglaltak szerint törvényben kerültek kihirdetése.[5]

A fenti egyezmények két esetekben engedélyeznek a nemzeti jogalkotásnak eltérést a szakszervezeti egyesülési jog általánosságától. Egyrészről a fegyveres erőkre és a rendőrségre vonatkozólag (ILO 87. sz. Egyezményt 9. cikk 1. pont; ILO 151. sz. Egyezmény 1. cikk 3. pont), másrészről pedig azon magas beosztású munkavállalók esetében, akik általános ügydöntő vagy vezető feladatokat látnak el, illetve azok esetében, akiknek feladatai szigorúan bizalmas jellegűek (ILO 151. sz. Egyezmény 1. cikk 2. pont).

[5]Az egyesülési szabadság és a szervezkedési jog védelméről szóló, a Nemzetközi Munkaügyi Konferencia 1948. évi 31. ülésszakán elfogadott 87. számú Egyezmény kihirdetéséről szóló 2000. évi LII. törvény; Nemzetközi Munkaügyi Konferencia 1978. évi 64. ülésszakán elfogadott 151. számú Egyezmény kihirdetéséről szóló 2000. évi LXXIII. törvény

*2.2.1. A fegyveres erőkre és rendőrségre vonatkozó kivételek*

Az ILO 87. sz. Egyezmény 2. cikke szerint a munkavállalók és munkáltatók mindennemű megkülönböztetés nélkül jogosultak szervezetek létrehozására, valamint, kizárólag az érintett szervezet szabályaitól függően, jogosultak csatlakozni a maguk választotta szervezethez, előzetes jóváhagyás nélkül. A szervezkedés szabadságának ezen általános, univerzális alapvető joga alól csak az ILO 87. sz. Egyezményt 9. cikk 1. pont, valamint a ILO 151. sz. Egyezmény 1. cikk 3. pont enged szűk körben kivételt, amely szerint a nemzeti jogalkotás határozza meg, hogy az egyezményekben lefektetett biztosítékokat milyen mértékben alkalmazzák *a fegyveres erőkre és a rendőrségre.* Megvizsgáltam, hogy a magyar jogrendszer alapján mennyiben tekinthető a nemzetbiztonsági szolgálat fegyveres erőnek, illetve rendőrségnek.

Az Alaptörvény 46. cikke tartalmazza a *nemzetbiztonsági szolgálatokra* vonatkozó alapvető rendelkezéseket, melyet a „Rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok" cím alatt szabályoz. A nemzetbiztonsági szolgálatok Alaptörvényben meghatározott funkciója Magyarország függetlenségének és törvényes rendjének védelme, nemzetbiztonsági érdekeinek érvényesítése, ehhez képest a rendőrség alapvető feladata a bűncselekmények megakadályozása, felderítése, a közbiztonság, a közrend és az államhatár rendjének védelme. Az Alaptörvény 45. cikk (1) bekezdése szerint Magyarország fegyveres ereje a Magyar Honvédség, melynek alapvető feladata Magyarország függetlenségének, területi épségének és határainak katonai védelme, nemzetközi szerződésből eredő közös védelmi és békefenntartó feladatok ellátása, valamint a nemzetközi jog szabályaival összhangban humanitárius tevékenység végzése.

A fentiekre tekintettel megállapítható, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatok mind az Alaptörvényben való rendszertani elhelyezésüket tekintve, mind funkciójukat tekintve, nem eshetnek egy megítélés alá a rendőrséggel, sem a fegyveres erővel.

Az ILO egyezmények szerint a meghatározott kivételeket nem lehet kiterjesztően értelmezni, azok tehát kizárólag a fegyveres erők (katonaság, hadsereg) hivatásos állományú tagjaira és a rendőrség tagjaira alkalmazhatóak. Önmagában tehát az a körülmény, hogy valamely tevékenység végzéséhez fegyver is kell, illetve lehet alkalmazni, nem elegendő ahhoz, hogy azt a tevékenységet be lehessen sorolni a fegyveres erők vagy a rendőrség alá. Az ILO értelmezésében a szervezkedési szabadság korlátozására ezeken a szervezeteken belül is csak a szervezet alaptevékenysége körében foglalkoztatott személyek esetében kerülhet sor, s bármely kétség esetén úgy kell ezekre a személyekre tekinteni, mintha „civilek" lennének.

Megállapítható, hogy az ILO egyezményekből nem vezethető le olyan értelmezés, amely megengedi a nemzeti jogalkotónak a szakszervezet működésének megtiltását és ezáltal e jog teljességének kiüresedését. Ezen értelmezésre két irányból is lehet következtetni, tehát nem csupán azon értelmezésből miszerint a polgári nemzetbiztonsági szolgálat nem minősül fegyveres erőnek a hazai jogrendszerben, hanem azon megközelítés is a fenti eredményre vezet, mely *szerint a fegyveres erőkre és a rendőrségre vonatkozó nemzeti korlátozás sem eredményezi a szervezet alakítás teljes tilalmát,* így amennyiben ezt a korlátozást tekintjük az alapjog gyakorlásának minimumának, akkor a nemzeti jogalkotónak ezt az alapjog gyakorlási minimumot kell biztosítania a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományú tagjai esetében is.

*2.2.2.Szigorúan bizalmas jellegű feladatellátás*

Tekintettel arra, hogy a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok tagjai közszolgálatban foglalkoztatott személyeknek minősülnek, esetükben az ILO 151. sz. Egyezménye is irányadó. Az Egyezmény 1. cikkének 2. pontja szerint a nemzeti jogalkotásnak kell megállapítania azt, hogy az ILO 151. sz. Egyezményben meghatározott jogok mennyire irányadóak azon magas beosztású munkavállalókra, akik általános ügydöntő vagy vezető feladatokat látnak el, illetve azokra, akiknek feladatai szigorúan bizalmas jellegűek. A Belügyminisztérium álláspontja szerint a titkosszolgálatokhoz kapcsolódó erőteljes bizalmi jellegű működés az, amely kizárja a szakszervezetek alapítását, illetve a szakszervezetekbe való belépést; erre tekintettel a Belügyminisztérium a tagnyilvántartást is ellentétesnek tartja az állomány tagjainak többségében „védett" jellegével.

A tárca leszögezte, hogy a szakszervezetek elsődleges célja a foglalkoztatási jogviszonnyal kapcsolatos érdekvédelem, alapvető feladatuk az adott munkahelyen dolgozók munkakörülményeinek figyelemmel kísérése és annak jobbítására törekvés. A tárca megítélése szerint a munkakörülmények figyelemmel kísérése, amely egy szakszervezet alapfeladata, nem lehetséges olyan körülmények között, amelyben sokszor még a munkatársak sem lehetnek tisztában a másik feladataival, „munkáltatásának" körülményeivel. Így a fentiekre tekintettel a Belügyminisztérium a nemzetközi joggal összhangban állónak tartja a szervezkedési szabadság korlátozását. Az ILO 151. sz. Egyezményének hivatkozott korlátozó rendelkezése azonban csak a 151. sz. Egyezményben foglaltakra vonatkozik, ahogyan ezt az 1. cikk 2. pontja kifejezetten meg is határozza. Az ILO 151. sz. Egyezménye nem vonatkozik tehát a 87. sz. Egyezményben meghatározott szervezkedési szabadság jogára, amelyet az 1. cikk 1. pontja világosan meg is fogalmaz, amikor kimondja, hogy az „Egyezmény a hatóságok által foglalkoztatott valamennyi személyre vonatkozik, *feltéve, hogy nem alkalmazandók rájuk más Nemzetközi Munkaügyi Egyezmények kedvezőbb rendelkezései*. Az ILO 87. sz. Egyezmény, mint a szervezkedés szabadságát garantáló általános egyezmény kedvezőbb a közszolgálatban foglalkoztatottakra, így a nemzetbiztonsági szolgálatok tagjaira is, ami azt jelenti, hogy a szervezkedés jogát, tehát a szakszervezet alakítását, valamint a már működő szakszervezetbe való belépés jogát nem lehet a 151. sz. Egyezményre hivatkozással korlátozni. Az ILO 151. sz. Egyezmény csak a közszolgálatban foglalkoztatottak által gyakorolt szervezkedési szabadsághoz kötődő egyes kérdésekben enged eltéréseket a közszolgálat sajátosságaira tekintettel, de magát a szervezkedési jogot nem zárja ki.

A fenti értelmezést támasztja alá az ILO joggyakorlata is a szervezkedési szabadságra vonatkozó különböző egyezmények egymáshoz való viszonyának értelmezésében. Az ILO értelmezése ugyanakkor a szervezkedési szabadság súlyos sérelmének tekinti azt is, ha a nemzeti jog a „bizalmi beosztású munkavállaló" fogalmát túlzottan tágan értelmezi.

A polgári nemzetbiztonsági szolgálat tagjainak szervezkedési szabadsága az ILO 151. sz. Egyezményének 1. cikk 2. pontjára hivatkozással sem tiltható meg, hanem csak az egyezményben foglaltak körében lehet kivételeket, sajátos szabályokat megállapítani.

Tekintetbe véve, hogy a Hszt. maga is szabályozza általánosságban a nemzetbiztonsági szolgálat tagjainak a munkafeltételeit is, az érintettek tehát ebben a körben megismerhetik az általános feltételeket és annak szabályozásába is bevonhatóak. Ezt figyelembe véve nem fogadható el a Belügyminisztériumnak az az érve sem, hogy az egyes tagok munkafeltételei sem ismertek sok esetben, mivel a 151. sz. Egyezmény éppen azt akadályozza meg, hogy jogszabály kizárja a munkahelyi szintű kollektív szerződés kötését, ez esetben az érintettek pedig a munkafeltételeik esetén a jogszabályok megalkotásánál legyenek bevonva.

*2.3. Szakszervezeti tagsági nyilvántartások*

A tárca azzal is indokolta a szakszervezeti szervezkedés szabadságát, hogy a szakszervezetek működését, szervezeti és személyi kérdéseit az egyesületekre vonatkozó jogszabályok alapján alapszabályok rendezik, a szakszervezeti tagsági nyilvántartásokban pedig a tagok személyes adatai is megtalálhatóak. A nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állománya vonatkozásában a szakszervezetek tagsági nyilvántartásokban történő személyes adatok kezelése nem egyeztethető össze a nemzetbiztonsági szolgálat alaptevékenységéből származó bizalmi, az állomány tagjai többségének „védett" jellegével sem. Az ILO 87. sz. Egyezményben és az ILO 98. sz. Egyezményben foglaltak alapján, a tagok kilétét és adatait nem lehet nyilvánosságra hozni, azokat az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban Infotv.) 3. § 3. pontja alapján *különleges adatként*[6] kell kezelni, s azok nyilvánosságra hozását a munkáltató vagy bármely más szervezet, illetve hatóság sem követelheti.

[6] 3. § E törvény alkalmazása során: 3. *különleges adat: a)* a faji eredetre, a nemzetiséghez tartozásra, a politikai véleményre vagy pártállásra, a vallásos vagy más világnézeti meggyőződésre, az érdek-képviseleti szervezeti tagságra, a szexuális életre vonatkozó személyes adat, *b)* az egészségi állapotra, a kóros szenvedélyre vonatkozó személyes adat, valamint a bűnügyi személyes adat;

A nemzetbiztonsági szolgálatoknál dolgozók pedig a Hszt. alapján is titoktartásra kötelezettek, tehát a szakszervezet vezetői és tagjai ezen kötelezettségük alapján sem adhatnak ki személyes, vagy a nemzetbiztonságot sértő, illetve veszélyeztető adatokat. Ezen adatok jogosulatlan megszerzésére irányuló cselekmény továbbá megfelelő büntetőjogi következményeket von maga után.

2.4. A fentiekre tekintettel nem tudom elfogadni a Belügyminisztérium tagnyilvántartásra vonatkozó érvelését, valamint azon álláspontját, miszerint az Alaptörvény VIII. cikk (2) és (5) bekezdésében fogalt alapjog korlátozásra a Civiltv. 7. §-ban lévő törvényi rendelkezés miatt került sor.

Megállapítható, hogy a Hszt. 333. § (1) bekezdése, a Civiltv. 7. §-ban foglaltakkal szemben *teljes mértékben kizárja a szakszervezet alakításának jogát, ami magában hordozza a szakszervezeti jogok kiüresítését, valamint az Alaptörvény VIII. cikk (5) bekezdésének a szükségtelen korlátozását.*

**3. A jogbiztonság és normavilágosság követelménye a meglévő szakszervezetek jogi sorsával kapcsolatban**

3.1. A Hszt. 333. § (1) bekezdése az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében lévő jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményének sérelme kapcsán is kifogásolásra került azáltal, hogy a szakszervezet alakítási tilalom, valamint a szakszervezethez való csatlakozási tilalom szoros összefüggésben van a meglévő szakszervezetekkel, melyeknek jogi sorsáról a jogalkotó nem rendelkezett.

3.2. A panaszosok tájékoztatása szerint a Hszt. elfogadása idején Magyarországon két szakszervezet működött a törvény által érintett körben: Nemzetbiztonsági Szakszolgálat Érdekképviseleti Szervezete és a Nemzetbiztonsági Dolgozók Érdekképviseleti Szervezete, amely szakszervezetek közül a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat Érdekképviseleti Szervezete a Közszolgálati Szakszervezetek Szövetségének és a Szakszervezetek Együttműködési Fórumának tagszervezete volt.

3.3. Az Alkotmánybíróság a 164/2011. (XII. 20.) AB határozatban a *normavilágosság hiánya* miatt azt a megállapítást tette azzal a szabályozási helyzettel kapcsolatban, amellyel kapcsolatban a jogszabály rendelkezéseiből nem lehet egyértelműen megállapítani, hogy az adott szervezetek mely időponttól kezdődően milyen végső határidővel kötelesek, illetve jogosultak más szervezeti nyilvántartásba vételt, illetve a külön törvény szerinti bejegyzést kérelmezni, amelynek elmulasztása az adott szervezet jogutód nélkül megszüntetésével jár bizonytalanságot hordoz, normavilágosság hiánya miatt alapjog sérelmet eredményez.

Vizsgálatom során megállapítottam, hogy sem a Hszt. sem a Civiltv. nem rendelkezik a meglévő működő szakszervezetek sorsáról, illetőleg ezen szervezetek jogi sorsának kérdése a jogi személyek, egyesületek megszűnésére vonatkozó, Ptk.-ban meghatározott rendelkezésekkel (V. Cím XIV. fejezet 3:48. § és IX. Cím) sem került összhangba.

Tekintettel arra, hogy a fent megnevezett két érdekvédelmi szervezet a hatályos jogszabályi környezetben, szakszervezeti-érdekvédelmi formában jogszerűen nem működhet a jogalkotónak erre a speciális helyzetre vonatkozólag külön az általános szabályokon túlmenően, speciálisan is rendelkeznie kellett volna a fent megnevezett szakszervezetek a további jogi sorsáról.

*A fentiekre tekintettel megállapítottam, hogy a polgári nemzetbiztonsági szolgálat hivatásos állományú tagjai szakszervezeti egyesülési jogának kizárása visszásságot okoz az Alaptörvény VIII. cikk (2) és (5) bekezdésével összefüggésben, ugyanis az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglalt alapjog korlátozási klauzulán túlmenően, az Alaptörvény VIII. cikk (5) bekezdésen foglalt szakszervezeti egyesülési jog lényeges tartalmát sértvén kerül megalkotásra, mely kizárás sem az egyesülési jog tartalmából, sem a hazai jogrendszer részét képező nemzetközi egyezmények értelmezéséből nem vezethető le.*

**V. Intézkedésem**

A jelentésemben feltárt visszásságok orvoslása érdekében az Ajbt. 37. § (1) bekezdésében *felkérem* a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet 38. §-a alapján a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok szakmai irányításáért való felelőssége keretében a polgári nemzetbiztonsági szolgálatokra vonatkozó jogszabályok előkészítéséért felelős *belügyminisztert,* hogy tegyen eleget a jogalkotási kötelezettségének és készítse elő a jogszabályi környezet olyan módosítását, mellyel a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományának tagjainak biztosítja az Alaptörvény VIII. cikk (5) bekezdésében lévő szakszervezeti egyesülés létrehozásához való jogának gyakorlását.

Budapest, 2016. március

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának**
**Jelentése**
**az AJB-3639/2016. számú ügyben**

Előadó: dr. Vass Veronika

**Az eljárás megindítása**

Egy panaszos hivatalomhoz intézett beadványában a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény egyes rendelkezéseit sérelmezte. A panaszos azt kifogásolta, hogy a törvény a fogyatékossági támogatásra jogosító fogyatékosságok között nem sorolja fel a beszédfogyatékosságot, ezzel hátrányos helyzetbe hozva – többek között – a stroke utóhatásaként afáziában szenvedő betegeket. A beadványozó álláspontja szerint ez az állapot hasonló szociális hátrányokat okoz az elszenvedőinek, mint a látó- vagy a hallóképesség fogyatékossága, ezért a jelenlegi szabályozás e társadalmi csoportra nézve diszkriminatív helyzetet eredményez. Figyelemmel arra, hogy a beadvány alapján nem volt kizárható, hogy a sérelmezett helyzet természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő, az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében biztosított hátrányos megkülönböztetés tilalmával összefüggő visszásságot okoz, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 18. §. (4) bekezdése alapján, kivizsgálására hivatalból indítottam vizsgálatot, melynek során az Emberi Erőforrások Minisztériumának egészségügyért felelős államtitkárától kértem tájékoztatást. A panaszos által hivatkozott probléma teljeskörű feltárása érdekében továbbá megkerestem a témában érintett szakmai- és érdekképviseleti szervezeteket, úgymint a De Jure Alapítványt, az ELTE Bárczi Gusztáv Gyógypedagógia Kart és a Magyar Stroke Társaságot.

Tekintettel arra, hogy egy korábbi ombudsmani jelentés (AJB-1152/2012) már foglalkozott ezzel a panaszos által felvetett problémakörrel, vizsgálatomat utóvizsgálatként folytattam. A korábbi vizsgálat megállapításai alapján hivatali elődöm 2013 februárjában jogalkotási javaslatot fogalmazott meg a jogalkotó felé, melyben kérte a jogszabály megfelelő módosítását annak érdekében, hogy az afáziás betegek az egyéb típusú fogyatékossággal élőkhöz hasonló támogatásban részesüljenek.

**Az érintett alapvető jogok és alkotmányos alapelvek**

- a hátrányos megkülönböztetés tilalma *(Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdés: „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 esélyegyenlőség megteremtése *(Alaptörvény XV. cikk (4) bekezdés: „Magyarország az esélyegyenlőség és a társadalmi felzárkózás megvalósulását külön intézkedésekkel segíti.")*
- 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 fogyatékossággal élők védelme *(Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdés: „Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.")*
- a nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangja *(Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdés: „Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját.")*

**Alkalmazott jogszabályok**

- 1998. évi XXVI. tv. a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról
- a súlyos fogyatékosság minősítésének és felülvizsgálatának, valamint a fogyatékossági támogatás folyósításának szabályairól szóló 141/2000. (VIII. 9.) Korm. rendelet
- a Fogyatékossággal élő személyek jogairól szóló ENSZ egyezmény (Egyezmény)

**A megállapított tényállás**

Az Emberi Erőforrások Minisztériumának képviseletében *a szociális ügyekért és társadalmi felzárkózásért felelős államtitkár* válaszolt megkeresésemre. Válaszában kifejtette, hogy a jogalkotó a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvényben (Fot.) a súlyosan fogyatékos állapot meghatározása során többféle szempont egyidejű érvényesítésére törekedett, így a szabályozás komplex megközelítést követ, azaz a biológiai állapotok felsorolását azok szociális (társadalmi) hatásával kapcsolja össze. Az államtitkár hozzátette, hogy a súlyos fogyatékosság a Fot. szerint olyan tartósan vagy véglegesen fennálló állapot, aminek következménye, hogy a súlyosan fogyatékos személy önálló életvitelre egyáltalán nem képes, vagy mások állandó segítségére szorul. Az államtitkár válasza szerint a fogyatékossági támogatás jogosultsági feltételeire vonatkozó szabályozás felülvizsgálatára és korrekciójára az elmúlt években fokozatosan került sor. A hatályos szabályozás e többlépcsős módosítás eredményeképpen alakult ki és működik jelenleg. A módosítások a jogosulti kör bővülését eredményezték, egyúttal figyelemmel voltak arra is, hogy a fogyatékossági támogatást továbbra is eredeti funkciójának megfelelően őrizzék meg. A fogyatékossággal élő emberek közül ezért a Fot. kizárólag azokat a legsúlyosabb állapotú személyeket preferálja, akiknek különös társadalmi függősége ezt megkívánja.

Az államtitkár azt is megjegyezte, hogy a Fot. 2013. évi módosítása során a fogyatékossággal élő emberek fogalma megváltozott, a törvényt ezzel harmonizálva az ENSZ Fogyatékossággal Élő Személyekről Szóló Egyezményével. A változtatás része annak a nemzetközileg is elfogadott szemléletváltásnak, mely szerint a fogyatékos emberek társadalomba történő integrálása nem csupán az ellátások nyújtásával, hanem a fogyatékos embert körülvevő társadalom kis lépésekben történő változtatásával, elérhetővé tételével zajlik.

A tárca álláspontja szerint az afáziás betegek a hatályos szabályozás szerint valóban nem tekinthetők fogyatékossági támogatásra jogosult súlyosan fogyatékos személynek. E betegeken túl azonban más egyéb, az önkiszolgálást jelentősen megnehezítő állapotot eredményező betegséggel, fogyatékossággal élő emberek sem alanyai a fogyatékossági támogatásnak. Az afázia súlyos formájában szenvedő személyek a törvény általános személyi hatálya alá tartozhatnak, hiszen kommunikációjuk lehet számottevően korlátozott, s ez kétségtelen hátrányt jelent a társadalmi életben való aktív részvételük során. A törvény általános személyi hatályánál azonban szűkebb a fogyatékossági támogatásra jogosultak köre. Az egyes fogyatékos emberek esetében a fogyatékosság jellege jelentősen eltér egymástól, ami a kedvezményezettek problémáinak eltérő eszközökkel történő kezelését is indokolttá teszi.

Összegzésképpen az államtitkár kifejtette, hogy az esélyegyenlőség célterületei a kifogásolt pénzbeli támogatásnál természetesen jóval szélesebbek, ezért a megoldást elsősorban olyan integrált környezet kialakítása jelentheti, amelyben a fogyatékos emberek az állapotukból fakadó hátrányaik ellenére is képesek valós társadalmi szükségleteik, igényeik alapján a különböző szolgáltatásokhoz hozzáférni. Az államtitkár álláspontja szerint a panaszban kifogásolt helyzet elsődlegesen az akadálymentes, integrált környezet és közszolgáltatások kialakítása révén, és nem az anyagi jellegű hátránykompenzáció eszközével orvosolható leghatékonyabban.

*A De juRe Alapítvány korábbi elnöke* a megkeresésemre adott válaszában arról tájékoztatott, hogy a sérült emberek jogvédelmével foglalkozó szervezethez nem érkezett a témához kapcsolódó panasz, súlyos beszédproblémák okozta kommunikációs zavarokkal foglalkozó szakemberként azonban rendkívül gyakran, majdnem napi szinten találkozott a kérdéssel a Bliss Alapítvány keretei között. Tapasztalatai szerint az utóbbi 15-20 évben jelentősen megnőtt a súlyos beszédfogyatékossággal élő embereknek a teljes fogyatékos népességen belüli arányszáma. A szakértő szerint a hazai tendencia igazodik a nemzetközi trendekhez, ennek megfelelően Magyarországon 2007-ben foglalták jogszabályba a beszédfogyatékos emberek jogait és a kapcsolódó állami kötelezettségvállalásokat, ratifikálva ezzel a 2006. december 6-i A/61/611 ENSZ Egyezmény a fogyatékos személyek jogairól (Rights and Dignity of Persons with Disabilities) című dokumentumot.

A Fogyatékossággal élő személyek jogairól szóló egyezmény és az ahhoz kapcsolódó Fakultatív Jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 2007. évi XCII. tv. 2008. május 3-án lépett hatályba.

A szakember szerint a beszédfogyatékosság és a beszédkészség elvesztése hasonló szociális hátrányokat okoz, mint a hallás- vagy látásvesztés, a tapasztalatok szerint azonban a beszédhiány sokkal súlyosabb, depriváltabb helyzetbe hozza az elszenvedőket. Súlyosbítja a helyzetet, hogy a beszéd hiányát vagy súlyos fogyatékosságát a környezet sokszor a gondolatok és érzelmek hiányával azonosítja. Ennek következtében ezen emberek önrendelkezési joga, emberi méltósága szinte naponta sérül. Aki beszéd hiányában rosszul kommunikál, annak kevesebb a lehetősége a szociális interakcióra, s így egyre inkább elveszíti a társadalom életében való részvétel lehetőségét. A modern technikai lehetőségek, a gyógypedagógia sokat tud tenni ezekért az emberekért – feltéve, hogy elérhetők számukra a megfelelő szolgáltatások.

*A Magyar Stroke Társaság elnökének* személyes és szakmai véleménye szerint is szociális hátrányokat okoz elszenvedőinek a stroke – vagy egyéb kórfolyamatok – következtében kialakuló beszédzavar. Mindezek alapján javasolja, hogy a törvény ismerje el fogyatékossági támogatásra jogosító fogyatékosságként a központi idegrendszeri károsodás miatt létrejövő beszédfogyatékosságot.

*Az Eötvös Loránd Tudományegyetem Bárczi Gusztáv Gyógypedagógiai Karának dékánja* válaszában kifejtette, hogy álláspontja szerint a törvényi szabályozás hiányosságát az okozza, hogy nincs pontosan definiálva sem maga a beszédfogyatékosság, sem a hozzá tartozó kórképek. Mindezek azonban elengedhetetlenek lennének ahhoz, hogy pontosan meghatározza a törvény a jogosultak körét. A probléma megoldása érdekében a Fogyatékos Személyek Esélyegyenlőségéért Közhasznú Nonprofit Kft. 2015 tavaszán projektet indított azzal a céllal, hogy a felnőttek körében előforduló beszédfogyatékossági kategóriákat definiálja. A dékán szerint szükséges lenne a megfelelő törvényi szabályozás kialakítása érdekében egy munkacsoport létrehozása, melyben helyet kapnának a területet érintő egészségügyi, szakmai és civil szervezetek. Fontosnak tartja továbbá, hogy a párbeszédbe bevonják a speciálisan az afázia területével foglalkozó civil szervezet, az Afázia – Újrabeszélők Egyesületének képviselőit is. Az egyesület egyébként már régóta küzd azért, hogy a jogalkotó a látás- és hallásfogyatékossághoz hasonlóan kezelje a beszédfogyatékosságot, elismerve ezzel az afáziás betegek jogosultságát a többi fogyatékosság esetén járó támogatásokra. Többek között ez a szervezet kezdeményezte azt a 2012-es ombudsmani vizsgálatot (AJB-1152/2012), amely már akkor megállapította, hogy az afáziával élők kizárása a fogyatékossági támogatásra jogosultak köréből a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság és az esélyegyenlőség biztosításának követelményével összefüggő visszásságot idéz elő és tart fenn.

**A vizsgálat megállapításai**

**I. A hatásköröm tekintetében**

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) határozza meg. Az Ajbt. 1. § (2) bekezdése d) pontja szerint az alapvető jogok biztosa tevékenysége során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok jogainak védelmére. Az 1. § (3) bekezdése továbbá kimondja, hogy az alapvető jogok biztosa tevékenysége során - különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával - megkülönböztetett figyelmet fordít a 2007. évi XCII. törvénnyel kihirdetett, a fogyatékossággal élő személyek jogairól szóló egyezmény végrehajtásának segítésére, védelmére és ellenőrzésére. 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 (visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Ha az alapvető jogok biztosa 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.

**II. A vizsgált alapjogok tekintetében**

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

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

Az Alaptörvény XV. cikkének (2) bekezdése rögzíti az egyenlő bánásmód követelményét. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a hátrányos megkülönböztetés tilalma a jogrendszer egészét átható alkotmányos alapelvként nyert értelmezést.

A diszkrimináció tilalmának az alapjogi rendszerben elfoglalt speciális helyzete miatt annak eldöntésére, hogy a megkülönböztetés alkotmányos volt-e, mindenképpen figyelembe kell venni az önkényes megkülönböztetés tilalmának elvét, ami az ún. ésszerűségi teszttel vizsgálható. A teszt gyakorlatilag két elemből, az összehasonlíthatósági- és az indokolhatósági próbából áll.

Az összehasonlíthatósági próba azt jelenti, hogy csak az azonos helyzetben lévők között merülhet fel a hátrányos megkülönböztetés tilalmának megsértése. Alkotmányellenes diszkriminációról csak akkor lehet szó, ha valakit, vagy valamilyen csoportot más, azonos helyzetben lévő jogalannyal vagy csoporttal történt összehasonlításban kezelnek hátrányosabb módon.

A homogén csoport fogalmát az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata szerint szűken értelmezi. Amennyiben megállapítható, hogy azonos csoportba tartozó jogalanyokról van szó, akkor azt kell vizsgálni, hogy a megkülönböztetés ésszerű indokon nyugszik-e, vagyis a különbségtétel igazolható-e, van-e ésszerű indoka, nem önkényes-e a megkülönböztetés.

Az Alaptörvény II. cikke alapján az emberi méltóság sérthetetlen, minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz. A korábban irányadó és az Alaptörvény hatályba lépését követően is hivatkozási pontot jelentő alkotmánybírósági gyakorlat az emberi méltósághoz való joggal kapcsolatosan arra hívja fel a figyelmet, hogy a méltóság az emberi élettel eleve együtt járó minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan, s ezért minden emberre nézve egyenlő. Az egyenlő méltósághoz való jog az élethez való joggal egységben azt biztosítja, hogy ne lehessen emberi életek értéke között jogilag különbséget tenni.

Emberi méltósága és élete mindenkinek érinthetetlen, aki ember, függetlenül fizikai és szellemi fejlettségétől, illetve állapotától, és attól is, hogy emberi lehetőségéből mennyit valósított meg, és miért annyit [64/1991. (XII. 17.) AB határozat].

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 esélyegyenlőség megteremtésének állami kötelezettségét az Alaptörvény XV. cikk (4) bekezdése rögzíti, amikor kimondja, hogy Magyarország az esélyegyenlőség és a társadalmi felzárkózás megvalósulását külön intézkedésekkel segíti.

Ez egészül ki a fogyatékossággal élők – és más sérülékeny társadalmi csoportok – fokozottabb védelmével. Az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdése az erre vonatkozó állami kötelezettséget fogalmazza meg, amikor arról rendelkezik, hogy Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.

Az egyenlő bánásmóddal és az esélyegyenlőséggel összefüggésben érdemes arra is utalni, hogy az alapvető jogok biztosa számára az Ajbt. alapvető célként fogalmazza meg a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportokhoz tartozó személyek, köztük a fogyatékossággal élők jogainak fokozott védelmét.

A fokozottabb védelem indoka, hogy a fogyatékossággal élők 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.

A vizsgált szabályozással kapcsolatban felmerül továbbá az is, hogy az állam valóban eleget tett-e a nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangjának megteremtésére vonatkozó alkotmányos kötelességének [Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdés].

**III. Az ügy érdemében**

A Fot. preambuluma szerint a fogyatékos emberek a társadalom egyenlő méltóságú, egyenrangú tagjai, akik a mindenkit megillető jogokkal és lehetőségekkel csak jelentős nehézségek árán vagy egyáltalán nem képesek élni. A fogyatékos emberek hátrányainak enyhítése, esélyegyenlőségük megalapozása, illetve a társadalom szemléletmódjának alakítása érdekében ezért az Országgyűlés – összhangban az Alaptörvénnyel és a nemzetközi jog által általánosan elismert szabályaival – egy speciális törvényt fogadott el. A törvény céljaként a fogyatékos személyek jogainak, a jogok érvényesítési eszközeinek meghatározását, továbbá a fogyatékos személyek számára nyújtandó komplex rehabilitáció szabályozását, és mindezek eredményeként a fogyatékos személyek esélyegyenlőségének, önálló életvitelének és a társadalmi életben való aktív részvételének biztosítását jelölte meg a jogalkotó.

A törvény jogalkotói indokolása azt is elismeri, hogy Magyarországon több százezer, társadalmi életében súlyosan akadályozott fogyatékos személy él. Közöttük több tízezres nagyságrendben vannak olyanok, akiknek veleszületett vagy szerzett fogyatékossága súlyos. A mindennapokban ritkán lehet találkozni velük, mert gyakran otthonukban, vagy intézetbe zárva élnek, az utcára lehetőségek hiányában és egyedül ki sem jutnak. A vakok, értelmi sérültek, nagy nehézségek árán tudnak csak tájékozódni, a kerekesszéket használó mozgássérültek az utcákon, a boltokban nem tudnak közlekedni, a siketek, vagy súlyos beszédfogyatékosok nem tudnak kommunikálni.

Az a tény, hogy a valóságban nem tudnak élni bizonyos jogaikkal, nem csak az ő, hanem egy szélesebb személyi kör – hozzátartozóik, családjuk – életlehetőségeit is korlátozza. Ezeknek az amúgy is rendkívüli nehézségekkel birkózó személyeknek további gondot okoz, hogy a társadalom a foglalkoztatás, a tömegkommunikáció, a közlekedés, a tanulás, az egészségügyi szolgáltatások, a sport, a pihenés területén hátrányos megkülönböztetésben részesíti őket. Megfelelő jogi eszközök hiányában képtelenek magukat megvédeni, érdekeiket érvényesíteni. Velük kapcsolatosan a társadalom legfőbb célja az lehet, hogy hátrányaik kompenzálásával biztosítsa számukra a jogérvényesítés valódi egyenlőségét és hozzájáruljon esélyeik kiegyenlítéséhez. Ez az esélykiegyenlítés azt a folyamatot jelenti, amelynek során a fogyatékos kisebbség számára hozzáférhetővé válik a fizikai és kulturális környezet, a közlekedés, a szociális és egészségügyi szolgáltatások, az oktatás, a munkalehetőségek, a szórakozás, a sport és lehetővé válik a lakhatás formájának szabad megválasztása.

A Fot. az értelmező rendelkezések között, a 4. § a) pontjában határozza meg a fogyatékos személy fogalmát. Ez alapján fogyatékos az a személy, aki tartósan vagy véglegesen olyan érzékszervi, kommunikációs, fizikai, értelmi, pszichoszociális károsodással – illetve ezek bármilyen halmozódásával – él, amely a környezeti, társadalmi és egyéb jelentős akadályokkal kölcsönhatásban a hatékony és másokkal egyenlő társadalmi részvételt korlátozza vagy gátolja. Ezzel szemben a 22-23.§-ban szabályozott fogyatékossági támogatás jogosulti körében – többek között a hallás- és látásfogyatékosság mellett – már nem szerepel a beszédfogyatékosság.

A fogyatékossági támogatás a törvény meghatározása szerint a súlyosan fogyatékos személy részére az esélyegyenlőséget elősegítő, havi rendszerességgel járó pénzbeli juttatás. A támogatás célja, hogy – a súlyosan fogyatékos személy jövedelmétől függetlenül – anyagi segítséggel járuljon hozzá a súlyosan fogyatékos állapotból eredő társadalmi hátrányok mérsékléséhez. (Fot. 22. §)

A törvényi indokolás szerint a fogyatékossági támogatás annak az egyszerű elvnek a legitimálása, amely szerint a fogyatékos személynek kizárólag fogyatékossága okán keletkező többletköltségei állami intézkedések által kompenzálandók, vagyis egy esélyegyenlőséget szolgáló intézkedés. Azonban azzal, hogy ezt az ellátási formát a jogalkotó nem terjeszti ki a beszédfogyatékossággal élőkre, az állam nem tesz eleget az esélyegyenlőség megteremtése követelményének.

Az esélyegyenlőséget szolgáló intézkedéseknél a célcsoport kijelölése a jogalkotó diszkrecionális jogkörébe tartozik, azonban a jogalanyok meghatározása nem lehet önkényes. Az Alkotmánybíróságnak már a kezdetekkor kialakított, s azóta töretlenül folytatott gyakorlata alapján, ha a jogalkotó nem jogi igényeket elégít ki, tehát nem eleve jogosultakat különböztet meg, a megkülönböztetés korlátja a pozitív diszkrimináció elvi határa: az egyenlő méltóságú személyként való kezelés feltétlen betartása, illetve az Alkotmányban megfogalmazott alapjogok meg nem sértése. A megkülönböztetés csak akkor lehet jogszerű, ha annak ésszerű oka van, vagyis nem minősül önkényesnek. [16/1991. (IV. 20.) AB határozat]

Mint arra a megkeresett szakértők is rávilágítottak, a beszédkészség stroke következtében kialakuló károsodása hasonló társadalmi hátrányba hozza elszenvedőjét, mint a hallás- vagy látásfogyatékosság. A különböző fogyatékossággal élőket tehát homogén csoportnak tekinthetjük az őket fogyatékosságuk miatt ért deprivációk tekintetében. Ugyanolyan nehézségekkel kell megküzdenie a munkavállalás és a mindennapi élet bármely területén egy afáziás betegnek, mint egy hallás- vagy látássérültnek.

Látható ebből, hogy a jogalkotónak semmilyen ésszerű indoka nincs arra, hogy eltérően kezelje a beszédfogyatékosságot a többi fogyatékossághoz képest, tehát a szabályozás sérti a diszkrimináció tilalmát.

Nem fogadható el kimentésként a minisztérium abbéli érvelése, hogy a fogyatékossággal élő emberek közül a Fot. kizárólag azokat a legsúlyosabb állapotú személyeket preferálja, akiknek különös társadalmi függősége ezt megkívánja. Ez megítélésem szerint nem magyarázat arra, hogy miért maradt ki a törvényből a beszédfogyatékossági kategória.

A Fot. 23. §-a ugyanis alapvetően csak azokat a fogyatékossággal élő személyeket jogosítja fel a fogyatékossági támogatás igénybevételére, akik állapota tartósan vagy véglegesen fennáll, továbbá önálló életvitelre nem képesek vagy mások állandó segítségére szorulnak, vagyis súlyos fogyatékossággal élnek. Ezt a mércét minden fogyatékossági típusnál alkalmazni kell, részletes definícióját pedig a súlyos fogyatékosság minősítésének és felülvizsgálatának, valamint a fogyatékossági támogatás folyósításának szabályairól szóló 141/2000. (VIII. 9.) Korm. rendelet tartalmazza.

A Korm. rend. 1. számú melléklete szerint például hallási fogyatékosnak azt a személyt kell tekinteni, akinek hallásküszöbértéke a beszédfrekvenciákon nyolcvan dB felett van, és ennek következtében a hangzóbeszéd megértésére még segédeszközzel sem képes, feltéve, hogy a) halláskárosodása 25. életévének betöltését megelőzően következett be, vagy b) halláskárosodása mellett a hangzó beszéd érthető ejtése elmarad. Ez a szóbeli kifejezőkészség terén megnyilvánuló olyan súlyos és végleges zavart jelent, amely a kommunikációt lehetetlenné teszi, és a kifejezésmód zavaraiban vagy a beszéd akusztikus megnyilvánulásának hiányában mutatkozik meg.

Amint arra a megkeresett szakmai szervezetek is rávilágítottak, a hallásfogyatékosság fenti meghatározásával szemben jelenleg a beszédfogyatékosság szakmai definíciója hiányzik, ami azonban elengedhetetlen lenne ahhoz, hogy a jogalkotó pontosan meghatározza a támogatásra való jogosultak körét.

A Korm. rend. 2. § (2) bekezdése szerint önálló életvitelre az a személy nem képes, aki a) a mindennapi életviteléhez, társadalmi életben való részvételéhez szükséges tevékenységeket testi, illetőleg érzékszervi fogyatékossága vagy az azzal összefüggő kommunikációs képtelenség miatt még a szükség szerinti segédeszköz igénybevételével sem képes más személy közreműködése nélkül elvégezni, vagy b) a mindennapi életvitelében értelmi fogyatékossága miatt állandó felügyeletet, irányítást igényel, mivel térben és időben tájékozódni nem tud, a lakásban nem képes egyedül élni anélkül, hogy ez önmagára vagy másokra nézve veszélyt ne jelentene, továbbá a pénz értékét nem ismeri, így a mindennapi élet szintjén önálló gazdálkodásra képtelen. A mindennapi életviteléhez, társadalmi életben való részvételéhez szükséges tevékenységen kell érteni például egy vonatjegy megvásárlását, vagy egy közszolgáltató ügyfélszolgálatán való ügyintézést.

A súlyos fogyatékossá minősítést orvosi szakvélemény alapján az illetékes Kormányhivatal Rehabilitációs Szakigazgatási Szerve végzi. Az ellátásra való jogosultságot tehát minden esetben szakértő állapítja meg, megállapítását meg kell alapoznia a valódi rászorultságnak. *A beszédfogyatékossággal élőket azonban a jogalkotó az ellátásnak még a lehetőségéből is kizárja, annak ellenére, hogy a rászorultságuk az egyedi esetekben fennállhat*. Álláspontom szerint ennek eldöntése nem tartozik az alkotmányos jogalkotói mérlegelés körébe, hanem kizárólag orvos-szakértői kompetencia lehet.

Megítélésem szerint kevéssé releváns a minisztérium azon érvelése is, mely szerint az esélyegyenlőség célterületei a pénzbeli támogatásnál jóval szélesebbek, ezért a megoldást elsősorban olyan integrált környezet kialakítása jelentheti, amelyben a fogyatékos emberek az állapotukból fakadó hátrányaik ellenére is képesek valós társadalmi szükségleteik, igényeik alapján a különböző szolgáltatásokhoz hozzáférni, ami a konkrét esetben elsődlegesen az akadálymentes, integrált környezet és közszolgáltatások kialakítása révén, és nem az anyagi jellegű hátránykompenzáció eszközével érhető el leghatékonyabban. Látható, hogy ez a megoldási javaslat a konkrét probléma esetében kevéssé jelent kézzelfogható, számszerűsíthető segítséget.

Szükséges továbbá kitérni a Fogyatékossággal élő személyek jogairól szóló ENSZ egyezmény (kihirdette a 2007. évi XCII. törvény) fogyatékossági definíciójára is. Az egyezményt Magyarország 2007-ben ratifikálta, ezzel kötelezettséget vállalt az abban foglaltak teljesítésére. Az egyezmény a fogyatékosság meghatározásánál nem egy egzakt meghatározást tartalmaz, amely taxatíve felsorolja az egyes fogyatékosságokat, hanem a fogyatékosság következtében elszenvedett társadalmi hátrányokat emeli ki, amikor elismeri, hogy „a fogyatékosság egy változó fogalom, továbbá, hogy a fogyatékosság a fogyatékossággal 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". Látható, hogy ez a magyar szabályozásban alkalmazottnál sokkal szélesebb és kevésbé konkrét meghatározás, azonban pontosan kijelöli a fogyatékos személyek védelmében követendő irányt. Ezt az irányt követik a Fot. preambulumában kifejtett általános elvek is, azonban a tételes jogszabályok már nem mindig felelnek meg az egyezmény követelményeinek. Az Alaptörvény Q) cikk (2) és (3) bekezdése arról rendelkezik, hogy Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját, valamint Magyarország elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait, és a nemzetközi jog más forrásai jogszabályban történő kihirdetésükkel válnak a magyar jogrendszer részévé. Miután Magyarország ratifikálta az ENSZ Egyezményt, elkötelezte magát az abban foglaltak végrehajtására. A jogalkotó tehát azzal, hogy hiányosan fogalmazta meg a fogyatékossági támogatásra jogosító fogyatékosságok felsorolását, nem tett teljes mértékben eleget az egyezményben vállat kötelezettségének. Mindezek alapján álláspontom szerint a sérelmezett szabályozás diszkriminatív helyzetet eredményez, mivel a beszédfogyatékossággal élőket a többi fogyatékossági kategóriához képest hátrányosabb helyzetbe hozza. Ezzel a szabályozással a jogalkotó megsértette az állam esélyegyenlőség megteremtésére és a fogyatékossággal élők védelmére vonatkozó kötelezettségét, a minden embert egyenlő mértékben megillető emberi méltósághoz való joggal összefüggő visszásságot okozott, valamint nem tett maradéktalanul eleget a nemzetközi jog és a magyar jog összhangjának biztosítására vonatkozó kötelezettségének.

**Intézkedésem**

A jelentésemben feltárt alkotmányos joggal összefüggő visszásság orvoslása és jövőbeni megelőzése érdekében az Ajbt. 37. §-a alapján felkérem az emberi erőforrások miniszterét, hogy fontolja meg a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény (Fot.), és a súlyos fogyatékosság minősítésének és felülvizsgálatának, valamint a fogyatékossági támogatás folyósításának szabályairól szóló 141/2000. (VIII. 9.) Korm. rendelet módosításának kezdeményezését annak érdekében, hogy a stroke következtében kialakuló beszédzavarral élők is rászorultságuknak megfelelő, a többi fogyatékossági típussal azonos támogatásban részesüljenek. Az eredményes és megalapozott jogalkotás érdekében javaslom továbbá, hogy a beszédfogyatékosság jogszabályi fogalmának meghatározása során folytassanak egyeztetést a beszédfogyatékossággal és afáziával foglalkozó szakmai- és érdekképviseleti szervezetekkel.

Budapest, 2016. július

Székely László sk

**Az alapvető jogok biztosának**
**Jelentése**
**az AJB-3608/2016. számú ügyben**

Előadó: dr. Tóth Lívia

**Az eljárás megindulása**

Egy hozzátartozó az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalához eljuttatott beadványában a 2118 Dány, Szabadság út 79. szám alatt található Vis Vitalis (Abigél) Idősek Otthonában tapasztalt gondozási körülményeket sérelmezte. Elmondása szerint kifogásait jelezte az intézményvezetőnek is, azonban azokra választ nem kapott.

Tekintettel arra, hogy a panasz alapján felmerült az ellátottak alapvető jogai sérelmének gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) alapján vizsgálatot indítottam. A vizsgálat eredményes befejezése érdekében az üggyel kapcsolatban megkerestem és felkértem a Pest Megyei Kormányhivatal Gyámügyi és Igazságügyi Főosztályát, hogy vizsgálja ki a panaszban foglaltakat.

**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.”*];
- az élethez, és az emberi méltósághoz való jog [Alaptörvény II. cikk: *„Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz.”*];

**Alkalmazott jogszabályok**

- Magyarország Alaptörvénye
- Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.)
- Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (Eütv.)
- A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (Szoctv.)
- A személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 1/2000. (I. 7.) SzCsM rendelet (SzCsM r.)
- A pszichiátriai betegek intézeti felvételének és az ellátásuk során alkalmazható korlátozó intézkedések szabályairól szóló 60/2004. (VII. 6.) ESzCsM rendelet

**A megállapított tényállás, a hatósági ellenőrzés tapasztalatai**

A panaszos fiatalon Alzheimer-kórban szenvedő férjét szerette volna elhelyezni az intézményben, ám az idősek otthonában azt tapasztalta, hogy az túlzsúfolt, a demens részleg „egy luk, ahová négy ágy van bepréselve”, látogatásakor egy idős magatehetetlen ember törölközővel volt a kerekesszékhez kötözve. Nagyon méltatlan ellátási körülményeket tapasztalt, a látottak felháborították és elkeserítették. Panaszát írásban jelezte az intézményvezető főorvosnak is, akitől a beadványának hivatalomhoz történő eljuttatásáig nem kapott választ.

Az eljárás során a Pest Megyei Kormányhivatal Gyámügyi és Igazságügyi Főosztályától az alábbi kérdésekre vártam választ:

- rendelkezik-e az otthon az előírt tárgyi és személyi feltételekkel, az ellátottak gondozása, az intézményi működés a jog- és szakmai szabályoknak megfelelően zajlik-e,
- az intézmény rendelkezik-e az előírt szabályzatokkal,
- a korlátozó intézkedések elrendelésének, dokumentálásnak rendje megfelel-e a jogszabályban előírtaknak,
- az ellátottak jogai – különösen a korlátozó intézkedések tekintetében – szenvednek-e bármilyen sérelmet az intézményben,
- az intézmény rendszeres ellenőrzései során merültek-e fel ellátotti jogokat, az ellátás minőségét érintő szabálytalanságok,
- működik-e ellátottjogi képviselő az intézményben, fordultak-e hozzá panasszal, annak elbírálása miként történt meg.

A hatóság felkérésemre 2016. július 13-án átfogó ellenőrzést folytatott le az intézményben, melynek lezárultával az alábbiakról tájékoztatott:

A Vis Vitalis Gondozó Otthon Közhasznú Kft. által fenntartott intézmény tömegközlekedéssel és gépjárművel egyaránt jól megközelíthető helyen fekszik. Az ellátás két földszintes, akadálymentes épületben (gondozási egység) folyik. Az ellenőrzés időpontjában az intézményben rendezett, tiszta körülmények uralkodtak, *a lakószobák nem voltak zsúfoltak*. Az épület helyiségei a lakók egészségi állapotának és életkori sajátosságainak megfelelően berendezettek és felszereltek. Megfelelő számban áll rendelkezésre nemenkénti illemhely és zuhanyzó, az otthonban közösségi együttlétekre alkalmas helyiség is rendelkezésre áll. A fűtés, melegvíz-szolgáltatás folyamatos, az intézményben 1-3 ágyas szobák találhatók.

Az otthon megfelel a jogszabályi előírásoknak a személyi feltételek vonatkozásában is. Egy fő segédápolót alkalmaznak, akit a végzettség megszerzése alól nem mentettek fel. A dolgozók névre szóló munkaszerződéssel és munkaköri leírással rendelkeztek, a tartási, életjáradéki és öröklési szerződés tilalmára vonatkozó előírásokat megismertették velük.

Az intézmény rendelkezik a jogszabály által előírt szabályzatokkal, dokumentumokkal, amelyekkel kapcsolatban azonban az ellenőrzés megállapította, hogy a szakmai program nem tartalmazta a más intézményekkel történő együttműködés módjára, az ellátandó célcsoport jellemzői és a szolgáltatásokról szóló tájékoztatás helyi módjára vonatkozó kötelező tartalmi elemeket, az otthon házirendje pedig hiányos volt az intézménybe bevihető személyes használati tárgyak körének részletezése tekintetében.

*Az otthonban korlátozó intézkedések szabályzata nem állt rendelkezésre.* A hatóság megállapította, hogy a Házirend részeként elkészített korlátozó intézkedések eljárásrendje a Szoctv. 94/G. §-a alapján nem kellően részletes, a jogszabályban előírt tartalmi elemeket csak részben tartalmazza, alkalmazására az intézményben az ellenőrzés időpontjában 2 fő estében került sor. A korlátozó intézkedések dokumentálására az SzCsM r. 6. számú mellékletében előírt adatlapot használják, melyet az említett két ellátott vonatkozásában is kitöltöttek. Az intézmény demens személyek ellátását végzi, ezért a hatóság felhívta az intézményvezető figyelmét arra, hogy amennyiben az ellátott gondokság alá helyezésének szükségessége felmerül, a jogszabály szerint az intézményvezető intézkedést kezdeményez a gyámhivatalnál.

Az idősotthon a teljes körű ellátás keretében az ellátottak részére napi ötszöri étkezést biztosít. Szintén biztosított a diétás étkeztetés az egészségi állapotuk miatt arra rászoruló lakóknak. A megfelelő folyadékbevitelről folyamatosan gondoskodnak. Az intézmény a textíliával való ellátást, valamint a tisztálkodáshoz szükséges anyagokat az SzCsM r. 46. §-ban előírtak szerint biztosítja. Az orvosi ellátás a jogszabályban előírt óraszámban történik, az otthonban kéthetente neurológus-pszichiáter szakvizsgával rendelkező orvos vizitel. A gyógyszereket az SzCsM r. 52. § szerint biztosítják a lakók részére.

Az ellenőrzés során azt is megállapította a hatóság, hogy a mentálhigiénés ellátás keretében a személyre szabott bánásmód, valamint a konfliktushelyzetek megelőzése érdekében egyéni és csoportos megbeszéléseket tartanak. A szabadidő kulturált eltöltésének feltételei adottak, a hitélet gyakorlása biztosított az ellátottak számára. Családi és társadalmi kapcsolattartásban segítik az ellátottakat. Az ellátást igénybe vevők testi-lelki aktivitásának fenntartására változatos tevékenység-kínálattal szolgálnak a lakók részére.

Az ellátottjogi képviselő neve, elérhetősége, fogadóórájának időpontja jól látható helyen ki van függesztve az otthonban. Az intézményvezető tájékoztatása szerint negyedévente tesz látogatást az intézményben, mindezidáig nem kezdeményezett eljárást a fenntartónál és az illetékes hatóságoknál, az intézményben folytatott gondozási munkára nem tett észrevételt. A jelenlegi ellátottjogi képviselő az Érdekképviseleti Fórum ülésén még nem vett részt, bár telefonon értesítették annak időpontjáról.

Az ellátottjogi képviselő megerősítette, hogy negyedéves rendszerességgel keresi fel az intézményt. 2016. január 27-én és április 27-én tartott fogadóórát. A következő látogatása a vizsgálat idején 2016. július 27-én volt várható. A fogadóórák során minden alkalommal felkereste az intézmény gondozási részlegeit és beszélgetett az ellátottakkal, az érdekképviseleti fórum ellátotti tagjaival, majd ezt követően egyeztetett a szakmai vezetővel. Személyes megfigyelései alapján észrevételt tett az intézményben a demenciával élő gondozottakat ellátó részlegen folyó szakmai munkára, és kérte a rossz gyakorlat megszüntetését: januárban az ellátottak felügyelet nélkül hagyása miatt kérte a munkamegbeszélések oly módon történő szervezését, hogy az egymásnak és saját maguknak – a szakmai vezető elmondása szerint is – sűrűn sérülést okozó ellátottakat folyamatosan személyesen felügyelje szakember.

Áprilisban pedig sérüléseket és balesetveszélyt jelentő tárgyak és eszközök eltávolítását kérte, szintén ezen részleg gondozási tereiből. Mindkét esetben a vezetőtől ígéretet kapott a változtatásra. A korlátozó intézkedések jogszerű alkalmazására vonatkozóan áprilisi fogadóórája alkalmával az ágyrács és a kerekesszékben rögzítés alkalmazásának okait vizsgálta. Miután a szakmai vezető tájékoztatta az alkalmazás körülményeiről, valamint meggyőződött az egészségügyi dokumentációban az intézmény orvosa által rögzített, a terápia részeként alkalmazott egészségmegóvó intézkedésként történő rendszeres alkalmazásról, orvosi szakmai döntésnek és nem korlátozásnak ítélte meg. Korlátozó intézkedés alkalmazásáról először 2016. július 14-én kapott telefonon értesítést, majd az ehhez kapcsolódó dokumentációt e-mailben, ugyanazon napon juttatta el hozzá a szakmai vezető. 2016. évben 2016. július 14-ig sem az ellátottak részéről, sem más forrásból nem érkezett az ellátottjogi képviselőhöz panasz, illetve megkeresés.

A Kormányhivatal megvizsgálta azt is, hogy az intézményben hogyan történik a panaszok kivizsgálása általában, az ezzel kapcsolatos jogszabályi rendelkezéseket betartják-e, illetve a konkrét ügyben hogyan vizsgálták ki a panaszt. A Szoctv. 94/E. § (14) bekezdése alapján az intézményvezető tizenöt napon belül köteles a panasztevőt írásban értesíteni a panasz kivizsgálásának eredményéről. Amennyiben az intézményvezető határidőben nem intézkedik vagy a panasztevő nem ért egyet az intézkedéssel, az intézkedés kézhezvételétől számított nyolc napon belül a fenntartóhoz fordulhat jogorvoslattal. Az intézményvezető nyilatkozata alapján 2015 novemberében egy alkalommal hozzátartozó tett szóban (székről történő lecsúszás miatt) panaszt, amelyet dokumentáltak és a jogszabályi előírásoknak megfelelően kivizsgáltak és megválaszoltak. *Az intézményvezető arról tájékoztatta a hatóságot a rendkívüli ellenőrzés során, hogy 2016-ban senki nem fordult hozzá írásban panasszal.*

Az Érdekképviseleti Fórum (ÉF) működésével kapcsolatban megállapította az ellenőrzés, hogy a dokumentumok alapján a Szoctv. 99. § (3) bekezdése szerint megválasztották az ÉF tagjait, és a tagok száma a jogszabályi előírásnak megfelelő, az ülésezések jegyzőkönyvben dokumentáltak.

A hatóság megkeresésemre adott tájékoztatása szerint az intézmény rendszeres átfogó ellenőrzései során (legutóbb 2013. május 13-án és 2015. május 18-án) az ellátotti jogokat és az ellátás minőségét érdemben érintő hiányosságot nem tártak fel.

Az ellenőrzés során, a Kormányhivatal az alábbi hiányosságok tekintetében kötelezte hiánypótlásra az intézményt:

- az intézmény tanúsítványa nem került jól látható helyen kifüggesztésre,
- a szakmai program nem tartalmazta a más intézményekkel történő együttműködés módját, az ellátandó célcsoport jellemzőit, a szolgáltatásokról szóló helyi tájékoztatás módját,
- a Házirend nem tartalmazta az intézménybe bevihető személyes használati tárgyak körét,
- a segédápolói munkakörben foglalkoztatott dolgozó munkaügyi anyaga nem tartalmazta a felmentését,
- az otthon nem rendelkezik a Korlátozó intézkedések szabályzatával.

A Kormányhivatal felhívta a fenntartó figyelmét, hogy a jövőben kellő körültekintéssel járjon el a korlátozó intézkedések során, minden esetben értesítse a korlátozó intézkedésről az ellátottjogi képviselőt, valamint felhívta az intézményvezető figyelmét intézkedési kötelezettségére a gondokság alá helyezéssel kapcsolatban.[1]

**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.

[1] SzCsM r. 54. § (6) bekezdés

A 18. § (2) bekezdése *a)* pontja alapján a közszolgáltatást végző szerv – függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik – az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó, illetve e feladat ellátásában közreműködő szerv. Az ombudsmani gyakorlat a *közszolgáltatást végző szervek* fogalomkörébe tartozónak tekinti a szociális ellátást és különösen az idősellátást nyújtó bentlakásos 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 összefüggés-rendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az állampolgári jogok országgyűlési biztosa következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi teszteket.

Magyarország Alaptörvényének és az Ajbt-nek a hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait. Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy *„az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”*. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény Negyedik Módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi éllel azt mondta ki azt, hogy „*az Alkotmánybíróság a hatályát 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.”*

Ha összevetjük az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében, az Alaptörvény II. cikkében, valamint az Alaptörvény XIX. cikk (1)-(2) bekezdésében, és XX. cikk (1)-(2) bekezdésében foglaltakat a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 2. § (1) bekezdésének, az Alkotmány 54. § (1) bekezdésének szövegével, akkor az állapítható meg, hogy a jelen vizsgálat tárgyát képező jogállamiság elve, az emberi méltósághoz való jog, valamint a testi és lelki 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 – *az Abh. megállapításaival összhangban* – irányadónak tekintem az Alkotmánybíróság által az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően és 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 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.

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.

### III. A vizsgálat érdemi megállapításai, következtetések

**1.** 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, amelyben 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.[2]

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 polgárairól 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.** A hatósági ellenőrzés több hiányosságot is feltárt az eljárás során, melyeknek egy része ellátotti jogsérelemmel nem jár, más részük viszont közvetlenül érintheti az ellátottak alapvető jogait. A kormányhivatal által feltárt hiányosságok egy részét az intézmény az eljárás során orvosolta.

A panasz zsúfoltságra és méltatlan ellátási körülményekre vonatkozó része a hatósági ellenőrzés alapján nem minősült megalapozottnak.

A vizsgálat idején az intézmény nem rendelkezett a korlátozó intézkedések alkalmazásáról szóló eljárásrenddel, holott az intézmény demens betegek ellátását végzi.

---

[2] 28/1994. (V. 20.) AB határozat

A hatóság megállapította azt is, hogy a Házirend részeként elkészített korlátozó intézkedések eljárásrendje a Szoctv. 94/G. §-a alapján nem kellően részletes, a jogszabályban előírt tartalmi elemeket csak részben tartalmazta. A Szoctv. 94/G. § (1) bekezdése szerint az Eütv. 188. § *d)* pontjában meghatározott betegeket ellátó valamennyi bentlakásos intézményben az Eütv. szerinti veszélyeztető vagy közvetlen veszélyeztető magatartás tanúsítása esetén a pszichiátriai betegek jogaira vonatkozó rendelkezések figyelembevétele mellett az Eütv. 192. §-át kell alkalmazni az e § szerinti eltérésekkel.

Az Eütv. 188. § *d)* pontja szerint pszichiátriai beteg az a beteg, akinél a kezelőorvos a Betegségek Nemzetközi Osztályozása X. Revíziója (BNO) szerinti Mentális és Viselkedészavar (F00-F99), illetve szándékos önártalom (X60-X84) diagnózisát állítja fel. A BNO a Mentális és Viselkedészavarok között említi a demencia különböző fajtáit, így a demens személyek a korlátozó intézkedések alkalmazása szempontjából pszichiátriai betegeknek tekinthetők.

Az SzCsM r.101/A. § (2) bekezdése szerint a korlátozó intézkedés alkalmazásáról a szolgáltatást nyújtó részletes eljárásrendet alakít ki a házirendben, amelynek tartalmaznia kell

a) az intézmény munkarendjét figyelembe véve a korlátozó intézkedés elrendelésének szabályait,

b) a korlátozó intézkedés egyes formái mellé rendelt maximális időtartamot,

c) a korlátozó intézkedés egyes formái mellé rendelt megfigyelés szabályait,

d) a korlátozás feloldásának szabályait,

e) a panaszjog gyakorlásának részletes szabályait.

Az eljárás során az intézmény elkészítette a korlátozó intézkedések eljárásrendjéről készült szabályzatot, melyet a kormányhivatal részemre is megküldött. A megalkotott szabályzat nem rendelkezik a korlátozó intézkedések során érvényesülő panaszjog gyakorlásának szabályairól, valamint a korlátozó intézkedések elrendelésével kapcsolatban a következőképpen fogalmaz: „A korlátozó módszerek vagy eljárások alkalmazását az *ellátott orvosa* írásban rendeli el, megjelölve annak indítékát, módját, alkalmazásának időtartamát." Valamint állandó orvosi felügyelet hiányában „a korlátozó intézkedés elrendeléséről haladéktalanul tájékoztatni kell az intézet vezetőjét és *vezető ápolóját*."

A Szoctv. a korlátozó intézkedések elrendelésével kapcsolatban egyértelműen fogalmaz: a 94/G. § (2) bekezdése szerint az Eütv. szerinti kezelőorvos feladatait az *intézmény orvosa* látja el, az ő elérhetőségének hányában az intézményvezető által műszakonként kijelölt, a korlátozó intézkedés alkalmazására döntési joggal rendelkező ápoló jogosult az intézkedés elrendelésére, ebben az esetben az *intézmény orvosát* és az intézmény vezetőjét a korlátozó intézkedés alkalmazásáról haladéktalanul tájékoztatni kell. A 94/G. § (3) bekezdése szerint a korlátozásról az intézményvezető negyvennyolc órán belül köteles tájékoztatni a törvényes képviselőt és az ellátottjogi képviselőt.

Noha a szabályzat rögzíti, hogy az eljárásrendben foglalt szabályozás nem helyettesíti a Szoctv, az Eütv, az SzCsM r. és az ESzCsM rendelet korlátozó intézkedésekre vonatkozó ismeretét és maradéktalan végrehajtását, melynek ismerete az intézmény valamennyi munkatársa részére kötelező, a megalkotott eljárásrend a korlátozó intézkedések elrendelésével kapcsolatban pontatlanul fogalmaz, nem részletezi a panaszjog gyakorlása szabályait sem. A szabályzat a korlátozó intézkedés egyes formái mellé rendelt megfigyelés szabályait csak általánosságban tartalmazza[3], a kémiai korlátozás alkalmazására vonatkozóan – annak definiálásán kívül – nem tartalmaz további előírásokat.

A korlátozó intézkedések jogszabályban meghatározott alkalmazásának és dokumentálásának, az intézményi szabályzat megalkotásának célja, hogy ezen jelentős alapjog-korlátozásra csak megfelelő garanciák mellett kerülhessen sor. A megfelelő személyek (az intézmény orvosa, a törvényes képviselő és az ellátottjogi képviselő) korlátozó intézkedésekről való értesítésének szintén garanciális jelentősége van az ellátotti jogok érvényesülése szempontjából. Jelentősége abban áll, hogy a kiszolgáltatott helyzetben lévő ellátott érdekeinek, jogainak védelmére hivatott személy a leghamarabb értesüljön e súlyos alapjog-korlátozásról, és annak figyelemmel kísérésével, a szükségesség-arányosság kritériumainak szem előtt tartásával biztosíthassa az eljárás törvényességét.

*Figyelemmel a fentiekre, megállapítom, annak ténye, hogy az intézmény nem rendelkezett a korlátozó intézkedések eljárásrendjéről szóló szabályzattal, valamint azt később nem a jogszabálynak mindenben megfelelő tartalommal alkották meg, a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggésben visszásságot okozott, egyúttal közvetlenül veszélyezteti az ellátottak emberi méltósághoz való jogát is.*

[3] „A megfigyelés szabályai: A kényszerintézkedések a személyi szabadságot és az egyén méltóságát nagymértékben csorbítják, ezért azokat csak a legszükségesebb esetekben, a legrövidebb ideig lehet alkalmazni. A korlátozás csak addig tartható, illetőleg olyan mértékű és jellegű lehet, amely a veszély elhárításához szükséges." (intézményi szabályzat)

**Intézkedéseim**

A jelentésemben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásságok orvoslása, valamint jövőbeli megelőzése érdekében

- az Ajbt. 32. § (1) bekezdései értelmében *felkérem* a dányi Vis Vitalis Idősek Otthona intézményvezetőjét, hogy haladéktalanul
  - gondoskodjék arról, hogy mind a korlátozó intézkedések szabályzata mind pedig a korlátozó intézkedések alkalmazása során követendő eljárás maradéktalanul megfeleljen a jogszabályi előírásoknak;
  - gondoskodjék arról, hogy az ellátotti jogok – különös figyelemmel a korlátozó intézkedések alkalmazása esetén – csorbítatlanul érvényesüljenek az intézményben.
- az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján *felkérem* a Pest Megyei Kormányhivatal kormánymegbízottját, hogy a jövőben kísérje fokozott figyelemmel a Vis Vitalis Idősek Otthona jogszabályoknak megfelelő működését, annak érdekében, hogy az ellátottak gondozása alapvető jogaik teljes tiszteletben tartása mellett folyhasson.

Budapest, 2016. október

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának**
**Jelentése**
**az AJB-1241/2016. számú ügyben**

Előadó: dr. Győrffy Zsuzsanna

## A vizsgálat megindítása

A „Józan Babák" Klub (a továbbiakban: Klub) munkatársa meghatalmazójának gyermekei ügyében fordult hozzám. A panaszbeadványa és a csatolt dokumentummásolatok szerint a panaszos meghatalmazójának négy kiskorú gyermeke 2012 óta a Komárom-Esztergom Megyei Gyermekvédelmi Központ, Területi Gyermekvédelmi Szakszolgálat és Általános Iskola oroszlányi gyermekotthonában (a továbbiakban: gyermekotthon) nevelkedik.

A panaszbeadvány szerint a gyermekek édesanyja és megbízottjaként a panaszos 2013 óta több esetben kértek tájékoztatást az illetékes Budapest Főváros Kormányhivatal VIII. Kerületi Hivatala Gyámügyi Osztályától (a továbbiakban: gyámhatóság), valamint a gyermekotthontól a gyermekek egészségügyi állapotáról, illetve egészségügyi ellátásáról. A panaszos sérelmezte, hogy nem kaptak információt a megkeresettektől, továbbá az egészségügyi dokumentációt sem bocsátották rendelkezésükre. A gyermekek gyámja mindössze egy alkalommal adott tájékoztatást arról, hogy a gyermekek „találkoztak pszichológussal". A panaszbeadvány tartalmazza azt is, hogy a kapcsolattartások idején a gyermekek édesanyjuk kíséretében időnként megjelennek a Klubban. A Klub munkatársának megítélése szerint a gyermekek állapota folyamatos pszichiátriai ellátást igényelne. Egészségügyi dokumentáció hiányában azonban a gyermekek otthon tartózkodása idején sem tudnak segítséget nyújtani a számukra. A panaszbeadvány szerint a gyermekek otthon tartózkodásuk idején fizikai, illetve szexuális bántalmazásukról is beszámoltak.

A panaszbeadvány alapján felmerült a tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal, valamint a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggő visszásság gyanúja, 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 b) pontja és (2) bekezdése alapján a gyámhatóság vezetőjétől, valamint a gyermekotthon igazgatójától – az ügyben keletkezett iratok másolatainak egyidejű megküldése mellett – tájékoztatást kértem panaszbeadványban foglaltakkal kapcsolatos álláspontjukról, az ügyben megtett, illetve megtenni kívánt intézkedéseikről is.

Figyelemmel arra, hogy az Ajbt. 2. § (1) bekezdés a) pontja a gyermeki jogok védelmére kötelez, a gyermekotthon vezetőjétől információt kértem arról is, hogy a gyermekek a családból való kiemelésüket követően milyen egészségügyi ellátásban részesültek, illetve részesülnek. Tájékoztatást kértem arról is, hogy a gyermekek gondozási helye szükségletüknek megfelelőnek minősül-e, továbbá, hogy a gyermekotthon rögzített-e olyan panaszt, amely szerint a testvérek közül valamelyiküket bármilyen bántalmazás érte, és ha igen, akkor milyen intézkedés történt.

## Az érintett alapvető jogok

- 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).

**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 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 gyermekek édesanyja 2013. január 10-én a panaszost, a Magyar Emberi Jogvédő Központ elnökét hatalmazta meg, hogy „gyermekelhelyezés" ügyében képviselőjeként eljárjon. A meghatalmazás visszavonásig érvényes és tartalmazza, hogy a meghatalmazott a helyettesítéséről önállóan dönt. Az Ajbt. 18. § (5) bekezdése alapján, ha az *ügyben jogerős közigazgatási határozat született*, a biztoshoz ennek *közlésétől számított egy éven belül lehet beadvánnyal fordulni*. A hivatkozott hatásköri korlátaimra tekintettel az ügyben kizárólag az egy éven belüli hatósági eljárások, döntések, esetleges mulasztások alapjogi szempontú vizsgálatára volt jogi lehetőségem.

A fentiek szerinti vizsgálati hatáskörömbe eső első eljárás a gyermekek átmeneti nevelésbe vételének felülvizsgálata tárgyában indult a gyámhatóság előtt. A gyámhatóság 2015. július 16-án megkereste a Klubot és az édesanyáról szakvéleményt kért. A hatóság az édesanyát 2015. augusztus 13-ára tárgyalására idézte. A gyermekek gyámja – szabadsága miatt – a tárgyalás időpontjának módosítását kérte. A gyámhivatal 2015. szeptember 3-ára tűzte ki a tárgyalást, azon megjelent a gyermekek gyámja, a javasolt gyermekvédelmi gyámja, a gyermekjóléti központ családgondozója, valamint a Klub képviselője is. Az édesanya a tárgyaláson nem volt ott. A Klub képviselője elmondta, hogy az édesanya szeretne részletes tájékoztatást kapni a gyermekek pszichológiai, illetve pszichés állapotáról, illetve arról, hogy milyen egészségügyi ellátásban részesülnek.

A gyermekek gyámja közölte, hogy az édesanyát szóban szokták tájékoztatni a gyermekek egészségügyi ellátásról, ha kisebb probléma merül fel, amelyet azonnal kezelni tudnak, arról nem tájékoztatják az anyát. A gyermekek részletes egészségügyi állapotáról szóló tájékoztatást pedig csak hivatalos megkeresést követően tudja kiadni az édesanya részére.

Az édesanya képviselője – tekintettel arra, hogy tudomásukra jutott, hogy az édesapjukkal is tartják a kapcsolatot a gyermekek – az iránt is érdeklődött, hogy kik a kapcsolattartásra jogosult személyek. A gyám elmondta, hogy a gyermekotthon a büntetés-végrehajtási intézménytől kapott egy megkeresést, amely szerint az apa szeretne kapcsolatba lépni a gyermekeivel. A kérelmet a gyermekotthon azonban elutasította, miután az édesapa a gyermekek bántalmazása miatt került börtönbe. Az apa ezt követően telefonon érdeklődött a gyermekeiről. A nevelők a kért tájékoztatást néhány mondatban megadták, de az apa nem beszélhetett a gyerekekkel.

Az édesanya képviselője – figyelemmel az egyik gyermek által elmondottakra – tájékoztatást kért arról is, hogy a gyermekek nevelésbe vételük óta elszenvedtek-e bármilyen lelki vagy fizikai bántalmazást, ugyanis tudomása szerint a fiúgyermeket egy idősebb lány piszkálja.

A gyermekek akkori gyámja, aki egyben annak a szakmai egységnek a vezetője, ahol a testvérek nevelkednek, a gyermekek közötti szokásos konfliktushelyzeteken túlmenően kirívó eseményt nem tapasztalt, de ígéretet tett arra, hogy utánajár a gyermek által elmondottaknak.

Az édesanya meghatalmazott képviselője kérte, hogy 2015 decemberében ismét tárgyalják meg a gyermek ügyét. Az édesanya a „Józan Babák Egyesület" két munkatársának 2015. augusztus 11-én ismét meghatalmazást adott, hogy az otthon lévő gyermeke védelembe vétele, valamint *nevelésben lévő gyermekei elhelyezése ügyében eljárjanak*. A meghatalmazást és a „Józan Babák Egyesület" édesanyáról készült véleményét, továbbá a gyermekek egészségügyi ellátására, kapcsolattartására, bántalmazására, elhelyezésére, hazagondozás segítésére vonatkozó kérdéseket, a decemberi újabb tárgyalásra vonatkozó javaslatot a gyámhivatal 2015. szeptember 4-én iktatta. A meghatalmazottak levelének másolatát a gyámhivatal 2016. február 18-án továbbította a gyermekotthonnak. A leendő gyermekvédelmi gyám 2015. szeptember 11-én otthonában kereste fel az édesanyát, a tapasztaltakról írásbeli beszámolót küldött a gyámhivatalnak.

Az édesanya 2015. szeptember 14-én megjelent a gyámhatóság előtt. Úgy nyilatkozott, hogy egyelőre egyetért a nevelésbe vétel fenntartásával. Elmondta, hogy problémaként merült fel, hogy nem kap kellő tájékoztatást a gyermekeiről. Példaként említette, hogy amikor kisfia egy napra kórházba került, ezt csak utólag, a gyermek elmondásából tudta meg. Szeretné, ha a gyermekotthon a gyermekekkel kapcsolatos lényeges eseményekről értesítené őt. Ígéretet tett arra is, hogy telefonon tájékoztatást fog kérni a gyermekekről a gondozási helytől.

A megkeresésem kézhezvételét követően (2015. március 9.) a gyámhatóság a gyermekek gyámjától tájékoztatás kért gyermekek egészségügyi állapotáról, egészségügyi ellátásáról. Információt kért egyben arról is, hogy az anyának hány alkalommal adott tájékoztatást a gyerekek egészségügyi állapotáról, pszichológiai kezeléséről és annak eredményéről.

A 2015. szeptember 28-án kirendelt gyám a gyermekekről készült részletes tájékoztatását 2016. március 17-én küldte meg a gyámhivatalnak. A gyám az édesanyával és az anyai nagymamával való találkozások pontos időpontját megadva leírta, hogy a találkozókon a gyermek aktuális egészségügyi állapotáról, a várható beavatkozásokról, a gyermekek iskolában, csoportban való helyzetéről szoktak beszélni. A találkozásokon az édesanya a gyámnak nem jelezte, hogy a gyermekek egészségügyi és pszichés állapotáról további, írásos információra is szüksége lenne.

A *gyermekotthon igazgatójának válasza és a csatolt dokumentumok szerint* a testvérek 2012 ősze óta élnek a gyermekotthonban. Ez alatt az idő alatt az intézmény kapcsolattartása az édesanyával folyamatos volt. Amíg az intézménynek volt önálló családgondozója az édesanyát rendszeresen látogatta otthonában, és ilyen alkalmakkor minden, a gyermekeivel kapcsolatos eseményről tájékoztatta. A gyerekvédelmi gyám a kirendelését követően a gyermekeket 3-4 heti rendszerességgel látogatja a gyermekotthonban, majd ezután felkeresi az édesanyát és beszámol a gyermekekkel kapcsolatos történésekről. Az édesanya a gyermekotthon felé soha nem jelezte, hogy a gyermekekről kapott az információ számára nem elegendő, sem szóban, sem írásban nem kért külön tájékoztatást a gyermekek általános, illetve egészségügyi és pszichés állapotáról. Az édesanya a gyermekotthonban nem jelezte, hogy valakit képviselőként megbízott.

A képviseletről a gyermekotthon munkatársai 2015 szeptemberében – a gyermekek átmeneti nevelésbe vételi felülvizsgálati eljárásán – szereztek tudomást. Az első hivatalos – a gyermekek egészségügyi állapotára, egészségügyi ellátására vonatkozó kérdéseket is tartalmazó – megkeresés a „Józan Babák Egyesület" részéről 2015 decemberében érkezett a gyermekotthonba. A 2015. augusztus 11-én kelt meghatalmazás a gyermekek védelembe vétele, elhelyezés ügyében való eljárásra hatalmazta fel az édesanya képviselőit. Mivel a megkeresés idején sem védelembe vételi eljárás, sem elhelyezési eljárás nem volt folyamatban az igazgató a meghatalmazást nem tartotta érvényesnek. A szenzitív adatokra, így az egészségügyi állapotra, illetve ellátásra vonatkozó kérdések a megválaszolására az igazgató álláspontja szerint nem volt lehetőség.

2016. január elején az igazgató telefonon közölte az aggályait az édesanya meghatalmazott képviselőjével és kérte, hogy kérdéseivel forduljon a gyámhatósághoz. A képviselő közölte, hogy ezt már megtette, de a gyámhatóságtól nem kapott választ.

Elmondta, hogy a Klub kapcsolatban áll az édesanyával, munkatársuk úgy látja, hogy a gyerekeknek pszichiátriai ellátásra van szüksége. Az igazgató felhívta a figyelmét, hogy az ilyen beavatkozások – legyenek bármilyen jó szándékúak – csak a gyámmal, illetve a gyermekeket kezelő szakemberekkel egyeztetve történhetnek.

A megkeresésemben feltett kérdések tekintetében az igazgató arról tájékoztatott, hogy *a gyermekotthonban a gyermekek egészségügyi ellátása teljes körűen biztosított*. Beszámolt arról, hogy az intézmény saját gyermekorvosa, ápolónője, és a csoportban dolgozó munkatársak folyamatosan figyelemmel kísérik egészségügyi állapotuk alakulását. A szakemberek véleménye szerint a Klub által jelzett pszichiátriai problémák nem állnak fenn, a gyerekek nem szorulnak pszichiátriai kezelésre, de folyamatosan részt vesznek a gyermekotthon pszichológusa által szervezett, vezetett pszichológiai foglalkozásokon. A gyermekek a szükségletüknek megfelelő gondozási helyen nevelkednek. A bántalmazással kapcsolatban az igazgató arról tájékoztatott, hogy az édesanya egy alkalommal jelezte, hogy fia azt panaszolta egy alkalommal, hogy társai piszkálják. Valóban volt egy ilyen probléma, de ez sem időben, sem fajsúlyában nem haladta meg az ilyen korú gyerekek esetében előforduló történéseket. A csoportnevelők rendezték a konfliktushelyzeteket.

**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. 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. 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. § (1) bekezdése szerint a gyámhatóság feladat- és hatáskörét a települési önkormányzat jegyzője, a járási gyámhivatal, valamint a szociális és gyámhivatal gyakorolja. Mindezek 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 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 hivatkoznom kell 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 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.*”

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 a 67. § (1) bekezdésének szövegével, akkor az állapítható meg, hogy a vizsgálat tárgyát képező jogállamiság elve, valamint a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga 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 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. 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 Alkotmánybíróság 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 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 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*. A jogállamot tehát 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 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 rögzíti az Egyezmény preambuluma is: 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 pedig a családi környezetétől ideiglenesen vagy véglegesen megfosztott gyermek védelmére és segítségére vonatkozó állami kötelezettséget rögzíti.

**3.** 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*

1. A rendelkezésemre álló adatok, információk szerint a gyerekek édesanyja cselekvőképességében nem korlátozott, bár szülői felügyeleti joga a nevelésbe vett gyermekei tekintetében szünetel, róluk – az egészségügyi ellátásukra, kezelésükre vonatkozóan – információkat kérhet, annak megadását pedig sem a gyermekeket gondozó intézmény sem az illetékes gyámhatóság nem tagadhatja meg. A Gyvt. 13. § (1) bekezdés a) pontja alapján a nevelésbe vett gyermek szülője, ha szülői felügyeleti joga nem szűnt meg, jogosult arra, hogy a gyermeke gondozójától, illetve a gyermekvédelmi gyámjától a gyermeke elhelyezéséről, neveléséről, fejlődéséről rendszeres tájékoztatást, a kapcsolattartáshoz segítséget kapjon. Figyelemmel arra, hogy a Klub munkatársainak adott meghatalmazások egyike sem tartalmazza a gyermekek egészségügyi állapotára, egészségügyi ellátására vonatkozó adatok közlésére vonatkozó felhatalmazást, ilyen jellegű információkat panaszosnak sem a gyámhatóság, sem az intézmény nem adhatott.

Megállapítható, hogy az édesanyát a gyermekek aktuális gyámja rendszeresen tájékoztatta a gyermekekkel kapcsolatos lényeges eseményekről. A kapott információk és dokumentumok szerint az édesanya a gyermekotthon felé valóban nem jelezte, hogy a gyermekekről kapott az információ számára nem elegendő, külön tájékoztatást a gyermekek általános, illetve egészségügyi és pszichés állapotáról nem kért.

A szakmai vélemények szerint a gyermekek a szükségletüknek megfelelő gondozási helyen nevelkednek, az intézmény pszichológusa által tartott foglalkozások részt vesznek, pszichiátriai kezelésre pedig nem szorulnak. A panaszban jelzett „bántalmazás" gyermekek közötti konfliktus volt, amelyet a csoportban dolgozók kezelni tudtak.

Jelentésem megállapításaival összefüggésben szükséges felhívni a figyelmet arra, hogy az Ajbt. a szakvélemények felülbírálatára nem hatalmaz fel, továbbá, hogy vizsgálatom során nincs lehetőségem a vizsgált szerv vezetőjének a megkeresésemre adott válaszában foglalt állításait alakszerű, a bírósági vagy hatósági előtt zajlóhoz hasonló jellegű bizonyítási eljárás keretében cáfolni, ilyet ugyanis a hatáskörömet meghatározó törvényi rendelkezések értelmében nem végezhetek. Megjegyzem ennek kapcsán, hogy a gyermekvédelmi szakellátás feladata a gyermekvédelmi gondoskodásban élő gyermekek esetében az egészségügyi ellátás, ideértve a gyermek pszichiátriai kezelését is. Külső szakemberek szükség esetén is csak a gyermekvédelmi gyám hozzájárulásával vehetnek abban részt. *Minderre figyelemmel a panaszos által sérelmezett hatósági eljárások kapcsán a fentiek tekintetében alapvető joggal összefüggő visszásságot nem tártam fel.*

**2.** A Gyvt. 85. § (5) bekezdése értelmében a gyermekvédelmi gyám a működéséről, valamint a gyámsága alatt álló gyermekek ügyeiről félévente írásban köteles tájékoztatás adni a gyámhatóságnak. A Gyer. 140. § (1) bekezdésének felhatalmazása alapján a gyámhatóság – a gyermek helyzetéről és ellátásáról, ha a hozzá beérkezett jelzés, bejelentés vagy saját észlelése alapján azt indokoltnak tartja – soron kívül felvilágosítást kér a gyámtól.

Megállapítható a vizsgált ügyben, hogy az édesanya képviselője a 2015. szeptember 3-án tartott gyámhatósági tárgyaláson az általa feltett kérdésekre válasz kapott. Igazolható volt továbbá az is, hogy az az édesanya meghatalmazását és a meghatalmazottak írásban megfogalmazott kérdéseit tartalmazó levelet a gyámhivatal 2015. szeptember 4-én érkeztette, azt 2016. február 18-án továbbította a gyermekotthonnak, a képviselők által feltett kérdések tekintetében pedig csak a megkeresésem kézhezvételét követően kért tájékoztatást.

Álláspontom szerint a gyámhatóságnak a meghatalmazottak 2015. szeptember 4-én iktatott megkeresését követően, a Ket. 1. § (2) bekezdésében külön is rögzített együttműködési kötelezettségének eleget téve, *írásban kellett volna tájékoztatást adnia arról, hogy erre vonatkozó meghatalmazás hiányában a gyermekek egészségi állapotáról adatszolgáltatás nem nyújtható,* egyúttal fel kellett volna hívni a meghatalmazottak figyelmét arra, hogy *az édesanyának, mint ügyfélnek, továbbá ez irányú felhatalmazás birtokában a meghatalmazottaknak a gyámhatóságnál keletkezett iratokba iratbetekintési joguk van. Mindezek alapján megállapítom, hogy a vizsgált ügyben a gyámhatóság a tájékoztatás elmulasztásával a panaszos tisztességes eljáráshoz való jogával összefüggő visszásságot okozott.*

**Intézkedésem**

A jelentésemben feltárt alapvető joggal összefüggő visszásság bekövetkezésének jövőbeni megelőzése érdekében az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján *felkérem a Budapest Főváros Kormányhivatal VIII. kerületi Hivatal Gyámügyi Osztályának vezetőjét,* hogy – a Ket. eljárási alapelvei között rögzített együttműködési kötelezettségnek megfelelően – a jövőben teljes körűen tegyen eleget tájékoztatási kötelezettségének az ügyfelek felé.

Budapest, 2016. április

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának**
**Jelentése**
**az AJB-4239/2016. számú ügyben**

Előadó: dr. Győrffy Zsuzsanna

**A vizsgálat megindítása**

Sajtóhírek alapján[1] értesültem arról, hogy Gyöngyösön éhenhalt egy másfél éves kislány. A híradások szerint az édesanya korábbi kapcsolatából származó két gyermekét sem táplálta megfelelően, őket így édesapjuk neveli. Az édesanya és jelenlegi párja az elhunyt gyermek nővérének vészes fogyása miatt már 2013-ban a hatóságok látókörébe került. A rendelkezésre álló információk alapján a rendőrség a szülők ellen eljárást indított, őrizetbe vette őket, a Heves Megyei Kormányhivatal Gyámügyi és Igazságügyi Főosztálya (a továbbiakban: másodfokú gyámhatóság) a családot gondozó gyermekjóléti szolgálat tevékenységének, valamint az ügyben illetékes Heves Megyei Kormányhivatal Gyöngyösi Járási Hivatal Gyámügyi Osztálya (a továbbiakban: gyámhatóság) eljárásának tárgyában vizsgálatot indított. A Heves Megyei Kormányhivatal Népegészségügyi Főosztálya (a továbbiakban: Népegészségügyi Főosztály) pedig a gyermek kezelőorvosának, valamint védőnőjének tevékenységét vizsgálta. Az ügyben vizsgálatot folytatott továbbá az Emberi Erőforrások Minisztériuma (a továbbiakban: EMMI) is.

Tekintettel arra, hogy a sajtóhírekben jelzettek alapján felmerült az érintett gyermeknek a védelemhez és gondoskodáshoz való jogával és az állam objektív életvédelmi kötelezettségével összefüggő visszásság gyanúja az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (4) bekezdése alapján hivatalból vizsgálatot indítottam. Vizsgálatom eredményes lefolytatása érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés b) pontja és (2) bekezdése alapján a másodfokú gyámhatóság, valamint a Népegészségügyi Főosztály vezetőjétől az általuk elrendelt vizsgálat eredményéről, az ügyben megtett vagy tenni kívánt intézkedéseikről – az ügyben a gyermekorvosnál, a védőnőnél a gyermekjóléti szolgálatnál és a gyámhatóságnál keletkezett valamennyi irat, dokumentum másolatának egyidejű megküldése mellett – tájékoztatást kértem.

A hatóságok vezetőit megkereséseimben arra is kértem, hogy a már megindult vizsgálatuk terjedjen ki arra is, hogy a gyermekvédelmi jelzőrendszer tagjai eleget tettek-e a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (a továbbiakban: Gyvt.) 17. § (2) bekezdésében foglalt jelzési és együttműködési kötelezettségüknek. Választ vártam emellett arra is, hogy ha az édesanya a korábbi kapcsolataiban más településen élt, akkor az ezekből a kapcsolatokból származó gyermekeinek veszélyeztetettségével összefüggésben a gyermekjóléti szolgálatnál, illetve a gyámhatóságoknál keletkezett dokumentumokat továbbították-e a gyöngyösi gyermekjóléti szolgálatnak és gyámhatóságnak. Végül az EMMI szociális ügyekért és társadalmi felzárkózásért felelős államtitkárától (a továbbiakban: államtitkár) tájékoztatást kértem az általa elrendelt vizsgálat eredményéről, valamint az ügyben megtett intézkedéseiről.

**Az érintett alapvető jogok és alkotmányos követelmények**

- 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 élethez 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 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).

[1] Lásd: http://nol.hu/belfold/csonsovanyra-aszott-a-gyongyosi-kislany-1615917

**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.);
- az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (a továbbiakban: Eütv.);
- a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (a továbbiakban: Be.);
- az egészségügyi ellátórendszer fejlesztéséről szóló 2006. évi CXXXII. törvény;
- a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (a továbbiakban: Szabstv.);
- a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012 évi C. törvény (a továbbiakban: Btk.);
- az egészségügyi alapellátásról szóló 2015. évi CXXIII. törvény (a továbbiakban: Eü. alapellátási törvény);
- a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról szóló 149/1997. (IX. 10.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Gyer.);
- a gyámhatóságok, a területi gyermekvédelmi szakszolgálatok, a gyermekjóléti szolgálatok és a személyes gondoskodást nyújtó szervek és személyek által kezelt személyes adatokról szóló 235/1997. (XII. 17.) Korm. rendelet (továbbiakban: Kr.);
- a személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti és a gyermekvédelmi intézmények, valamint személyek szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 15/1998. (IV. 30.) NM rendelet (a továbbiakban: NM rendelet);
- a területi védőnői ellátásról szóló 49/2004. (V. 21.) ESzCsM rendelet (a továbbiakban: ESzCsM rendelet);
- gyermekvédelmi és gyámügyi feladat- és hatáskörök ellátásáról, valamint a gyámhatóság szervezetéről és illetékességéről szóló 331/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Gyszr.);
- az egészségügyi szolgáltatók hatósági szakfelügyeletéről, szakmai minőségértékeléséről és a minőségügyi vezetőkről szóló 33/2013. (V. 10.) EMMI rendelet (a továbbiakban: EMMI rendelet);
- a várandósgondozásról szóló 26/2014. (IV. 8.) EMMI rendelet.

## I. A megállapított tényállás

*1) A gyámhatóság és a gyermekjóléti központ előzményi iratai alapján rekonstruálható tények*

A másodfokú gyámhatóság, valamint a Népegészségügyi Főosztály által lefolytatott vizsgálat, a tanulmányozott iratok és a rendelkezésemre álló információk alapján *a következő tényállás rögzíthető*. Az anyának három apától négy gyermeke született. A gyermekjóléti központnak nincs tudomása arról, hogy az anya a korábbi kapcsolatból származó gyermekeivel más településen élt. A legidősebb gyermek iratanyaga teljes egészében a gyermekjóléti központ rendelkezésére állt. Az anya második gyermekének védelembe vételi iratai felellhetők a gyermekjóléti központ iratanyagában, de hiányoznak a gyámhatósági iratok és a bírósági végzések.

A 2002-ben született lányt a védelembe vételi eljárásra akkor illetékes[2] Gyöngyös Város Önkormányzatának jegyzője (a továbbiakban: jegyző) 2006 decemberében – az anya életvezetési problémája, a gyermek nem megfelelő gondozása miatt – védelembe vette. A 2008 januárjában született fiú védelembe vételére 2008 júliusában – a különélő szülők közötti egyre mélyülő konfliktus, a kapcsolattartás akadályozása, illetve életvezetési problémák miatt – került sor.

[2] 2012. december 31-éig a gyermek védelembe vételéről a települési önkormányzat jegyzője döntött, 2013. január 1-jétől az eljárásra a gyámhatóság az illetékes.

2010 februárjában a jegyző mindkét gyermeket ideiglenes hatállyal a különélő apáknál helyezte el. Az ideiglenes hatályú elhelyezés oka az anya eladósodása, a családgondozóval és a védőnővel való együttműködésének hiánya és *a fiúgyermek fejletlensége volt.* A lánygyermek ideiglenes hatályú elhelyezéséről döntő végzés indoklása szerint *a lakásban nincsenek meg a napi étkezéshez szükséges élelmiszerek, az anya nem főz és a gyermekek étkeztetésére vonatkozó tanácsokat sem fogadja meg.* Ebből következően valószínűsíthető volt, hogy a gyermekek rendszeres, kielégítő táplálkozása nem valósult meg. Az ideiglenes hatályú elhelyezést megelőző időszakban a családgondozó és a gyámügyi ügyintéző az anyával előre egyeztetett időpontokban sem tudott a lakásba bejutni.

A 2002-ben született lányt és a 2008-ban született fiút a jegyző 2010-ben ideiglenes hatállyal a különélő apáknál helyezte el. A bíróság 2011-ben mindkét gyermeket édesapjukhoz helyezte. Az anyát pedig a büntetőbíróság kiskorú veszélyeztetése miatt jogerősen elítélte.

Az anya újabb párkapcsolatából 2012 augusztusában született kislány veszélyeztetettségét a védőnő elsőként 2013 januárjában jelezte a gyermekjóléti központnak és a gyámhatóságnak. A védőnő a gyermeknél *súlyfejlődési elmaradást tapasztalt*. Az anya 2012 decemberének elejétől a védőnőt nem engedte be a lakásba, a leveleire pedig nem válaszolt. A gyermekjóléti központ családgondozója felkereste a családot, de az apa nem engedte be, az együttműködést megtagadta. A gyermekjóléti központ erről értesítette a gyámhatóságot.

A gyámhatóság az ügyben *2013. január 14-én védelembe vételi eljárást indított*. A hatóság a szülőket, a védőnőt, a gyermekjóléti központ családgondozóját 2013. február 19-ére tárgyalásra idézte. Az ügyintéző megkereste a gyermekorvost, akinek a tájékoztatása szerint a kislány a kötelező védőoltásokat megkapta, de súlymérésre, tanácsadásra nem vitték el a szülők a gyermeket. A védelembe vételi tárgyaláson a védőnő elmondta, hogy a szülők a gyermeket időközben a hathónapos státuszvizsgálatra elvitték, azonban a védőnői családlátogatásról írásban lemondtak. A szülők a tárgyaláson nem jelentek meg.

A gyámügyi ügyintéző 2013. március 13-án kereste a családot telefonon, 2013. március 18-án a tartózkodási helyükön személyesen kereste fel őket, de nem tudott a lakásba bejutni. Az ügyintéző a szülőknek újabb idézést küldött. Az idézésre az apa megjelent, állítása szerint a gyermek és az édesanyja a tárgyalás idején a gyermekorvosnál voltak. Az apa nyilatkozott arról, hogy mikor voltak a védőnőnél, és közölte a következő tanácsadás időpontját is, majd kérte a védelembe vételi eljárás megszüntetését. A védőnő 2013. április 5-én kelt írásbeli tájékoztatása szerint az anya együttműködő, de a kislány súlyfejlődési elmaradása *aggodalomra ad okot*.

A gyámhatóság 2013 áprilisában a gyermek háziorvosától szakvéleményt kért, az anyát ismételten idézte, szülők ellen kiskorú veszélyeztetése miatt feljelentést tett. Az orvos 2013. április 17-én kelt szakvéleménye szerint a szülők részéről táplálási rendellenesség nem állt fent, a szakvélemény készítésének idején a gyermek kórházi kezelés, illetve vizsgálat alatt állt.

2013. április 26-án az apa – idézés nélkül – megjelent a gyámhatóságon és elmondta, hogy a gyermeknél a reflux betegséget állapított meg a kórházi kivizsgálás, emiatt gyógyszereket kap, gyermekorvost váltottak, a védőnővel pedig rendszeresen tartják a kapcsolatot. Minderre tekintettel kérte a védelembe vételi eljárás megszüntetését.

2013. május 25-én a védőnő azonban azt jelezte, hogy a csecsemő súlyfejlődése továbbra is jelentősen elmarad a korosztályáétól, emiatt a gyámhatóság segítségét kérte. A gyámhatóság 2013. június 13-án a gyermekorvos, a védőnő, a családgondozó és a szülők részvételével esetkonferenciát tartott. A rendőrség a feljelentés nyomán megindított büntetőeljárást bűncselekmény hiányában 2013. június 18-án megszüntette.

A gyámhatóság a *védelembe vételi eljárást 2013. július 9-én szüntette meg.* A védőnő 2013. július 10-én ismételten jelezte a gyermekjóléti központnak, hogy a kislány súlyosan alultáplált. A gyermekjóléti központ 2013. július 25-én kelt visszajelzése szerint a gyermek háziorvosával konzultáltak. A háziorvos tájékoztatása szerint a szülők minden utasítást betartanak, a gyermek állapotának diagnosztizálása folyamatban van. A védőnő 2013. szeptember 12-én ismét a gyermekjóléti központ segítségét kérte. A gyermekjóléti központ családgondozója az ügyben ismét a gyermekorvossal konzultált.

A gyermekorvos állítása szerint a szülők együttműködnek vele, illetve napi kapcsolatban áll velük. A védőnő 2013. október 22-én a gyermekjóléti központnak a kislány védelembe vételére tett javaslatot.

A védőnő 2013. október 30-án tájékoztatta a gyámhatóságot arról, hogy a szülők az esetmegbeszélés óta nem működnek együtt vele, ezt többször jelezte a gyermekjóléti központban. A gyámhatóság mindezek alapján *2013. november 1-jén újabb védelembe vételi eljárást indított*. Az eljárás során megkereste a gyermekorvost és a gyermekjóléti központot. A gyermekjóléti központ családgondozóját az apa nem engedte be a lakásba, a család a védőnői ellátást elutasította. A gyermekorvos tájékoztatása szerint a szülők az orvos utasításait betartják, a gyermek nincs veszélyeztetve. Az eljárást a gyámhatóság *2014. január 15-én ismét megszüntette*.

A védőnő 2014. február 3-án arról tájékoztatta a gyermekjóléti központot, hogy a szülők telefonon és személyesen a gyermekorvossal tartanak kapcsolatot. 2014. február 26-án a gyámhatóságnak küldött jelzés szerint a védőnő nem tud kapcsolatba lépni a családdal, a gyermek az életkorhoz kötött védőoltást nem kapta meg.

A védelembe vétel ügyében 2014. március 7-én újabb eljárás indult. A hatóság a gyermekorvost, a védőnőt, a családgondozót és a szülőket idézte. A gyámügyi ügyintéző környezettanulmány készítése céljából 2014. március 31-én felkereste a családot, de nem nyitottak neki ajtót. 2014. április 8-án az ügyintéző ismételten elment a család lakóhelyére, az apa nyitott neki ajtót és közölte, *hogy sem a hatósággal, sem a gyermekjóléti szolgálattal nem kíván együttműködni.*

A gyámügyi ügyintéző a gyermeket kezelő Országos Kardiológiai Intézet főigazgatójától és a SOTE I. számú Gyermekklinikájának igazgatójától, valamint a gyermek háziorvosától a gyermek kezeléséről, betegségéről tájékoztatást kért. A Gyermekklinika igazgatójának válasza szerint *az elvégzett vizsgálatok alapján a gyermek alacsony súlyának hátterében a szülői veszélyeztetését az orvosok megítélni, így kizárni sem tudják*. A Kardiológiai Intézet az ambuláns vizsgálatok során nem nyert betekintést a gyerek ellátásának, gondozásának minőségébe, a szülők a kontrollvizsgálatra mindig elvitték a kislányt. 2014. május 30-án a Gyermekklinika szociális munkása esetjelző lapot küldött a gyámhatóságnak a gyermek veszélyeztetettségéről.

A gyámhatóság 2014. június 20-ára a gyermek szüleit, a családgondozót idézte. Az idézésre a szülők nem jelentek meg. A védelembe vételi eljárást a gyámhatóság 2014. július 4-én ismét megszüntette. A védőnő 2014. július 3-án tájékoztatta a gyermekjóléti központot és a gyámhatóságot arról, hogy az anya állapotos, a várandós gondozást visszautasította. A gyermekjóléti központ családgondozója a védőnő jelzését követően megpróbálta a családdal felvenni a kapcsolatot, de az apa azt elutasította.

2014. augusztus 6-án az elhunyt *kislány nővérének védelembe vétele tárgyában* a gyámhivatal új eljárást indított, a szülőket idézte. A hatóság ismét megkereste a Gyermekklinika igazgatóját, a házi gyermekorvost, a gyermekjóléti központot környezettanulmány készítésére kérte.

A szülők az idézésre nem jelentek meg, a családgondozó többször kísérelt meg a család lakóhelyén környezettanulmányt készíteni, de a szülők nem engedték be. A gyermekjóléti központ a gyermeknek a védelembe vételére tett javaslatot. A Gyermekklinika a kislány fejlődési visszamaradását diagnosztizálta, de annak okát az addig elvégzett vizsgálatok alapján nem tudta megállapítani. A gyermekorvos tájékoztatása szerint a gyermeket a vizsgálatokra elviszik, vele rendszeresen tartanak kapcsolatot. A másfél éves kislány súlya 2014. március 7-én 5990 gramm, majd 2014. december 9-én 9860 gramm volt.

A szülők a hatóság kétszeri ismételt idézésre sem jelentek meg, ezért a gyámhatóság *rendőrségi elővezetésükről döntött*. Az ügyészség *az elővezetési jóváhagyása iránti kérelmet annak jóváhagyása nélkül két alkalommal küldte vissza a gyámhatósághoz*. Ennek indoka az volt, hogy az ügyintéző nem csatolta eredetben a jóváhagyáshoz szükséges előzményi iratokat. Az előzményi iratok csatolását követően az ügyészség megállapította, hogy *az elővezetés törvényi feltételei nincsenek meg*.

Az elutasítást követően – 2015 januárjában – a gyámhatóság újabb idézést bocsátott ki, 2015 februárjában pedig a gyermekorvostól tájékoztatást kért a kislány fejlődéséről és megkereste a gyermekjóléti központot is.

A kislány 2015. március 1-jén mért testsúlya 10.500 gramm volt, az orvos tájékoztatása szerint egészséges, a védőoltásokat megkapta, az orvos kapcsolata a szülőkkel jó. A gyermekjóléti központtal való kapcsolatfelvételtől a szülők továbbra is elzárkóztak.

A gyámhatóság ezt követően is többször idézte eredménytelenül a szülőket. A gyámhatóság 2015. szeptember 16-án – már az időközben megszületett fiatalabb gyermekről is információt kérve – megkereste a védőnőt, a gyermekjóléti központot és a gyermekorvost.

Az ettől az időponttól kezdődően keletkezett iratanyagok alapján feltárt további tényállást a következő, 2. pont tartalmazza részletesen. A 2012-ben született, idősebb gyermek vonatkozásában a gyámhatóság a védelembe vételi eljárást 2015. december 1-jén megszüntette, egyidejűleg a gyermekjóléti központot felhívta a család alapellátásában való gondozására.

*2) Az elhunyt kisgyermek ügyében a gyámhatóságnál és a gyermekjóléti központnál, a védőnőnél és a házi gyermekorvosnál keletkezett iratok alapján rekonstruálható tények*

Az elhunyt kisgyermek szülei *már a terhesség idején írásban visszautasították a várandósgondozást*. Az elutasító nyilatkozatot a védőnő megküldte a gyermekjóléti központnak.

A gyermek 2014. november 29-én született, az anyát és gyermekét a védőnő 2014. december 1-jén meglátogatta a kórházban. Az anya ekkor *írásban nyilatkozott a védőnői ellátás visszautasításáról.* 2014. december 2-án a védőnő az ellátás visszautasításáról írásban tájékoztatja a gyermekjóléti központot, a gyámhatóságot és a házi gyermekorvost. 2014. december 8-án a házi gyermekorvos meglátogatta az újszülöttet, az anyát a védőnővel való együttműködésre kérte. 2014. december 9-én a család megjelent a védőnői tanácsadóban és arra kérték a védőnőt, hogy mérje meg az újszülöttet, *a kislány súlya ekkor 3270 gramm volt*. 2014. december 11-én a *gyámhatóság védelembe vételi eljárást indított*, erről tájékoztatta a szülőket, a gyermekjóléti központot és a védőnőt.

A gyámhatóság a védelembe vétel ügyben a gyermekjóléti központtól 2014. december 11-én, 2015. január 21-én, 2015. február 20-án és, 2015. március 27-én újra és újra javaslatot kért.

2015. január 12-én a védőnő az életkorhoz kötött védőoltásra és az esedékes státuszvizsgálatra tértivevényes idézést küldött, amelyet a család átvett, de sem a védőoltásra, sem a státuszvizsgálatra nem vitték el a gyermeket. 2015. február 13-án és 2015. február 20-án a védőnő a védőoltásra és a státuszvizsgálatra ismételt tértivevényes idézést küldött a családnak. A státuszvizsgálatra a gyermeket a szülők nem vitték el, de az első részoltást az orvos 2015. március 6-án beadta neki. Erről az orvos a védőnőt tájékoztatta.

2015. március 4-én a gyermek apja a házi gyermekorvostól átvette a nem kötelező védőoltás receptjét. Az orvos ekkor arra kérte, hogy a csecsemő súlyát hetente diktálják be neki telefonon. A doktornő kérésének a szülők péntekenként tettek eleget. Amennyiben a szülők a súly bediktálását elmulasztották a doktornő hívta fel őket.

2015. március 6-án az anya védőoltásra vitte a gyermeket, a házi gyermekorvos ekkor már észlelte a súlyfejlődés elmaradását. 2015. április 1-én a védőnő a 3 hónapos korban esedékes védőoltásról szóló idézést küldött a család számára Tekintettel arra, hogy a tértivevény a védőnőhöz nem érkezett vissza, ismételt idézést küldött.

2015. április 14-én a gyermekjóléti központ a gyámhatóság megkereséseire adott válaszában közölte, hogy a családdal többszöri kísérlet ellenére sem tudta a kapcsolatot felvenni, erre tekintettel a védelembe vételre vonatkozó javaslatot nem tud adni.

2015. április 28-án a gyermek a második részoltást is megkapta, a házi gyermekorvos tápszert írt fel neki, súlyelmaradása miatt labor és vizeletvizsgálatot kért, egyúttal felhívta a szülők figyelmét a vizsgálatok fontosságára. A szülők a vizsgálatra elvitték a gyermeket. A harmadik részoltás időpontjáról a házi gyermekorvos értesítette a szülőket, akik a gyereket az oltásra nem vitték el. 2015. június 12-én a védőnő az oltás elmaradásának ügyében személyesen egyeztetett a közegészségügyi-járványügyi felügyelővel. 2015. június 16-án a védőnő újabb idézést küldött a családnak az oltás esedékességéről. Több kézbesítési kísérelt után az idézést a posta 2015. július 7-ei dátummal a címzett az „átvételt megtagadta" jelzéssel küldte vissza a védőnői szolgálatnak.

A rendelkezésemre álló információk szerint *az anya kórházi kezelése miatt nem került sor a gyermek oltására*. Az oltás pótlására 2015. június 26-án megtörtént, a gyermek mért súlya ekkor 5780 gramm volt.

2015. július 17-én a gyermek ismét védőoltást kapott, a házi gyermekorvos ezt követően nem találkozott személyesen már a gyermekkel, a szülők *telefonon tartották vele a kapcsolatot*. A kislány fizikai státusza ekkor negatív volt, de alultáplált volt és a súlya nem megfelelő ütemben gyarapodott. A házi gyermekorvos szükségesnek tartotta a heti súlymérést és a vizsgálatokat, ezért folyamatosan kérte a szülőket, hogy vigyék be hozzá a gyermeket, akik a személyes találkozástól – különböző okokra hivatkozva – ettől az időponttól kezdve elzárkóztak.

2015. szeptember 11-én az anya tápszer és orvosság felírása érdekében elment a gyermekorvoshoz. A gyermeket nem vitte magával, állítása szerint a kislány mért súlya ekkor 6470 gramm volt. Az orvos az anyát arra kérte, hogy legközelebb a kislányt is vigye magával. Az orvos laborvizsgálatot szeretett volna kérni, de erre az anya elzárkózása miatt nem került sor. Legközelebb 2015. október 19-én a házi gyermekorvos a gyermeknek tápszert írt fel.

2015. szeptember 16-án a gyámhatóság a gyermek védelembe vétele ügyében tájékoztatást kért a gyermek háziorvosától, a védőnőtől és a gyermekjóléti központtól. 2015. október 20-án a védőnő átvette a gyámhatóság azon levelét, amelyben az ügyintéző a gyermek védelembe vétele ügyében a gyermekek ellátásával, gondozásával, fejlődésével, védőoltások és státusz- és szűrővizsgálatok teljesülésével kapcsolatos kérdésekre várt választ. A gyermekjóléti központ családgondozójának ezen a napon kelt feljegyzése szerint telefonon beszélt a gyermek háziorvosával, aki arról tájékoztatta, hogy a szülők részéről elhanyagolást nem tapasztalt. Beszélt a védőnővel is, aki aggodalmát fejezte ki amiatt, hogy a szülőkkel egyáltalán nincs kapcsolata.

2015. október 21-én a védőnő tájékoztatja a gyámhatóságot arról, hogy a család továbbra is visszautasítja a védőnői gondozást, szülők nem tartják vele a kapcsolatot, a gyermekek gondozásáról, ellátásukról, fejlődésükről nem rendelkezik információval. Az életkorhoz kötött státuszvizsgálatokon csak a háziorvosnál jelentek meg. A megkeresés időpontjában oltási elmaradása sem a gyermeknek, sem a nővérének nem volt. A háziorvos e napon kelt tájékoztatása szerint a családban nevelkedő mindkét gyermek nevelése, gondozása a szülők részéről biztosított. A gyámhatóság vezetője ugyancsak aznap telefonon felhívta a gyermek édesapját, aki kikérte magának a zaklatást. A hatóság vezetője az édesanyával is kapcsolatba lépett, ő ígéretet tett arra, hogy beviszi a kislányt a gyámhatóságra, ez azonban végül nem történt meg.

2015. október 22-én a gyermekjóléti központ tájékoztatása szerint a családdal továbbra sem tudták a kapcsolatot felvenni, *az intézményegység vezetőjének megítélése szerint a védelembe vételtől eredmény nem várható*. 2015. október 30-án bemondás alapján a gyermek súlya 7080 gramm volt. 2015. november 4-én a gyámhatóság a védelembe vételi eljárást megszüntette, egyidejűleg a gyermekjóléti központot felhívta a család alapellátásában való gondozására.

2015. november 16-án a védőnő a 12 hónapos kor betöltésekor esedékes oltásra, illetve az egy éves életkorban esedékes státuszvizsgálatra tértivevényes idézést küldött a szülőknek. A levelet az apa többszöri kézbesítési kísérlet után átvette. A védőnő a házi gyermekorvossal szóban egyeztetett a gyermek oltásával kapcsolatban. 2016. január 4-én a védőnői bejegyzés szerint 12 hónapos korban esedékes oltást még mindig nem kapta meg a gyermek. A védőnő ezt követően többször küldött idézést a gyermek oltására, a tértivevényes levelet az apa 2016. február 16-án átvette.

A gyermekjóléti központ 2016. január 20-án arról értesítette a gyámhatóságot, hogy a család továbbra is elzárkózik a kapcsolatfelvétel elől. 2016. február 5-én, mivel a gyermek oltására még mindig nem került sor a védőnő – a házi gyermekorvossal való megbeszélést követően – *jelzést küldött a gyermekjóléti központnak*. 2016. február 15-én a védőnő szóban információt kért a házi gyermekorvostól, hogy a család a gyermeket tanácsadására vagy betegrendelésére bevitte-e.

2016. február 22-én a védőnő ismét tértivevényes idézést küldött a családnak, mivel a gyermek oltására eddig az időpontig nem került sor. Az idézést az apa átvette.

2016. március 1-én a gyermekjóléti központ a védőnőnek küldött visszajelzése szerint munkatársuk a családot többször felkereste, de nem tartózkodtak a lakásban, az írásos felkérésre pedig nem reagáltak, így a kapcsolatfelvétel sikertelen volt. 2016. március 10-én a gyermek oltása még mindig nem történt meg, ezért a védőnő a gyámhatóságnak írásos jelzést küldött.

2016. március 11-én a védőnő az oltás elmaradása miatt jelzést tett a Népegészségügyi Osztálynak, és még ezen a napon, majd 2016. március 18-án ismételt idézést küldött a szülőknek. A tértivevényes levelek átvételét *a címzett megtagadta*. 2016. március 21-én védőnő és a házi gyermekorvos közti megbeszélés szerint a család a védőoltásra nem jelentkezett az orvosnál.

2016. március 22-én a gyámhatóság a gyermekjóléti központtól tájékoztatást, javaslatot kért a gyermek védelembe vétele ügyében, a szülőket és a gyermekjóléti központ munkatársát idézte. 2016. március 23-án a védőnő felvette a kapcsolatot az idősebb gyermek óvodájával. A kapott információ szerint a gyermek már hosszabb ideje nem járt közösségbe. Ugyanezen a napon a védőnő egyeztetett a házi gyermekorvossal, aki tájékoztatta, hogy még mindig nem járt nála a család, illetve már elérni sem tudja őket. A védőnő ezért ismételt jelzést küldött a gyámhatóságnak. A házi gyermekorvos még ezen a napon elment a család lakcímére, a kapucsengőn csengetett, de nem engedték be. Az orvos ekkor írásban tájékoztatta a gyámhatóságot arról, hogy a szülők a gyermeket az 1 éves és a 15 hónapos kori kötelező védőoltások beadására nem vitték el.

2016. március 25-én a védőnő *szóban tájékoztatta a járási vezető védőnőt*, hogy védőnői gondozást elutasító család esetében nem tudják a gyermek háziorvosával az életkorhoz kötött kötelező védőoltások beadását elérni, a család még a háziorvos számára is elérhetetlenné vált. A vezető védőnő ekkor írásos esetismertetést kért a védőnőtől. A járási tiszti főorvos még aznap felszólította a szülőket, hogy a védőoltás pótlására jelentkezzenek a házi gyermekorvosnál.

2016. március 31-én a védőnő ismételt idézést küldött a szülőknek, a levél tartalmazta a gyermek törvényes képviselőjének a tájékoztatását a védőnővel való együttműködési kötelezettségről. A levél bontatlanul érkezett vissza a védőnői szolgálathoz. A Népegészségügyi Osztály figyelemfelhívó levelet küldött a családnak a gyermek védőoltása elmaradása kapcsán. A védőoltásra történő megjelenés határidejét 2016. április 30-ban szabták meg.

2016. április 4-én a védőnő kísérletet tett a család meglátogatására, de nem nyitottak neki ajtót, ezért a szomszédoknál kérdezősködött, akik elmondták, hogy a család a keresett helyen lakik. 2016. április 7-én a védőnő ismét felszólító levelet küldött a szülőknek, a címzettek az átvételt megtagadták.

2016. április 12-én érkezett meg a gyámhivatalhoz a háziorvos tájékoztatása arról, hogy az édesapával telefonon egyeztetett a védőoltások beadásáról és arról, hogy annak 2016. április 30-i határidővel meg kell történnie. A gyermekjóléti központ aznap kelt levelében tájékoztatta a gyámhatóságot arról, hogy *a családdal továbbra sem tudják felvenni a kapcsolatot*. Az intézményegység-vezető – hivatkozva a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény 239. § (1) bekezdésére, mi szerint „aki a védőoltásra [...] vonatkozó egészségügyi jogszabályt, vagy az ilyen jogszabály alapján kiadott egészségügyi rendelkezést, megszegi, szabálysértést követ el” – kifejtette véleményét, hogy *a jelzett probléma nem veszélyeztetés, ezért a gyermekjóléti központ a védelembe vételt nem javasolja.*

2016. április 12-én a gyámhatóság a gyermekjóléti központtól javaslatot kért, a szülőket idézte. 2016. április 15-én és 20-án a szülők nem jelentek meg a gyermekkel az orvosnál, ezért újabb idézést küldött a védőnő. Az átvételt a címzett megtagadta.

2016. április. 25-én a gyámhatóság a gyermek védelembe vétele ügyében tájékoztatást kért a védőnőtől a szülők együttműködési készségéről, az életkorhoz kötött védőoltások, státusz- és szűrővizsgálatok megtörténtéről, védőnői látogatás tapasztalatairól. A védőnő még aznap megkereste a házi gyermekorvost, aki elmondta, hogy a család nem jelentkezett nála. Megkereste az *idősebbik gyermek óvodáját* is, ahol azt a tájékoztatást kapta, hogy *az idősebb kislány nem jár óvodába.*

2016. április 26-án a védőnő írásban tájékoztatja a gyámhatóságot arról, hogy nem áll módjában nyilatkozni a kért adatokról, mert a család továbbra is elutasítja a védőnői gondozást, a gyermek a védőoltásokat nem kapta meg, státuszvizsgálaton nem volt.

2016. április 29-én a gyámhatóság ismételten megkereste a gyermekjóléti központot és véleményt kért a gyermek veszélyeztetettségéről. Ugyanezen a napon a hatóság a gyermekorvost is megkereste írásban, érdeklődött a szülők együttműködési készségéről, az orvos gyermek veszélyeztetettségére vonatkozó tapasztalatairól, a beadott védőoltásokról.

2016. május 2-án a gyámhatósági ügyintéző feljegyzése szerint a szülők az idézésre nem reagáltak, a lakásba nem engedték be őket. Jelezte, hogy ha a szülők az ismételt idézésnek sem tesznek eleget a hatóság a szülőket meghallgatásuk érdekében elővezetteti.

2016. május 4-én a Népegészségügyi Osztály ügyintézőjének sikerült az apát elérnie. Megbeszélték, hogy az elmaradt védőoltások pótlásának határidejét 2016. május 9-ig meghosszabbítják. A megbeszélt időpontra az idézést a védőnő még aznap postázta. A megadott időpontban a szülők nem vitték el a gyermeket az oltásra.

2016. május 9-én a gyámhatóság a szülőket ismételten idézte. 2016. május 10-én a védőnő írásban küldött tájékoztatást a Heves Megyei Kormányhivatal Járási Hivatal Népegészségügyi Osztály tisztifőorvosának, melyben tájékoztatja a gyermek védőoltási elmaradásáról és segítséget kér az oltások beadására vonatkozóan.

A gyermekorvos 2016. május 11-én adott tájékoztatása szerint a szülők 2015. november 3-áig teljes mértékben együttműködtek vele, *ezt követően a kapcsolat megszakadt*. A szülők hivatalos megkeresésekre, az orvos telefonhívásaira, illetve sms üzeneteire nem válaszoltak. Az orvosnak 2016 áprilisában sikerült egy alkalommal telefonon beszélnie az apával, aki ígéretet tett az elmaradt védőoltások pótlására, azonban ez nem valósult meg.

2016. május 12-én a Népegészségügyi Osztály a HE-05/61/01137-5/2016. számú határozatával elrendelte az életkorhoz kötött védőoltások elvégzését. A határozat postázására nem került sor, mert *a védőnő a hatóságot értesítette a gyermek aznap bekövetkezett haláláról.*

*3) A Heves Megyei Kormányhivatal Népegészségügyi Főosztálya vizsgálatának eredménye*

A Népegészségügyi Főosztály a hatósági ellenőrzés során a védőnő esetismertetése, nyilatkozata, az egészségügyi dokumentáció, valamint az ügyben keletkezett egyéb dokumentáció áttekintését követően a gyermekvédelmi jelzőrendszeri feladatok tekintetében megállapította, *hogy a gyermek szülei az anya várandóssága során majd a szülést követően visszautasították a területi védőnői ellátást, a védőnővel semmilyen módon nem voltak hajlandóak együttműködni*. A védőnő a szülőket a védőnői ellátás elutasításával egy időben – a lemondó nyilatkozatban foglaltak által – tájékoztatta a védőnői ellátás céljáról, jelentőségéről, a védőnői ellátás feladatairól, a gondozás elutasításának következményeiről, és a jelzési kötelezettségéről a gyermekvédelmi szervek felé. A védőnő, a védőnői ellátás visszautasítását követően – eleget téve a gyermekvédelmi jelzőrendszeri szerepének és az ahhoz kapcsolódó feladatainak – mind a várandós anya, mind a gyermek vonatkozásában azonnal, majd a gyermek haláláig még két alkalommal élt jelzéssel a gyámhatóságnál, a gyermekjóléti központnál, a gyermek háziorvosánál.

Tekintettel arra, hogy a család semmilyen együttműködésre nem volt hajlandó a védőnővel, *a védőnőnek nem volt módja a gyermek esetében a minimális gondozás megvalósítására sem*. Nem rendelkezett a gyermek életkörülményeiről, gondozásáról, táplálásáról, pszichoszomatikus fejlődéséről semmilyen információval. Eleget tett azon szakmai vonatkozású adminisztratív feladatainak, amelyeket ilyen helyzetben el kell végezni.

*A Népegészségügyi Főosztály megállapította, hogy összességében* a védőnő az elhunyt gyermek esetében a területi védőnők feladatainak végzését meghatározó jogszabályok és szakmai szabályok szerint járt el mind a gyermekvédelmi jelzőrendszeri feladatai, mind a védőnői szakmai feladatai tekintetében. A *területi védőnő az elhunyt gyermek ügyében mulasztást, vétséget, szakmai szabálysegést, jogszabálysértést nem követett el.*

A Népegészségügyi Főosztály *a házi gyermekorvos tevékenységét vizsgáló házi gyermekorvostan szakfelügyelő főorvostól szakvéleményt kért* arról, hogy a gyermek ellátása az egészségügyi jogszabályok, szakmai irányelvek és módszertani leveleknek megfelelően történt-e. A Népegészségügyi Főosztály – egyebek mellett – az alábbi kérdésekre is választ várt:

- A házi gyermekorvos eleget tett-e a „gyermekvédelmi jelző" szerepének?
- Az egészségügyi dokumentációt megfelelően vezette?
- Az egészségügyi szolgáltató rendelkezett-e az ellátás nyújtása időpontjában helyi eljárási utasítással, szakmai protokollal a szóban forgó ellátás vonatkozásában: Amennyiben igen, az megfelelt-e a szakmai irányelvnek, hatályos vonatkozó jogszabályoknak?
- Az egészségügyi szolgáltató által nyújtott egészségügyi ellátás a szakmai szabályoknak, protokolloknak, a hatályos vonatkozó jogszabályoknak, illetve a működési engedélyben foglaltaknak megfelelően történt-e? Amennyiben nem, a szakmai szabályszegés, mulasztás, jogszabálysértés, illetve működési engedélyben foglaltakba ütközés miben nyilvánult meg?
- Felügyeleti vizsgálat során szükségesnek tart-e intézkedést az érintett egészségügyi szolgáltató felé az egészségügyi államigazgatási szerv által?

A Népegészségügyi Főosztály által feltett kérdésekre adott szakértői válasz szerint *a házi gyermekorvos a gyermekvédelmi jelző szerepének eleget tett, mert a védőnő közreműködésével folyamatosan és írásban kommunikált a gyermekjóléti szolgálattal és a gyámhatósággal.* A védőoltások (1 éves 15 hónapos kori) beadásának elmaradásáról rendszeresen konzultálva *jelzést adott a védőnőnek*, aki rendeletben előírt kötelességének eleget téve megfelelő időben értesítette az intézkedési lehetőséggel bíró családsegítő szolgálatot, a gyámhivatalt és a népegészségügyi osztályt. A gyerekorvos írásban is jelezte a gyámhivatalnak az 1 éves és a 15 hónapos kori védőoltások elmaradását.

A szakértő véleménye szerint az orvosi, egészségügyi dokumentáció vezetése nem elég részletes. A súlyfejlődésre vonatkozó mérési adatok azonban megfelelő gyakoriságúak.

A szakértő álláspontja szerint az orvos 2015. november 3-a után is folyamatos erőfeszítéseket tett telefonon és személyesen is a gyermek elérésére. A szülők mindig megígérték a rendelői megjelenést. Másrészt a védőnőn keresztül 2016. február 5-én és március 10-én felhívta az illetékes intézmények figyelmét a szülők együttműködési készségének hiányára. Ezt követően – 2016. március 24-én – ajánlott küldeményként, feladóvevénnyel igazoltan a házi gyermekorvos közvetlenül is bejelentést tett a gyámhivatal felé a védőoltások elmaradásáról.

A szakértő a rendelkezésére bocsájtott dokumentációból az egészségügyi szolgáltató által nyújtott ellátás megfelelőségéről nem tudott nyilatkozni. Megítélése szerint a szakvélemény adására kitűzött határidő rövidsége és az egyszemélyi vizsgáló orvos kapacitása a komplex átvilágítást nem teszi lehetővé. A szakértő intézkedésként szükségesnek tartotta a gyermekorvos figyelmének felhívását a dokumentáció részletesebb vezetésére.

Tekintettel arra, hogy a járási tisztifőorvos a szakvéleményben foglaltakkal nem teljes mértékben értett egyet az EMMI rendelet 10. § (4) bekezdésben foglalt jogkörével élve az egészségügyi szakkollégium véleményét kérte.[3]

Az Egészségügyi Szakmai Kollégium Gyermek-Alapellátási Tagozat vezetője (a továbbiakban: Tagozat vezető) a szakértői véleményt helytállónak tartotta a tekintetben, hogy a házi gyermekorvos megtett mindent, amit a jogszabályok számára előírnak: *„Amit fel lehet hozni ellene, hogy nem volt elég erőszakos a szülőkkel, amikor folyamatosan csúsztak a következő vizsgálatokkal és oltási időpontokkal. Sajnos ez mindennapos a gyakorlatban és elfogadható a doktornő azon álláspontja, hogy mivel vele egyedül még tartotta a család a kapcsolatot a gyermek gondozása érdekében nem akarta a folyamatos feljelentésekkel elszakítani ezt az utolsó szálat."*

[3] Az EMMI rendelet 10. § (4) bekezdése szerint, amennyiben a szakfelügyelő megállapításával, véleményével a megbízó tisztifőorvos nem ért egyet, a szakfelügyelő által készített, illetve az adott üggyel kapcsolatosan keletkezett dokumentumot az egyet nem értés indokolásával együtt felterjeszti az országos tisztifőorvoshoz, aki az adott üggyel kapcsolatosan az egészségügyért felelős miniszteren keresztül az egészségügyi szakmai kollégium véleményét kéri.

A Tagozat vezető állásfoglalása szerint *elegendő volt, hogy a háziorvos folyamatosan egyeztetett a védőnővel, tudott annak jelzéseiről, az orvos részéről a párhuzamos jelzést nem tartja indokoltnak*. Az orvos azonban az 1 éves státuszvizsgálat és oltás elmaradásakor „nem gondolt időben arra, hogy 2015 októberében a gyámhatóság az ő jóhiszemű válasza alapján nem vette védelembe a gyermeket". A 15 hónapos oltás elmaradása után jogszerűen jelezte a korábbi jónak mondható kapcsolat megszűnését a családdal, de ekkor már a gyermekvédelmi jelzőrendszer minden részvevőjének így neki is gyorsabb és határozottabb fellépésére lett volna szükség. A Tagozat vezető véleménye szerint ennek hiánya közrejátszhatott a bekövetkezett tragédiában. *„Az eset újra felhívja a figyelmet arra, hogy a gyermekvédelmi rendszer tagjai írásban tesznek eleget a jogszabályban előírtaknak, de ahhoz, hogy a jövőben elkerüljük a hasonló tragédiákat, sokkal szorosabb együttműködésre van szükség".*

Mindezek alapján a járási tisztifőorvos nem tartotta indokoltnak a házi gyermekorvossal szemben hatósági eljárás megindítását, így a vizsgálatot intézkedés nélkül lezárta.

*4) A Heves Megyei Kormányhivatal Gyámügyi és Igazságügyi Főosztálya vizsgálatának eredménye, intézkedései*

A vizsgálat a *gyámhatóság gyakorlatában* az alábbi hiányosságokat tárta fel:

- a gyámhatóság a hivatalból megindított eljárásaiban nem kísérelte meg tárgyalás tartását, ami lehetővé tette volna az eltérő szakmai vélemények tisztázását, illetve huzamosabb ideig indokolatlan eljárási cselekményeket folytatott le,
- az eljárásokban nem kísérelte meg a Gyvt. 130/A. §-a szerinti környezettanulmány és helyszíni szemle tartását,
- a jogszabály által előírt ügyintézési határidőket többszörösen túllépte,
- a családról meglévő hivatalos információ alapján tévesen mérlegelte a gyermekek veszélyeztetettségét és az érdekükben teendő intézkedéseket.

A másodfokú gyámhatóság a felügyeleti-vizsgálat eredményeképpen *felhívta a Gyöngyösi Járási Hivatal vezetőjét*, hogy a feltárt jogszabálysértések súlyára tekintettel

- tegyen intézkedéseket a munkajogi felelősség kivizsgálására,
- gondoskodjon a járási hivatal érintett kollégái részére soron kívüli szakmai megbeszélés tartásáról és a hasonló esetek elkerülése érdekében belső eljárási rend kidolgozásáról,
- mérlegelje a szülői felügyeleti jog megszüntetése iránti per megindítását a szülők ellen gyermekeik, valamint születendő gyermekeik tekintetében is az illetékes járásbíróságon.

A vizsgálat megállapításai alapján tett intézkedések a következők voltak:

- a járási hivatalvezető a gyámhatósági feladatot ellátó ügyintézők részére soron kívüli szakmai megbeszélést rendelt el a hasonló esetek megelőzése érdekében,
- a gyámhatóság a Gyöngyösi Járásbírósághoz keresetet nyújtott be a szülői felügyeleti jog megszüntetése iránt, a per folyamatban van,
- a járási hivatalvezető 2016. május 26-án fegyelmi eljárást indított a gyámügyi osztály vezetőjével, illetve ügyintézőjével szemben. Az osztályvezető fegyelmi büntetést kapott, vezetői megbízatása megszűnt. A fegyelmi eljárás alá vont gyámügyi szakügyintéző azonnali hatállyal lemondott szolgálati jogviszonyáról
- az elhunyt kisgyermek nővérét 2016. május 27-étől – a gyermek nagyszülőnél való ideiglenes elhelyezését megszüntetve – nevelőszülőknél helyezte el a gyámhatóság.

A vizsgálat *a gyermekjóléti központ feladatellátásában az alábbiakat tárta fel*:

- a gyermekjóléti központ nem tett a gyámhatóság felé javaslatot védelembe vételre, vagy egyéb hatósági intézkedésre a család együttműködésének hiánya miatt,
- nem tartott esetkonferenciát a jelzőrendszeri tagok bevonásával a családban élő gyermekek nevelésének, gondozásának tisztázására és a további teendők megbeszélésére.

A másodfokú gyámhatóság intézkedése *a szakmai ellenőrzés eredményeképpen*:

- az eset kapcsán felhívta a gyermekjóléti központ vezetőjét szakmai értekezletet összehívására és a jövőbeni hasonló mulasztások elkerülése érdekében megfelelő eljárási rend kialakítására mind a család és gyermekjóléti szolgálat, mind pedig a család és gyermekjóléti központ tekintetében, és
- felhívta a gyermekjóléti központ vezetőjét, hogy tegyen intézkedéseket a munkajogi felelősség kivizsgálására.

A *vizsgálat megállapításai alapján tett intézkedések* a következők voltak:

- az intézmény vezetője munkajogi felelősségre vonást kezdeményezett, melynek alapján a gyermekjóléti szolgálat vezetőjének vezetői megbízását 2016. június 6-án visszavonta, a gyermekjóléti központ vezetőjét írásbeli figyelmeztetésben részesítette, két családgondozó figyelmeztetésben és illetménycsökkentésben részesült,
- az intézmény vezetője *szakmai értekezletet tartott* a jövőbeni hasonló mulasztások elkerülése érdekében és ügycsoportonként belső részletes eljárásrend kialakítását kezdeményezte.

A *jelzőrendszer működésével kapcsolatban* a másodfokú hatóság megállapította, hogy a Gyvt. 17. §-a szerint jelzőrendszeri tagok közül az a) pont szerinti egészségügyi szolgáltatást nyújtók – a védőnő és a házi gyermekorvos – álltak kapcsolatban a gyermekjóléti központtal. *A védőnő maradéktalanul eleget tett jelzési kötelezettségének, a gyermekjóléti központtal tartotta a kapcsolatot.* A gyermekorvos több alkalommal nyilatkozott szóban, hogy a gyermeket megfelelően ellátják a szülők. A gyermekjóléti központ felé a gyermekorvostól jelzés nem érkezett, csak a gyermekjóléti központ megkeresésére adott szóbeli tájékoztatást.

A másodfokú hatóság által megtett egyéb intézkedések:

- Javaslat a Gyvt. 130/A.§-t új (3) bekezdéssel való kiegészítésére: *„Egyéb jelzés hiányában is súlyos veszélyeztető oknak minősül, ha a kiskorút gondozó szülő (törvényes képviselő) megtagadja az együttműködést az egészségügyi alapellátást nyújtó szolgáltatóval – háziorvossal, gyermekorvossal, védőnővel – illetve a gyermekjóléti szolgálattal vagy a gyámhatósággal."*
- A vizsgálati tapasztalatok ismertetésére és a helyes irányú jogalkalmazás elősegítésére a *kormányhivatal a járási hivatalok gyámügyi vezetőinek szakmai értekezletet tartott*. A kormányhivatal ezen kívül a megyei jelzőrendszeri tagok, a szakellátás és a gyámhatóságok számára is szakmai napot tartott, különös nyomatékot adva annak az elvárásnak a szolgáltatások és a gyámhatóságok felé, hogy minden szakembernek komplex családgondozásban, családszemléletben kell gondolkodni annak érdekében, hogy a valós veszélyeztetettséget feltárva a gyermek érdekében leginkább álló intézkedést hozzák. Az értekezletről és a szakmai napról emlékeztetők készültek.

*5) Az Emberi Erőforrások Minisztériuma vizsgálatának eredménye*

Az *EMMI vizsgálata szerint* a gyámhatóság a hivatalból megindított eljárásaiban nem kísérelte meg:

- a jogszabály szerint kötelező tárgyalás tartását, ami lehetővé tette volna a tényállás és az eltérő szakmai vélemények tisztázását,
- a jogszabályi felhatalmazás ellenére környezettanulmány és helyszíni szemle tartását,
- az ügyészség jelzése alapján a szülők elővezetésének elrendelését,
- a gyámhatóság indokolatlan eljárási cselekményeket folytatott le,
- a jogszabály által előírt ügyintézési határidőket többszörösen túllépte,
- a családról rendelkezésére álló hivatalos információk alapján tévesen mérlegelte a gyermekek veszélyeztetettségét és az érdekükben teendő szükséges intézkedéseket,
- a két kisebb gyermek ügyével más-más ügyintéző foglalkozott, külön kezelték a testvérek ügyét, mindez akadályozta a tényállás tisztázását, a gyermekek érdekében szükséges intézkedések mérlegelését,

- a harmadik szülött gyermek ügyében 5. a negyedik szülött gyermek ügyében 2 alkalommal történt ügyintéző váltás,
- bár voltak rendelkezésükre álló információk, a két nagyobb gyermek iratanyagát nem szerezték be,
- nem hallgatták meg tanúként a kisebb gyermekek ügyében az anyai nagyszülőket, vagy más személyeket, amely a tényállás tisztázása érdekében szükséges lett volna.

*Összességében az elsőfokú gyámhatóság nem járt el kellő körültekintéssel, alapossággal a két kisebb gyermek ügyének intézése során és a jogszabálysértések halmozódása – a gyermekorvos és a gyermekjóléti szolgáltató részéről is – a legkisebb gyermek halálához vezettek.*

Az EMMI a megyei, illetve a fővárosi kormányhivatalok gyámügyi és igazságügyi főosztályainak vezetőit tájékoztatta a vizsgálat megállapításáról, továbbá az egységes gyámhatósági jogalkalmazás elősegítése érdekében – az Igazságügyi Minisztériummal történt egyeztetést követően – *felhívta a figyelmet az elővezetés, valamint a helyszíni szemle gyámhatósági eljárásban történő alkalmazására, jogszabályi hátterére*. Kérte továbbá a fentiek eljuttatását az elsőfokú gyámhivatalok és a gyermekjóléti szolgáltatást nyújtók részére, továbbá – ha arra lehetőség van – szakmai konzultáció keretében való ismertetésére. A szaktárca foglalkozás körében elkövetett gondatlan veszélyeztetés vétségének megalapozott gyanúja miatt az ügyben *feljelentést tett*.

Az EMMI felkérésére a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal (a továbbiakban: NRSZH) *a gyermekjóléti szolgálatnál hatósági ellenőrzést folytatott*. Az NRSZH a feltárt jogsértések kiküszöbölése érdekében intézkedett, az intézmény fenntartójával és az intézményvezetőjével szemben igazgatási bírság kiszabásának tárgyában közigazgatási hatósági eljárást indított.

**A vizsgálat megállapításai**

***II. 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.

A Gyvt. 94. § (2) bekezdése rögzíti, hogy a gyermekjóléti szolgáltatás biztosítása a települési önkormányzat feladata. A Gyszr. 1. § (1) bekezdése szerint a gyámhatóság feladat- és hatáskörét a települési önkormányzat jegyzője, a fővárosi és megyei kormányhivatal gyermekvédelmi és gyámügyi feladatkörében eljáró járási (fővárosi kerületi) hivatala 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. 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.

***III. 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 éllel 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.”*

Ha összevetjük az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében, az Alaptörvény II. cikkében, illetve az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésében foglaltakat a korábbi Alkotmány 2. § (1) bekezdésének, 54. § (1) bekezdésének és az Alkotmány 67. § (1) bekezdésének szövegével, akkor az állapítható meg, hogy a vizsgálat tárgyát képező jogállamiság elve, az élethez való jog (életvédelmi kötelezettség), valamint a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való 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 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 és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást

**3.** Az *Alaptörvény II. cikke* alapján minden embernek veleszületett joga van *az élethez és az emberi méltósághoz*, amelyektől senkit nem lehet önkényesen megfosztani. Az emberi méltóság az emberi élettel eleve együtt járó minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan, s ezért minden emberre nézve egyenlő. Az egyenlő méltósághoz való jog az élethez való joggal egységben azt biztosítja, hogy ne lehessen emberi életek értéke között jogilag különbséget tenni. Emberi méltósága és élete mindenkinek érinthetetlen, aki ember, függetlenül fizikai és szellemi fejlettségétől, illetve állapotától, és attól is, hogy emberi lehetőségéből mennyit valósított meg, és miért annyit. Az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdése alapján az EMBER sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani, *védelmük az állam elsőrendű kötelezettsége*.

A két évtizedes alkotmánybírósági gyakorlat alapján állami szemszögből létezik az alapjogoknak *egy objektív intézményvédelmi oldala*: az egyén szubjektív (alanyi) jogának biztosításával, védelmével, érvényesülésével összefüggő tágabb értelemben vett pozitív állami kötelezettségeket összefoglalóan objektív *állami intézményvédelmi kötelezettségnek* nevezzük. Az objektív intézményvédelmi kötelezettség a negatív és pozitív állami kötelezettségekhez képest komplementer jellegű, vagyis feltételezi a szubjektív jog meglétét. Lényeges azt is leszögezni, hogy az állami intézményvédelmi kötelezettség tipikusan nem keletkeztet az egyén oldalán alanyi jogokat, és az egyén részéről nem is kényszeríthető ki. Az Alkotmánybíróság töretlen és álláspontom szerint továbbra is irányadó megállapítása szerint az állam részéről garanciális feladatai ellátásához szükséges, hogy az egyes alanyi alapjogok biztosítása mellett az azokkal kapcsolatos értékeket és élethelyzeteket nemcsak önmagukban, az egyes egyedi igényekhez kapcsolódóan védje, hanem a többi alapjoggal összefüggésben kezelje. Az intézményvédelmi kötelezettségnek a testület szerint az alapjogokhoz kapcsolódó *értékekre* is ki kell terjednie. Az Alkotmánybíróság megállapította azt is, hogy az *életvédelmi kötelezettség* – bár az alaptörvény külön nem nevesíti – azonban a korábbi Alkotmány 8. § (1) bekezdésének és az 54. § (1) bekezdésének együttes értelmezéséből következik. Az állam elsőrendű és alapvető fontosságú kötelezettsége az emberi élet védelme: nemcsak egyedi szinten, hanem *általában az emberi életet és létfeltételeket kell védenie*. Az állam objektív életvédelmi kötelezettsége az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdésének, illetve a II. cikkének együttes értelmezéséből továbbra is levezethető.

**4.** *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.

Az *Egyezmény* preambuluma 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 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 legfőbb érdekének megfelelő eljárásra, döntésre kötelez. A részes államok kötelezettsége annak elismertetése, hogy a felelősség a gyermek neveléséért és fejlődésének biztosításáért elsősorban a szülőkre hárul. Így segítséget kell nyújtaniuk a gyermek szüleinek a gyermek nevelésével kapcsolatban reájuk háruló felelősség gyakorlásához, gondoskodniuk kell a gyermekjóléti intézmények, szolgálatok létrehozásáról.

### *IV. Az ügy érdemében*

Kiindulópontként rögzíteni szükséges, hogy vizsgálatom az elhunyt kisgyermekkel kapcsolatban álló gyámhatóság, gyermekjóléti központ, valamint az egészségügyi szolgáltatók (védőnő, házi gyermekorvos) tevékenységének *alapjogi szempontú vizsgálatára* irányult. A tényállás teljes körű feltárásához, az összefüggések megértéséhez elengedhetetlennek tartottam a gyámhatóságnál, a gyermekjóléti központnál és az egészségügyi szolgáltatóknál keletkezett *előzményi iratok áttanulmányozását*, az abban foglaltak *összegzésének tényállásszintű rögzítését*. Jelentésem az előzmények kapcsán azonban alapjogi visszásságokkal összefüggő megállapításokat nem tartalmaz.

A rendelkezésemre álló iratok és információk alapján az anya mind a négy gyermeke veszélyeztetettsége ügyében az illetékes gyöngyösi hatóságok (jegyző, illetve gyámhatóság), illetve a gyermekjóléti központ járt el, és az egészségügyi szolgáltatók tekintetében sem történt változás. Tény, hogy a családdal több gyámügyi ügyintéző és családgondozó is foglakozott és egy ízben gyermekorvos-váltás is történt. A gyermekek védelmére köteles hatóságnak és szolgálatoknak azonban *folyamatosan tudomása volt az anya gyermekeit veszélyeztető magatartásáról*. Mindezt az is alátámasztja, hogy az elhunyt kislány nővérének veszélyeztetettsége ügyében összesen *négy alkalommal* indult védelembe vételi eljárás. A szülők a védőnővel, a gyermekjóléti központtal és a gyámhatósággal való együttműködést megtagadták, kizárólag a gyermekek háziorvosával és az elhunyt kislány nővérét kezelő kórházakkal voltak hajlandók együttműködni. Az idősebb gyermeknek a védelembe vétele ügyében indult eljárások megszüntetését kizárólag orvosi vélemények, így elsősorban a házi gyermekorvos véleménye alapozták meg.

#### *1. A védőnői eljárás tekintetében*

A Gyvt. 17. §-ában foglaltak szerint az egészségügyi szolgáltatást nyújtók (így különösen a védőnői szolgálat, a háziorvos, a házi gyermekorvos) a *gyermekvédelmi jelzőrendszer tagjaiként* a gyermek veszélyeztetettsége esetén kötelesek jelzéssel élni a gyermekjóléti szolgáltatást nyújtó szolgáltatónál. A gyermek bántalmazása, illetve súlyos elhanyagolása vagy egyéb más, súlyos veszélyeztető ok fennállása, továbbá a gyermek önmaga által előidézett súlyos veszélyeztető magatartása esetén pedig hatósági eljárást kell kezdeményezniük.

Az orvosok és a védőnők *jelzőrendszeri kötelezettségeit az Eü. alapellátási törvény is rögzíti*. Az Eü. alapellátási törvény 8. § (3) bekezdése szerint a háziorvos, a házi gyermekorvos a gyermekvédelmi jelzőrendszer részeként jelzi a gyermek veszélyeztetettségét a gyermekjóléti szolgálatnak, valamint a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló törvényben meghatározott esetekben hatósági eljárást kezdeményez. A törvény 13. § (1) bekezdésének h) és i) pontjai alapján a védőnő feladata a gyermek családban való nevelkedésének elősegítése, együttműködés a háziorvossal, házi gyermekorvossal, a gyermekjóléti szolgálattal a gyermek veszélyeztetettségének megelőzése és megszüntetése érdekében. A gyermekvédelmi jelzőrendszer részeként a védőnő gyermek veszélyeztetettségét jelzi a háziorvosnak, házi gyermekorvosnak, a gyermekjóléti szolgálatnak, valamint a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló törvényben meghatározott esetekben hatósági eljárást kezdeményez.

Az Eü. alapellátási törvény 13. § (5) bekezdése a várandós és gyermekágyas anyát, a korlátozottan cselekvőképes vagy cselekvőképtelen kiskorú gondozóját és törvényes képviselőjét a gyermek egészséges fejlődése érdekében *a védőnővel való együttműködésre kötelezi*, de az együttműködési kötelezettség *megszegésének következményeire vonatkozó rendelkezést* nem tartalmaz.

A védőnő feladatait az ESZCSM rendelet 3. §-a részletezi. E szerint a védőnő kötelezettsége a gyermekjóléti szolgálat és a háziorvos írásos értesítése, ha a törvényes képviselő a területi védőnői ellátás (a családlátogatás) igénybevételét megtagadja, illetve hatósági eljárás kezdeményezése a gyermek bántalmazása, súlyos elhanyagolása, a gyermek önmaga által előidézett súlyos veszélyeztető magatartása vagy egyéb súlyos veszélyeztető ok fennállása esetén.

*Tekintettel arra, hogy – az idézett vizsgálatokban foglalt álláspontot osztva – a védőnő a jogszabályokban meghatározott jelzési, együttműködési kötelezettségének maradéktalanul eleget tett, mulasztás nem terhelte, a védőnői tevékenységgel összefüggésben alapjoggal összefüggő visszásságot nem állapítottam meg.*

Az AJB-3039/2013. számú, az Agárdon a szülei által halálra éheztetett másfél éves gyermek ügyében folytatott vizsgálatot lezáró jelentésében a biztos az emberi erőforrások miniszterét egyebek mellett *felkérte arra*, hogy fontolja meg a védőnői szolgáltatás – megelőzés érdekében való – kötelező igénybevételének, illetve *a szolgáltatás elutasítása jogkövetkezményeinek jogszabályban való rögzítését*. Válaszában a védőnői szolgáltatás kötelező igénybevételének kidolgozását a miniszter is szükségesnek tartotta, intézkedés azonban e tekintetben nem történt.

Megállapítható, hogy az Eü. alapellátási törvény a gyermek törvényes képviselőjét a védőnővel való együttműködésre kötelezi. Abban az esetben azonban, ha a törvényes képviselő a területi védőnői ellátás (a családlátogatás) igénybevételét, így az együttműködést megtagadja, a védőnő kötelezettsége és egyben egyetlen lehetősége jelenleg a gyermekjóléti szolgálat és a háziorvos írásos értesítése az ellátás visszautasításról.

*Álláspontom szerint a vizsgált tragikus eset ismét rávilágít, hogy a védőnői ellátás visszautasításának jogszabályban rögzített következménye, illetve következmény nélkülisége nem nyújt kellő garanciát a szolgáltatás visszautasításával érintett gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz fűződő joga érvényesüléséhez, valamint a hasonlóan súlyos esetekben az állam objektív életvédelmi kötelezettségének megfelelő teljesülését is akadályozza.*

### *2. A gyermekorvos eljárása tekintetében*

A rendelkezésemre álló iratok és információk alapján a házi gyermekorvos 2015. július 17-ét követően az akkor már alultápláltnak tekinthető gyermeket *nem látta*, a gyermek súlyfejlődését csupán *a szülők bemondása alapján rögzítette*. Mindezek ellenére a folyamatban lévő védelembe vételi eljárásban 2015. október 21-én arról tájékoztatta a gyámhatóságot, hogy a családban nevelkedő mindkét gyermek nevelése, gondozása a szülők részéről *biztosított*. A feltárt tényállás alapján a házi gyermekorvos az elhunyt kisgyermek veszélyeztetettségére vonatkozó első jelzését csak hónapok múlva, 2016. március 23-án tette meg.

Gyvt. és az Eü. alapellátási törvény a gyermekvédelmi jelzőrendszeri tagként a védőnőt és a háziorvost külön nevesíti. Egyik jogszabály sem rendelkezik arról, illetve nem zárja ki a gyermek veszélyeztetettségének *egyidejű, párhuzamos jelzését* a védőnő és a házi gyermekorvos részéről.

Álláspontom szerint a vizsgált esetben a gyermekorvos a gyermek veszélyeztetettségére vonatkozó jelzésének, illetve a jelzés hiányának *különös jelentősége volt*, hiszen a gyámhatóság a védelembe vételi eljárást 2015 novemberében kizárólag az gyermekorvos véleménye alapján szüntette meg. Álláspontom szerint – különös tekintettel az előzményekre – a házi gyermekorvos a gyermek veszélyeztetettségére vonatkozó jelzésének megtétele attól az időponttól kezdve lett volna indokolt, amikor a szülők a kisgyermeket nem voltak hajlandóak a rendelőbe elvinni.

Mindezek alapján szükséges ismét *felhívnom a figyelmet arra*, hogy a házi gyermekorvosok milyen fontos, nélkülözhetetlen láncszemei a gyermekvédelmi jelzőrendszernek: az általuk adott vélemény, a további tagokkal való együttműködésük minősége és folyamatossága kulcsfontosságú abban, hogy a gyámhatóság a gyermek veszélyeztetett helyzetét időben felismerje.[4]

Ennek kapcsán elfogadhatatlan a szakértői vizsgálat azon megállapítása, amely szerint *„a házi gyermekorvos az 1 éves státuszvizsgálat és oltás elmaradásakor nem gondolt időben arra, hogy 2015 októberében a gyámhatóság az ő jóhiszemű válasza alapján nem vette védelembe a gyermeket”*. A tragikus eset egyben rávilágít arra, hogy a jelzőrendszeri tagok érdemi együttműködése lehet az egyetlen járható út, hiszen a tagok egyedi és elszigetelt próbálkozásai a tartósan (renitensen) együtt nem működő szülők és családok esetében komoly kockázatokkal és következményekkel járnak.

***3. A gyermekjóléti központ eljárása tekintetében***

Az áttanulmányozott dokumentumok alapján *a gyermekjóléti központnak már 2014 decemberének elején tudomása volt arról, hogy a szülők visszautasították újszülött gyermekük védőnői gondozását*. A gyámhatóság a 2014. december 1-jén megindított védelembe vételi eljárással kapcsolatban a gyermekjóléti központtól első ízben 2014. december 11-én kért javaslatot. Tekintettel arra, hogy a javaslat nem érkezett meg, a hatóság a gyermekjóléti központot annak megtételére, további három alkalommal felszólította. A gyermekjóléti központ azonban csak a 2015. április 14-ei keltezésű válaszában tájékoztatta a hatóságot arról, hogy – mivel a szülőkkel a kapcsolatot nem tudja felvenni – a gyermeknek a védelembe vételére vonatkozóan nem tud javaslatot tenni.

A Gyer. 84. § (3) bekezdése szerint, ha a védelembe vétel iránti eljárás nem a család- és gyermekjóléti központ javaslatára indult, a gyámhatóság – javaslattétel céljából – megkeresi a család- és gyermekjóléti központot. A gyermekjóléti központnak a védelembe vételre vonatkozó javaslatot a megkeresést követő 15 napon kell megtennie.

*Mindezekre figyelemmel megállapítható, hogy a gyámhatóság megkeresésének a gyermekjóléti központ csak hónapok múlva tett eleget. Álláspontom szerint – különös tekintettel arra, hogy a gyermekjóléti alapellátással való együttműködést a szülők már korábban, idősebb gyermekük esetében is megtagadták – a gyámhatóság megkeresésének jelentős késedelemmel való teljesítése nem indokolható azzal, hogy a gyermekjóléti központ munkatársa többször próbálta felvenni a kapcsolatot a családdal. Összességében a gyermekjóléti központ súlyos késedelme az érintett gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggő visszás helyzetet eredményezett.*

A gyámhatóság következő megkeresésére 2015. október 22-én a gyermekjóléti központ ismételt tájékoztatást adott arról, hogy a családdal nem tudják a kapcsolatot felvenni. Az intézményegység vezető véleménye szerint a védelembe vételtől eredmény nem várható.

A Gyvt. meghatározásában a *védelembe vétel* olyan hatósági intézkedés, amely akkor alkalmazható, ha a szülők a gyermekjóléti alapellátások önkéntes igénybevételével nem tudják, vagy nem akarják a gyermek veszélyeztetettségét megszüntetni.

A Gyer. 82. § (1) bekezdése szerint a gyámhatóság hatáskörébe tartózó gyermekvédelmi intézkedés akkor kezdeményezhető, ha az alapellátás nem vezet eredményre, vagy attól eredmény nem várható. A Gyer. 82. § (6) bekezdésének b) pontja szerint a szülő nem tekinthető együttműködőnek, ha megfelelő segítség és figyelmeztetés ellenére nem járul hozzá, vagy egyébként akadályozza a gyermek körülményeinek megfelelő gyermekjóléti, illetve más *szociális, egészségügyi* vagy közoktatási *ellátás* (a továbbiakban: alapellátás) *igénybevételét.*

[4] Mindezek kapcsán külön is üdvözölendő, hogy 2016. június 10-én megjelent az EMMI szakmai irányelve az egészségügyi ellátók feladatairól gyermekek bántalmazásának, elhanyagolásának gyanúja esetén.

A védelembe vételi határozatban a gyámhatóság – egyebek mellett – arra is kötelezheti a szülőt, hogy gyermeke vegye igénybe az egészségügyi szolgáltatásokat.[5]

A Gyvt. 68. § (4) bekezdése szerint a védelembe vételt elrendelő határozat jogerőre emelkedésétől számított tizenöt napon belül a kirendelt családsegítést és gyermekjóléti szolgáltatást végző munkatársnak (2015. december 31-éig a családgondozónak) a gyermekre vonatkozóan egyéni gondozási-nevelési tervet kell készítenie.

Az NM rendelet a gyermek folyamatban lévő védelembe vételi eljárásakor hatályos rendelkezése szerint a kirendelt családgondozónak a szülő, a gyermek, az érintett személyek és – szükség esetén – szakemberek bevonásával kellett *az egyéni gondozási-nevelési tervet elkészítenie.* [6] Ha a gondozási-nevelési terv megvalósítása a szülő, illetve a gyermek megfelelő együttműködése miatt nem lehetséges, a családgondozó ezt írásban jelzi a gyámhivatalnak, továbbá felhívja a szülő, illetve a gyermek figyelmét arra, hogy a védelembe vétel sikertelensége esetén a gyermekvédelmi gondoskodás más eszközének alkalmazására kerülhet sor (pl. ideiglenes hatályú elhelyezés). Végül a családgondozó – lehetőség szerint az általa összehívott esetkonferenciát követően – javaslatot tesz a gyámhatóságnak a gyermekvédelmi gondoskodás más eszközének alkalmazására.[7]

Az irányadó módszertani útmutató szerint[8] a jelzőrendszeri tagok esetében a hatékony együttműködésnek, az információkat kicserélő, feladatokat szétosztó *esetmegbeszélés* ad keretet, mely a jelzőrendszerben nevesített szakemberek bevonásával történik.

A NM rendelet 2015. december 31-éig hatályos 14. § (3) bekezdés a) pontja szerint a gyermekjóléti szolgálat kezdeményezi, szervezi és összehangolja a Gyvt. 17. §-ában meghatározott, valamint más érintett személyek és szervezetek részvételét az észlelő- és jelzőrendszerben. Az együttműködés összehangolásának érdekében a gyermekjóléti szolgálat esetmegbeszélést tart. Az esetmegbeszélés történhet lehetőség szerint a családot és a családdal foglalkozó szakembereket is bevonva, esetkonferencia, egy adott család ügyében tartott megbeszélés. Az esetmegbeszélés egyik állandó meghívottja az illetékes védőnő.

Az esetmegbeszélésekről minden esetben feljegyzést kell készíteni.[9] A gyermekjóléti szolgálat, konkrét esethez kapcsolódóan esetkonferenciát tart az érintett szakemberek bevonásával. Esetkonferenciát egy adott esettel kapcsolatban – a gondozási folyamat sorsán akár több alkalommal is – az összes érintett és a lehetséges támaszt jelentő személy, intézmény képviselője részvételével tartanak. Az esetkonferencia célja a szolgáltatást igénybe vevő gyermeket és családot érintő információk cseréje, azok rögzítése, a feladatok meghatározása, illetve elosztása a résztvevő szakemberek és egyéb meghívottak között. [10]

Álláspontom szerint, abban az esetben, ha a gyermek védelembe vételéről döntő határozatban kirendelt családgondozóval a szülők az együttműködést már az egyéni-gondozási nevelési terv készítésekor megtagadták volna, akkor ez – a védőnő részvételével megtartott esetkonferenciát követően – *alapot adhatott volna a gyermekvédelmi gondoskodás más eszközének megfelelő alkalmazására* (pl. ideiglenes hatályú elhelyezés) vonatkozó javaslattételre.

A gyermekjóléti központ a gyámhatóságnak 2016. április 11-én küldött levele szerint az, hogy a szülők nem vitték el a gyermeket a kötelező védőoltás beadására nem tekinthető a gyermek védelembe vételére alapot adó veszélyeztetésnek.

A Gyvt. meghatározza a gyermekvédelmi jelzés megtételére alapot adó *veszélyeztetettség*,[11] illetve a *súlyos veszélyeztetés*[12] fogalmát.

---

[5] Lásd Gyvt. 68. § (1) bekezdés és (3) bekezdés c) pontja.
[6] Lásd NM rendelet 21. § (2) bekezdés.
[7] Lásd NM rendelet 22. § (4) bekezdés.
[8] A gyermek bántalmazásának felismerésére és megszüntetésére irányuló szektor-semleges egységes elvek és módszertan dokumentum 27. o.
[9] Lásd NM rendelet 15. § (2) bekezdés és (3) bekezdés a) pont, hatályos 2015. 12. 31.).
[10] A gyermek bántalmazásának felismerésére és megszüntetésére irányuló szektor-semleges egységes elvek és módszertan dokumentum 27-28. o.
[11] Lásd Gyvt. 5. § n) pont.
[12] Lásd Gyvt. 72. § (2) bekezdés.

A veszélyeztetettséggel kapcsolatban készült módszertani útmutató szerint az egészségügyi elhanyagolás (pl. ha a gyermek nem, vagy nem időben kap orvosi ellátást, védőoltást, a kötelező preventív szolgáltatásokat – ideértve a védőnői ellátást – a szülő nem veszi igénybe, vagy megtagadja) veszélyeztető helyzetnek tekintendő.[13]

Azt, hogy a gyermek veszélyeztetettnek tekinthető-e a vele és családjával kapcsolatban álló szakemberek, az egészségügyi szolgáltatók, a gyermekjóléti alapellátás, a gyámhatóság munkatársai döntik el. A veszélyeztetettség értelmezése elsősorban az ő ismereteiktől, személyes attitűdjüktől, személyiségüktől, képzettségüktől és tapasztalataiktól függ. Ha a szakemberek a gyermek helyzetét veszélyeztetettnek találják, akkor kötelesek beavatkozni.[14]

*Mindebből következően megállapítom, hogy a védelembe vételi javaslat elmulasztása, az esetkonferencia mellőzése, a gyermek veszélyeztetettségi státuszának nem megfelelő értelmezése a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz fűződő jogával összefüggő visszásságot okozott, valamint súlyosan sértette a gyermek legjobb érdekét figyelembe vevő eljárás elvét.*

### *4. A gyámhatóság eljárása és mulasztásai tekintetében*

A vizsgálat dokumentumaiból megállapítható, hogy a gyámhatóság a védőnő jelzése alapján – a Gyer. 84. § (1) bekezdésében foglalt kötelezettségének eleget téve – a védelembe vételi eljárást 2014. december 11-én megindította, a gyermekjóléti központtól javaslatot kért. A fent ismertetettek szerint a központ arra vonatkozó tájékoztatását, hogy a szülőkkel való kapcsolatfelvétel hiányában a javaslatát nem tudja megtenni, csak 2015. április 14-én adta meg, többszöri felhívást követően.

A gyámhatóság ezt követően *hónapokig semmilyen eljárási cselekményt nem tett*, így a gyermek ellátásáról nem érdeklődött a háziorvostól, illetve a védőnőtől, a szülőknek az ügyben nem küldött idézést, nem kísérelt meg tartózkodási helyükön környezettanulmányt készíteni.

A gyámhatóság csak *2015 szeptemberében* kereste meg ismét a gyermek háziorvosát, a védőnőt és gyermekjóléti központot. A védőnő és a gyermekjóléti központ továbbra sem tudott kapcsolatba lépni a szülőkkel, a háziorvos véleménye szerint a gyermekek nevelését, gondozását a szülők megfelelően ellátták. A gyámhatóság 2015. november 4-én *csupán az orvos véleményére alapozva szüntette meg a védelembe vételi eljárást*, egyúttal felhívta a gyermekjóléti központot a család alapellátásban való gondozására.

A Ket. 33. § (1) bekezdése alapján a döntést az eljárás megindulásától számított huszonegy napon belül kell meghozni és gondoskodni annak közléséről. A Ket. 33. § (3) bekezdés c) pontja szerint a hiánypótlásra, illetve a tényállás tisztázásához szükséges adatok közlésére irányuló felhívástól az annak teljesítéséig terjedő idő az ügyintézési határidőbe nem számít be. A Gyer. 86. §-a szerint[15] a gyámhivatal a védelembe vétel iránti eljárás során tárgyalást tart. A tárgyalást úgy kell megtartani, hogy hozzásegítse a gyermeket és a szülőt, a védelembe vétel okának, céljának és jogkövetkezményeinek megismeréséhez. A tárgyaláson – egyebek mellett – a szülőket meg kell hallgatni, az csak akkor mellőzhető, ha a meghallgatás miatti késedelem elháríthatatlan kárral, vagy veszéllyel járna. A védelembe vételi eljárás során az ítélőképessége birtokában lévő gyermeket és a szülőt, nyilatkoztatni kell arról, hogy vállalják-e a gyermekjóléti szolgálattal az alapellátás keretében való együttműködést. A nyilatkozattétel előtt a gyermeket és a szülőt figyelmeztetni kell az együttműködés hiányában alkalmazható jogkövetkezményekre.

Tekintettel arra, hogy a szülők meghallgatása a tárgyaláson a fent hivatkozott kivétellel kötelező, a gyámhatóságnak őket a Ket. 46. § (1) bekezdésében foglaltak szerint idéznie kellett volna. A Ket. 48. § (1) és bekezdésének rendelkezése alapján az idézett személy köteles az idézésnek eleget tenni.

---

[13] A veszélyeztetettség fogalma, hatékony alkalmazásának szakmai megalapozása 18. o. Lásd: http://modernizacio.hu/old/index.php?page=dokumentum&piller=24&dokid=520

[14] A veszélyeztetettség fogalma, hatékony alkalmazásának szakmai megalapozása 3. o. Lásd: http://modernizacio.hu/old/index.php?page=dokumentum&piller=24&dokid=520

[15] Hatályos 2015. december 31-éig

A Ket 48. § (3) bekezdése szerint, amennyiben az idézett személy ismételt idézésre sem jelenik meg, és távolmaradását nem menti ki, a rendőrség útján elővezettethető. Az elővezetés foganatosításához – amennyiben jogszabály másként nem rendelkezik – az ügyésznek a hatóság vezetője által kért jóváhagyása szükséges.

A Gyvt. 130/A. § (1) bekezdése kimondja, hogy a gyermek bántalmazása, súlyos elhanyagolása vagy egyéb más, súlyos veszélyeztető ok fennállása, továbbá a gyermek önmaga által előidézett súlyos veszélyeztető magatartása esetén a hatóság és az ügyfél bármilyen módon tarthat kapcsolatot. Ezekben az esetekben, amennyiben környezettanulmányra van szükség, akkor azt haladéktalanul el kell készíteni, és a helyszíni szemle a lezárt terület, épület, illetve helyiség felnyitásával, az ott tartózkodó személyek akarata ellenére is megtartható.

A Ket. 56. § (1) bekezdése alapján, amennyiben a tényállás tisztázására ingó, ingatlan (a továbbiakban együtt: szemletárgy) vagy személy megtekintése vagy megfigyelése szükséges, a hatóság szemlét rendelhet el. A Ket. 57/B. § (1) és (5) bekezdése szerint a szemle eredményes és biztonságos lefolytatása érdekében, ha annak jellege indokolttá teszi, a hatóság – az ügyész előzetes jóváhagyásával, illetve ha a jóváhagyás beszerzése a késedelem veszélyével járna, az ügyész jóváhagyása nélkül, de a szemléről készült, az azonnali intézkedési okot és a megtett intézkedéseket részletesen tartalmazó jegyzőkönyv 5 napon belüli megküldésével – a rendőrség közreműködését kérheti.

A Gyer. 85. § (1) bekezdése emellett előírja azt is, hogy a gyámhatóság a hivatalból indított védelembe vételi eljárást annak szabályszerű lefolytatását követően is csak akkor szüntetheti meg, ha a gyermek veszélyeztetettsége nem áll fenn.

*Álláspontom szerint egy szabálytalanul lefolytatott védelembe vételi eljárást megszüntető végzésben értelmetlen, felesleges és indokolatlan azt a gyermekjóléti központot az érintett család alapellátásban való további gondozásra felhívni, amelyik huzamosabb ideje eleve a kapcsolatot sem tudja felvenni a családdal. Ebből következően megállapítom, hogy mindez az eljárás súlyosan sértette a gyermek legfőbb érdekét figyelembe vevő eljárás elvét.*

A rendelkezésemre álló iratok szerint a család alapellátásban való gondozására felhívott gyermekjóléti központ 2016. január 20-án értesítette a gyámhatóságot arról, hogy a család a kapcsolatfelvétel elől továbbra is elzárkózik. A gyámhatóság azonban az újabb védelembe vételi eljárást csak 2016. március 22-én – a védőnő ismételt jelzése alapján indította meg. A gyermek háziorvosa 2016. március 23-án kelt levelében tájékoztatta a gyámhatóságot arról, hogy a szülőket már ő sem tudja elérni. A gyámhatóság eljárási cselekményei azonban továbbra is csak szülők idézésére, a gyermekjóléti központtól, a védőnőtől, házi gyermekorvostól való információkérésre korlátozódott. A hatóság egy ízben – 2015. május 2-án – próbált a lakásba bejutni, azonban még ekkor sem kísérelt meg a rendőrség bevonásával a helyszíni szemlét tartani.

*Összességében a gyámhivatal indokolatlanul elhúzódó eljárása, a tárgyalás, illetve ezzel összefüggésben az idézés, a többszöri eredménytelen idézést követően az elővezettetés, valamint a helyszíni szemle elrendelésének mellőzése, továbbá az, hogy a hatóság nem győződött meg hitelt érdemlően a gyermek veszélyeztetettségéről, illetve annak hiányáról, a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggő súlyos visszásságot okozott.*

*Megállapítom, hogy a házi gyermekorvos, a gyermekjóléti központ, és a gyámhatóság fent ismertetett sorozatos mulasztásai lehetővé tették, illetve nem akadályozták meg, hogy a szülők gyermeküktől az egészséges fejlődését biztosító táplálékot huzamosabb ideig megvonják, ami – közvetetten – a gyermek halálához vezetett.*

**Intézkedéseim**

A feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásságok jövőbeni bekövetkezése lehetőségének megelőzése érdekében

1. az Ajbt. 37. §-a alapján *felkérem* az emberi erőforrások miniszterét, hogy ismét fontolja meg a védőnői szolgáltatás kötelező igénybevételének jogszabályban való rögzítését, vagy – annak hiányában – a védőnői szolgáltatás visszautasítása következményeinek olyan jogi szabályozását, amely megfelelő garanciát nyújt a szolgáltatás visszautasításával érintett kiszolgáltatott kisgyermekek alapvető jogainak és legjobb érdekének védelmére;

2. az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján *felkérem* az emberi erőforrások miniszterét, hogy küldje meg jelentésemet valamennyi megyei és fővárosi kormányhivatal számára, továbbá azok útján hívja fel a gyermekvédelmi észlelő és jelzőrendszeri tagok figyelmét – a gyermek veszélyeztetettségnek mielőbbi felismerése és a gyermek legjobb érdekét szolgáló intézkedések megtétele érdekében – az e tárgykörben készült korábbi, illetve legújabb módszertani útmutatók használatának jelentőségére;
3. az Ajbt. 35. § (1) bekezdése alapján a Heves Megyei Kormányhivatal Népegészségügyi Főosztálya vezetőjének *javasolom*, hogy fontolja meg a gyermek háziorvosának fegyelmi felelősségre vonásának lehetőségét.

Figyelemmel arra, hogy a feltárt visszás gyakorlat és hiányosságok kiküszöbölése érdekében a gyámhatóság és a gyermekjóléti központ eljárása tekintetében a szükséges intézkedéseket a Heves Megyei Kormányhivatal Gyámügyi és Igazságügyi Főosztályának vezetője, az államtitkár és az NRSZH főigazgatója – az általuk lefolytatott vizsgálatot követően – megtette, azokkal egyetértve a vizsgált ügyben további intézkedést nem kezdeményezek.

Budapest, 2016. szeptember

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának**
**Jelentése**
**az AJB-274/2016. számú ügyben**

Előadó: dr. Németh Andrea

**Az eljárás megindítása**

Az érintett ügy előzményeként a bejelentő a hivatalom által üzemeltetett védett elektronikus rendszeren keresztül közérdekű bejelentést nyújtott be, melyben a homeopátiás készítményekkel kapcsolatos aggályait fogalmazta meg. Bejelentő az Emberi Erőforrások Minisztériumától (a továbbiakban: Minisztérium) a 2015. október 9-én kelt levélben kapott tájékoztatást a közérdekű bejelentése elbírálásáról. Bejelentő sérelmezi, hogy a hivatalom által 2015. július 13-án továbbított, valamint a közvetlenül a Minisztérium részére 2015. október 12-én elektronikus úton benyújtott közérdekű bejelentésére késedelmesen kapott választ.

A bejelentő sérelmezi továbbá, hogy a Minisztérium nem küldte meg számára a leveleiben kért azon tudományos igazolásokat, amelyek alátámasztják az egyszerűsített eljárással törzskönyvezett homeopátiás készítmények pozitív egészségügyi hatásait. Bejelentő álláspontja szerint amennyiben a Minisztérium nem tud ilyen tudományos alátámasztással szolgálni, úgy az egyszerűsített eljárással törzskönyvezett homeopátiás gyógyszerek gyógyszertári forgalmazása sérti az Alaptörvény rendelkezéseit, továbbá a visszaság megszüntetéséhez a kifogásolt termékeket ki kell vezetni a gyógyszerek közül és forgalmazásuk szabályait is a megváltozott státuszuk szerint kell módosítani.

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, 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]

**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 (Pkbt.)

**Megállapított tényállás**

Bejelentő 2015. július 13-án – a hivatalom által működtetett védett elektronikus rendszeren keresztül – a Minisztériumhoz fordult közérdekű bejelentésével, amelyben a homeopátiás készítményekkel kapcsolatos aggályait fejtette ki, valamint hangsúlyozta, hogy a testi és lelki egészséghez való joga sérül azáltal, hogy a jogszabályok olyan homeopátiás termékek forgalomba hozatalát teszik lehetővé, amelyeknek a hatása álláspontja szerint nem igazolt, valamint címke és csomagolási szövegei – bár a jogszabályi előírásoknak megfelelő – a termékekben nem kimutatható összetevőkre utalnak.

A közérdekű bejelentés az elektronikus rendszerben 2015. július 13-án vált hozzáférhetővé az eljáró szerv számára. A rendszer naplózási adatai szerint a Minisztérium az ügyet 2015. augusztus 18-án kérdezte le.

A Minisztérium 2015. október 9-én kelt levelében tájékoztatta a bejelentőt, hogy a homeopátiás gyógyszerek forgalomba hozatalának engedélyezése és címkéje harmonizált terület, vagyis a jogalkotónak az uniós rendelkezéseket figyelembe kell vennie, továbbá a fogyasztóvédelmi rendelkezések ellenőrzése nem a tárca feladata.

Ezt követően, 2015. október 12-én Bejelentő ismét elektronikus levelet küldött a Minisztérium részére, amelyben szintén az egyszerűsített eljárással törzskönyvezett, terápiás javallat nélküli, C12 hígítási fokot meghaladó homeopátiás gyógyszerekkel kapcsolatos kifogásait rögzítette és tájékoztatást kért arról, hogy a Minisztérium mely tudományos testület javaslatára támaszkodva ítélte meg, hogy a kifogásolt homeopátiás gyógyszereknek pozitív egészségügyi hatásuk van. A Minisztérium a 2016. január 28-án kelt levelében tájékoztatta a bejelentőt arról, hogy a hatóságok nem foglalkoznak tudományosan bizonyított terápiás javallatok jóváhagyásával, pozitív egészségügyi hatásról nem foglalnak állást, valamint a homeopátiás gyógyszerek felirata minden esetben tartalmazza azt az információt, hogy homeopátiás gyógyszerről van szó.

A bejelentő felülvizsgálati kérelemmel fordult a hivatalomhoz, mivel a vizsgálat eredményével nem értett egyet. Bejelentő álláspontja szerint Magyarországon ma törvényileg legális a homeopátiás kezelés akár olyan homeopátiás gyógyszerekkel is, amelyek hatásossága tudományosan nem bizonyított. Bejelentő aggályosnak tartja, hogy a szaktárca nem tud olyan tudományos igazolást megjelölni, amely megmutatná, hogy miért lehet a homeopátiás szereket gyógyszerként forgalmazni, továbbá hogy melyek az egészségre gyakorolt hatásai. Bejelentő azt kívánja elérni, hogy valamennyi homeopátiás gyógyszer bizonyítottan megfeleljen a hatásosság tudományos kritériumának. A közérdekű bejelentés intézésének felülvizsgálata iránti kérelem alapján felmerült alapjogi sérelemre tekintettel, a tényállás tisztázása érdekében, az Ajbt. 21. § (1) a) pontjában biztosított jogkörömben eljárva megkerestem az ügyben a Minisztériumot, és kértem a vonatkozó dokumentumok megküldését, valamint tájékoztatást az alábbi kérdésekben:

- Mikor érkeztették a bejelentő beadványait?
- Eleget tett-e a Minisztérium a hozzá beérkezett közérdekű bejelentések elintézése kapcsán a Pkbt. 2. § (1) (2) és (4) bekezdésében foglaltaknak?
- Mi az indoka a bejelentő által megfogalmazott felvetésekre történő válaszadás késedelmének és annak, hogy a bejelentő által kért dokumentum (tudományos igazolás) megküldésére nem került sor?
- Megalapozottnak látja-e a bejelentésben előadottakat?

**Az Emberi Erőforrások Minisztériumának válasza**

A Minisztérium felülvizsgálati eljárásban küldött válaszlevele szerint a gyógyszerek forgalomba hozatalának engedélyezését az emberi felhasználásra szánt gyógyszerek közösségi kódexéről szóló 2001/83/EK Irányelv (a továbbiakban: Gyógyszerkódex) határozza meg, ennek a magyar jogrendbe történő átültetését az emberi alkalmazásra kerülő gyógyszerekről és egyéb, a gyógyszerpiacot szabályozó törvények módosításáról szóló 2005. évi XCV. törvény (a továbbiakban: Gytv.), továbbá az emberi alkalmazásra kerülő gyógyszerek forgalomba hozataláról szóló 52/2005. (XI. 18.) EüM rendelet (a továbbiakban: R.), továbbá az emberi alkalmazásra kerülő gyógyszerek címkéjéről és betegtájékoztatójáról szóló 30/2005. (VIII.2.) EüM rendelet szolgálja. A bejelentő ún. egyszerűsített eljárással forgalomba hozatalra engedélyezett homeopátiás gyógyszerek forgalmazását, valamint címkefeliratát vitatta, amely panasszal az elmúlt év folyamán megkereste a Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóságot és az Országos Gyógyszerészeti és Élelmezés-egészségügyi Intézetet, majd a válasz elégtelenségére hivatkozva az ombudsmani hivatalhoz fordult. A Minisztérium a 2015. október 9. napján kelt válaszában tájékoztatta a bejelentőt, hogy fogyasztóvédelmi kérdésekben a tárca nem illetékes, illetve a címkefelirat kiegészítése nem lehetséges, tekintettel arra, hogy a Gyógyszerkódex meghatározza a címke lehetséges és egyben kötelező tartalmi elemeit, amelyek között az általa javasolt lehetőség (a termék hatásossága nem bizonyított, illetve a termék az elnevezését adó hatóanyagot nem tartalmazza) nem szerepel.

A Gytv. 5. § (2) bekezdése alapján a gyógyszerészeti államigazgatási szerv a gyógyszer forgalomba hozatali engedélyét akkor adja ki, ha annak

b) terápiás hatásossága - az egyszerűsített eljárással törzskönyvezhető homeopátiás gyógyszerek kivételével - klinikailag is bizonyított.

A R. 9. § (1) bekezdése szerint egyszerűsített forgalomba hozatali engedélyezési eljárás lefolytatása kérhető azon homeopátiás gyógyszerek esetében, amelyeket

a) szájon át történő vagy külsőleges terápiára szánnak, és

b) csomagolásán és bármely információs anyagában nem szerepel terápiás javallat, és

e) ártalmatlanságát a hígítás foka garantálja (azaz törzsoldattartalma legfeljebb egy tízezred résznyi, illetve allopátiás gyógyszerhatóanyagot tartalmazó készítmény esetén annak mennyisége nem haladja meg annak a mennyiségnek egyszázad részét, amely hatóanyag mennyiségtől azt vénykötelessé kell minősíteni).A Minisztérium tájékoztatása szerint a bejelentő 2015. október 13. napján hasonló tárgyban érkeztetett beadványára a válaszlevél kiküldésére - adminisztratív hiba miatt - késve került sor. A megkeresésben a bejelentő továbbra is az egyszerűsített eljárással forgalomba hozatalra engedélyezett homeopátiás gyógyszerek forgalmazásával kapcsolatban fogalmazta meg kifogásait, ezúttal annak az Alaptörvény és az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (a továbbiakban: Eütv.) egyes rendelkezéseinek sérelmét vélelmezte.

A Minisztérium válaszlevelében rögzítette, hogy az egyszerűsített eljárással engedélyezett homeopátiás gyógyszerek hatásosságát a hatályos európai uniós és magyar jogszabályok értelmében a kérelmezőnek nem kell bizonyítania. E szerek esetében a hatóságok csak a gyógyszerek minőségének, gyártási körülményeinek megfelelőségét, ártalmatlanságát és a szerek homeopátiás alkalmazását igazoló szakirodalmi adatokat vizsgálhatják. A Minisztérium kifejtette, hogy a hatóságok tehát nem hagynak jóvá tudományosan bizonyított terápiás javallatot, azaz pozitív egészségügyi hatásról nem foglalnak állást. Ennek megfelelően a Minisztérium nem jogosult a homeopátiás gyógyszerek tudományosan igazolt hatásának alátámasztására. A Minisztérium álláspontja szerint, így nem sérül az Alaptörvény X. cikk (2) bekezdése.

A homeopátiás gyógyszerek címkefelirata minden esetben tartalmazza azt az információt, hogy homeopátiás gyógyszerről van szó. A beteg számára tehát egyértelmű, hogy az általa megvásárolt gyógyszer nem a hagyományos értelemben vett (ún. allopátiás) gyógyszer, hanem homeopátiás készítmény. Az indikációval nem rendelkező szereket a betegek jellemzően a homeopátiás gyógymód és gyógyszerek sajátos jellegét ismerő szakember rendelésére, vagy javaslatára szerzik be és alkalmazzák. Az Eütv. 135. § (1)-(2) bekezdése és a biztonságos és gazdaságos gyógyszer- és gyógyászat segédeszköz-ellátás, valamint a gyógyszerforgalmazás általános szabályairól szóló 2006. évi XCVIII. törvény 2. § (4) bekezdése értelmében a homeopátiás gyógyszert javasló szakember felelőssége és kötelessége a beteg tájékoztatása az általa javasolt terápiáról. A fentiek alapján tehát nem sérül sem az Alaptörvény XX cikk (1) bekezdésében, sem az Eütv. 5. § (3) bekezdés a) pontjában foglalt jog.

**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 biztosa által vizsgálható hatóságnak minősül.

**Az érintett alapvető jogok tekintetében**

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az alapjogi biztos az intézmény létrejötte óta mindig is következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásai mentén – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott alapjogi teszteket.

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 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 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 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 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 felöleli mind az eljárás lefolytatásának tényét, mind annak minőségét.*

**Az ügy érdemében**

A bejelentésekből, valamint a megkeresésemre kapott válaszból vizsgálatom során az alábbi megállapításokat tettem. Szükségesnek tartom rögzíteni, hogy a homeopátiás készítmények működési elve és készítési módszere alapjaiban eltér a hagyományos gyógyászat elveitől és módszereitől. Az ilyen készítmények hatékonysága és hasznosíthatósága nem pusztán tudományos vita tárgya, hanem – a témában megjelent irodalom alapján – világnézeti kérdés is. Az Alaptörvény X. cikk (2) bekezdése értelmében „tudományos igazság kérdésében az állam nem jogosult dönteni, tudományos kutatások értékelésére kizárólag a tudomány művelői jogosultak". Erre tekintettel nem foglalhatok állást a homeopátiás szerek egészségre gyakorolt hatásának, gyógyászati hasznosíthatóságának kérdésében.

A gyógyászati készítmények engedélyezésére és forgalmazására vonatkozó szabályok kialakítása pedig az egészségpolitika részét képezi; az egészségügyért felelős kormányzati szereplők jogosultak meghatározni, hogy milyen típusú készítmények milyen feltételek mellett hozhatók forgalomba. Ennek a szabályozásnak a kialakítása során a jogalkotónak széles mérlegelési jogköre van, szabadon eldöntheti, hogy a készítményeknek az engedélyezés során milyen formai és tartalmi előírásoknak kell megfelelniük.

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.

A 2015. szeptember 15-én kelt válaszlevelében a Minisztérium rögzítette, hogy az ügy kivizsgálása folyamatban van és annak várható befejezéseként, 2015. szeptember 30. napját jelölte meg. A 2015. október 09-én kelt levelében tájékoztatta a Bejelentőt arról, hogy a homeopátiás gyógyszerek forgalomba hozatalának engedélyezése és címkéjére vonatkozó gyakorlat megfelel az uniós és a hazai jogszabályoknak.

A rendelkezésemre álló dokumentumokból megállapítottam, hogy a 2015. július 13-án továbbított bejelentést a Minisztérium 2015. augusztus 18-án kérdezte le a védett elektronikus rendszerből és arra első alkalommal 2015. szeptember 15-én kelt levelében, az ügyintézési határidő 2015. szeptember 30-áig történő meghosszabbításáról, azt követően pedig 2015. október 9-én kelt levelében az ügyben kialakított álláspontjáról adott tájékoztatást.

Ezt követően, 2015. október 12-én Bejelentő ismét elektronikus levelet küldött a Minisztérium részére, amelyben szintén az egyszerűsített eljárással törzskönyvezett, terápiás javallat nélküli homeopátiás gyógyszerekkel kapcsolatos kifogásait rögzítette. Bejelentő részére a Minisztérium a 2016. január 28-án kelt levelében adott tájékoztatást.

Megállapítottam továbbá, hogy a Minisztérium az eljárásokat lezáró leveleiben érdemi tájékozást adott álláspontjáról.

A Minisztérium a felülvizsgálati eljárásban adott válaszában kiemelte, hogy egyszerűsített eljárással engedélyezett homeopátiás gyógyszerek hatásosságát a hatályos európai uniós és magyar jogszabályok értelmében a kérelmezőnek nem kell bizonyítania, valamint nem jogosult a homeopátiás gyógyszerek tudományosan igazolt hatásának alátámasztására, így fenntartja a bejelentőnek írt válaszlevélben megfogalmazott álláspontját.

A rendelkezésemre álló dokumentumok alátámasztották a Bejelentő által az eljárási határidő elhúzódását érintően megfogalmazott kifogását. Eszerint a Minisztérium a Pkbt.-ben meghatározott eljárási határidőt két alkalommal túllépte és ezzel *a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonsággal, valamint a tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal összefüggésben visszásságot okozott*.

**Intézkedések**

- Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkérem az emberi erőforrások miniszterét, hogy a megállapított visszásságok jövőbeni bekövetkezése lehetőségének a megelőzése érdekében fokozottan ügyeljen arra, hogy az alárendelt szervezet a közérdekű bejelentések intézése során maradéktalanul tartsa be a vonatkozó jogszabályi előírásokat.

Budapest, 2016. november

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának**
**Jelentése**
**az AJB-2655/2016. számú ügyben**

Ügyintéző: dr. Seres Péter

**Az eljárás megindulása**

A panaszos beadványa szerint a Budapesti Igazságügyi Szakértői Kamara (a továbbiakban: BISZK) nem folytatja le az általa 2008-ban kezdeményezett etikai eljárást a panaszolt szakértővel szemben. A kamara etikai tanácsa felfüggesztette az etikai vizsgálatot arra hivatkozva, hogy az alapügy még nincs jogerősen lezárva. Panaszos cáfolja ezt az állítást.

Az igazságügyi szakértőkről szóló 2016. évi XXIX. törvény értelmében 2016. augusztus 15-i fordulónappal a területi kamarák megszűntek és beolvadtak a Magyar Igazságügyi Kamarába (a továbbiakban: MISZK). Ennek megfelelően a BISZK jogutódja a MISZK.

A panasz alapján felmerült a jogbiztonság követelménye, valamint a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmének gyanúja. Erre figyelemmel – az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 20. § (1) bekezdése alapján – vizsgálatot folytattam.

**Érintett alapvető jogok**

A jogállamiságból 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]

**Az alkalmazott jogszabályok**

Az igazságügyi szakértői kamaráról szóló 1995. évi CXIV. törvény (a továbbiakban: Iszktv.)

Az igazságügyi szakértőkről szóló 2016. évi XXIX. törvény (a továbbiakban: Isztv.)

A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.)

**A megállapított tényállás**

Panaszos alperes volt a Fővárosi Törvényszék előtt 1999 évi ügyszámon folyamatban volt polgári perben. Az eljárás során szakértő közreműködését vették igénybe. Panaszos sérelmezte a kirendelt igazságügyi szakértő tevékenységét, ezért 2008. szeptember 27-én kelt kérelmében kezdeményezte a BISZK eljárását mind etikai, mind szakmai kifogásai miatt.

A BISZK az eljárását a szakmai kritika tekintetében 2008. október 2-án kelt levelében visszautasította, az etikai panaszt pedig továbbította az Etikai Bizottsághoz. A BISZK Etikai Bizottsága 2009. január 26-án arról értesítette a panaszost, hogy a kamarát érintő (nem részletezett) választások miatt az Etikai Bizottság összetétele az általa kezdeményezett 1027/EB/2008. sz. ügyben megváltozott. 2011. október 13. napján kelt levelében a BISZK II. számú Etikai Tanács elnöke tájékoztatta a panaszost, hogy az etikai eljárás mindaddig nem folytatható le, amíg a bírósági eljárás jogerősen be nem fejeződik. Ennek alapjául a Magyar Igazságügyi Szakértői Kamara (a továbbiakban: MISZK) Etikai Eljárási Szabályzat (a továbbiakban: EESZ) 22. §-t jelölte meg. Ez a szakasz az alábbiakat mondja ki:

22. § (1) *Ha a cselekmény – amely miatt a panaszolt szakértő a kezdeményezés szerint etikai vétség elkövetésével gyanúsítható – folyamatban lévő bírósági vagy más hatósági eljárást érint, a kijelölt tanács a bíróság vagy más hatóság határozatának jogerőre emelkedéséig az etikai eljárást – annak megindításával egyidejűleg – határozattal felfüggeszti. A határozatot kézbesíteni kell a panaszolt szakértőnek (képviselőjének) és a tagsága szerinti kamara elnökének, akik a határozattal szemben fellebbezéssel élhetnek. A felfüggesztés ideje az elévülés idejébe nem számít be.*

Az etikai eljárásnak a bírósági eljárás jogerős befejezéséig történő felfüggesztéséről szóló határozatot a panaszos – az EESZ idézett szabályozása ellenére – nem kapta meg.

Ezt követően a polgári perben a Fővárosi Ítélőtábla meghozta másodfokú ítéletét. Erre figyelemmel a panaszos – jogi képviselője útján – 2015. július 28-án kelt levelében kérte a Kamarát, hogy a mellékelt jogerős ítélet alapján folytassa a felfüggesztett eljárást.

A Kamara 2015. augusztus 18-án újabb etikai tanácsot jelölt ki, mivel az előző tanács időközben megszűnt. Az új összetételű etikai tanács 1027/EB/2008/7. számú határozata alapján az eljárás 2015. november 16-án újra megindult.

2015. december 16-án kelt levelében a panaszos jogi képviselője az ügyhöz csatolta a 7. számú határozatban megjelölt dokumentumokat – bár azokat a tanács a panaszolt szakértőtől kérte –, valamint összefoglalta a panaszos jogi álláspontját. A levél zárásaként a jogi képviselő a következőt írta:

„Kérjük t. Címet hogy szíveskedjen a panaszlott szakértő felelősségét megállapító határozatot mielőbb meghozni, különösen abból a célból, hogy azt a Kúria részére még időben továbbíthassuk."

Erre a mondatra hivatkozva az Etikai Tanács 2016. január 27-én kelt, 1027/EB/2008/8. számú határozatával ismételten felfüggesztette az eljárást. A határozat indokolásának utolsó két bekezdésében a következőket rögzíti a Tanács: „Az EESZ 22. §-ra hivatkozva a Kérelmezőt ismételten tájékoztatjuk, hegy a panasz által érintett ügyben etikai eljárás mindaddig nem folytatható le, míg a bírósági eljárás jogerősen nem fejeződik be. Etikai Tanács a 102/EB/2008/4. számú határozattal megindított etikai eljárást a folyamatban tévő bírósági eljárás jogerős befejezéséig ismételten felfüggeszti. Felhívja az Eljáró Tanács a Kezdeményezőt, hogy a jogerős ítéletről – annak egy másolati példányának megküldésével – értesítse a BISZK Etikai Tanácsát, hogy az eljárás folytatható legyen."

A szóban forgó határozat kézhezvétele előtt a panaszos jogi képviselője, 2016. február 01-jén kelt sürgető levelében többek között a következőket írta: „Meggyőződésünk, hogy az általunk a Kúrián kezdeményezett felülvizsgálati eljárás eredményesebb lehet, ha a T. Etikai Bizottság a panaszlott felelősségét a kezdeményezett vizsgálat alapos gyanúja szerint megállapítja." Ebben a levélben tehát a jogi képviselő rögzíti, hogy a Kúrián felülvizsgálati eljárás van folyamatban. 2016. február 24-én kelt beadványában a panaszos jogi képviselője az Etikai Tanács 1027/EB/2008/8. számon meghozott felfüggesztő határozatával szemben fellebbezéssel élt. A 8. számú határozattal szemben azonban a Tanács nem biztosított jogorvoslati jogot a panaszosnak, csak a panaszolt szakértőnek, a panaszolt szakértő képviselőjének, valamint a BISZK elnökének. A jogorvoslati jogról történt rendelkezés megfelelt az EESZ-ben rögzítetteknek, mind a már hivatkozott 22. § (1) bekezdésnek, mind pedig a 47. § (4) bekezdésnek: 47. § (4) *Az eljárást felfüggesztő határozattal szemben a panaszolt szakértő (képviselője) és a tagsága szerinti kamara elnöke a kézhezvételtől számított 15 napon fellebbezést terjeszthet elő.*

**A vizsgálat megállapításai**

**1. A hatásköröm tekintetében**

A feladat- és hatáskörömet, valamint az ezek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, kötelező tagság alapján működő köztestület, a Magyar Honvédség, rendvédelmi szerv, közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv e jogkörében, nyomozó hatóság vagy az ügyészség nyomozást végző szerve, közjegyző, törvényszéki végrehajtó, önálló bírósági végrehajtó vagy közszolgáltatást végző szerv (a továbbiakban együtt: hatóság) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés alapján a kötelező tagság alapján működő köztestület az alapvető jogok biztosa által vizsgálható hatóságnak minősül. Szintén e bekezdés alapján hatóságnak minősül a közszolgáltatást végző szerv.

Az alkotmánybíróság határozataiban a következőket rögzíti:

„A közfeladat fogalmát jogszabály nem határozza meg. A Ptk.-nak a köztestületeket a magyar jogba ismét bevezető rendelkezéseihez készült indokolás szerint közfeladat általában olyan feladat, amelyet egyébként az államnak vagy a helyi önkormányzatnak kellene megvalósítania. Ebben a körben a közfeladat kétségkívül közigazgatási feladat, amelyhez a köztestületnek megfelelő hatáskörökkel is rendelkeznie kell; a köztestület a helyi önkormányzatok mellett az önkormányzás egy másik, önálló válfaját, a testületi önkormányzatot valósítja meg. Közfeladatnak minősül az is, ha az állam egy adott szakma teljességét érintő kérdésekben való tanácsadó közreműködés céljából hoz létre köztestületet úgy, hogy az e feladat ellátásához szükséges szervezettel és hatáskörökkel is ellátja. Közfeladatot láthat el az olyan testületi önkormányzat is, amely az adott hivatás minden gyakorlója számára a foglalkozás szabályait érintő normaalkotást végez, s ezeket szankcionálja. E két utóbbi feladat megvalósítása során is részben közhatalmi jogosítványokkal él a köztestület; a határok az átruházott közigazgatási és egyéb – például belső igazgatási – feladatok között nem élesek. A közfeladat fogalma tehát szélesebb a hatósági jogkör gyakorlásánál, amely viszont esetenként, és a szükséghez képest a közfeladat ellátásának egyik nélkülözhetetlen eszköze lehet. A köztestületi minőség elismeréséhez az Alkotmánybíróság elegendőnek tekinti, ha a legfontosabb feladatok tekintetében a közfeladati jelleg fennáll." (39/1997. (VII. 1.) AB hat.)

„Az indítványozó álláspontjával ellentétben ugyanis nem minden közfeladat ellátása minősül közhatalmi tevékenységnek, így nem feltétlenül követelhető meg a közhatalmi, hatósági feladatkör a közfeladat ellátásának megvalósulásához. Egyes kamarák ellátnak, más kamarák már egyre kevésbé, vagy egyáltalán nem látnak el hatósági típusú feladatot, de közfeladatot igen, miután közfeladat lehet a gazdaság- és üzletélénkítésben részvétel, az adott gazdasági terület összérdekének meghatározása, a gazdálkodó szervezetek összefogott és átlátható működése elősegítését célzó nyilvántartások vezetése, üzleti környezetet élénkítő tanácsadás stb. is. Ezen feladatok közfeladatként minősítése immár azért nem kétséges, mert ezek a feladatok gazdasági kamarákról szóló 1999. évi CXXI. törvényben így jelennek meg, a preambulum szerint „[A]z állam gazdasági szerepvállalásának csökkentéséhez szükség van a gazdasággal összefüggő közfeladatok egy részének a gazdálkodó szervezetek által köztestületi formában, önigazgatás útján történő ellátására", a 13. § pedig a 9–12. §-okban foglalt feladatokat közfeladatoknak minősíti." (3149/2013. (VII. 24.) AB határozat)

Az ombudsman a közszolgáltatást végző szervek közé sorolhatónak tekintett és tekint valamennyi, hatóságnak nem minősülő, állami vagy önkormányzati – azaz közérdeket szolgáló – feladatot ellátó szervet. Ezzel összhangban az Ajbt. 18. § (2) bekezdés a) pontja értelmében – függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik – az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó, illetve e feladat ellátásában közreműködő szerv közszolgáltatást végző szervnek minősül.

Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény 3/A. § (1) bekezdése alapján közfeladat a jogszabályban meghatározott állami vagy önkormányzati feladat. Mindezek alapján valamennyi közfeladatot ellátó szerv, szervezet, illetve testület eljárása, döntése és tevékenysége olyan kérdésnek minősül, amelyre az ombudsmani vizsgálati hatáskör kiterjed.

Fentiek alapján a foglalkozás szabályait érintő normák megsértésének szankcionálása közfeladat, így az etikai eljárás során az eljárást kezdeményező panaszos – egyben a normakövető tagság és a teljes társadalom – felé a kamara közszolgáltatást végez. Még akkor is, ha a kezdeményezés megtételét követően az 'ügy ura' a kamara lesz, míg a panaszos csupán értesítést kap bizonyos eljárási eseményekről. Ugyanakkor rögzíteni kell, hogy a kamara nem az egymással érdekellentétbe került felek, a kívülálló panaszos és a szakértő közötti jogvita független elbíráló fóruma, azaz nem bíróság.

Minderre tekintettel megállapítottam, hogy a kifogásolt eljárást lefolytató területi igazságügyi szakértői kamara a vizsgálatom szempontjából – a rám vonatkozó törvényben meghatározottak szerint – hatóságnak minősül, amelyre vizsgálati jogosultságom az Ajbt. hatásköri szabályai értelmében egyértelműen kiterjed. Az etikai eljárások vizsgálatával kapcsolatban szükséges leszögeznem, hogy hatásköröm nem öleli át az ilyen ügyekben felmerülő szakmai kérdésekben való állásfoglalást. Ezért a továbbiakban sem vizsgálom az etikai eljárások során meghozott érdemi döntéseket.

**2. Az alapvető jogok és az ügy érdeme tekintetében**

**I.** 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.

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".

**I/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 nem nevesítette, ugyanakkor az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az a független és pártatlan bírósághoz való jog, illetve a jogbiztonság elvéből levezethető eljárási garanciák egymásra vonatkoztatásával tartalmilag levezetett olyan alkotmányos alapjogot jelent, amely komplex követelményrendszert testesít meg, magában foglalva valamennyi, a jogállamiság értékrendjének megfelelő eljárási alapelvet és normát. A 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény már expressis verbis tartalmazza a hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való jogot, rögzítve, hogy a közhatalmú szervek, hatóságok az ügyeket részrehajlás nélkül, tisztességes módon, ésszerű határidőn belül intézzék, döntéseiket pedig a törvényben meghatározottak szerint indokolják. A tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni, és amely hatékony gátját képezi a garanciális szabályok szándékolt félretételének, félreértelmezésének, az egységes jogalkalmazás hiányából, a kiszámíthatatlanságból következő tényleges és eshetőleges érdek- és jogsérelmek bekövetkezésének.

A közvetlen alkotmányi garanciák gazdaságossági és célszerűségi okokból, az eljárás egyszerűsítése vagy az időszerűség követelményének érvényesülése címén sem mellőzhetők. (49/1998. (XI. 27.) AB határozat, 5/1999. (III. 31.) AB határozat, 422/B/1999. AB határozat)

Az 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 érintettek jogainak érvényesülését.

**I/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)

**II.** A panaszos 2008. szeptember 27-én kelt levelében etikai vizsgálatot kezdeményezett a polgári peres ügyében kirendelt igazságügyi szakértővel szemben. A BISZK elnöke a kezdeményezésre ésszerű időn belül reagált. 2008. október 2-án értesítette a panaszost, hogy a kérelem „műszaki-tartalmi" része nem tartozik a kamara hatáskörébe, etikai vizsgálat azonban lehetséges, így a beadványt átadta az Etikai Bizottságnak. 2009. január 26-án az Etikai Bizottság elnöke 1027/EB/2008/3. számú döntésével az eljárásra kijelölte a II. számú Etikai Tanácsot. A döntés tartalmazza azt is, hogy előzőleg már kijelöltek egy etikai tanácsot, de annak összetétele „a választások miatt" megváltozott. A panaszost nem kapott tájékoztatást arról, hogy a hivatkozott választás milyen választás volt, és az mennyiben jelent jogalapot az eljárás elhúzódására. A döntéssel szemben a fellebbezés kizárt volt, ugyanakkor azt a panaszosnak megküldték.

A kijelölt Etikai Tanács 2009. április 09-én kelt 1027/EB/2008/4. számú határozatával az eljárást a panaszolt szakértővel szemben megindította, egyúttal azt – a hatályos EESZ-nek megfelelően – a polgári peres eljárás jogerős ítélettel történő lezárásáig felfüggesztette.

A panaszos meghatalmazott jogi képviselője a kamarát 2015. július 28-án tájékoztatta arról, hogy a polgári peres eljárás jogerősen befejeződött. Leveléhez az Ítélőtábla döntését is mellékelte, amely alapján az etikai bizottság észlelhette, hogy a peres eljárás valóban befejeződött, méghozzá a korábban hiányolt jogerős ítélettel.

A Kamara Etikai Bizottsága 2015. augusztus 18-án újabb testületet, a IV. számú Etikai Tanácsot jelölte ki az eljárás folytatására, mivel az előző tanács is megszűnt időközben. Az új tanács csupán 2015. november 16-án hozta meg 7. számú határozatát az eljárás folytatásáról. Ebben a határozatban a tanács – a felfüggesztés miatt az eljárás 2008-as megindulása óta először - hiánypótlást rendelt el, arra hivatkozva, hogy a panaszolt szakértő tevékenységének etikai eljárás keretében történő megismeréséhez a szükséges dokumentumok csak részben állnak rendelkezésre. A hiánypótlás címzettje a panaszolt szakértő volt, azonban a határozatot a panaszos is megkapta. A panaszolt szakértő helyett a panaszos jogi képviselője igyekezett felgyorsítani az eljárást azzal, hogy a 7. számú határozatban megjelölt dokumentumokat megküldte a tanácsnak. Beadványában egyúttal összefoglalta az ügyet és a Kúria előtti eljárásra hivatkozva sürgette a tanács döntését. Nem tartotta szükségesnek azonban azt, hogy a Kúria előtti eljárás jogi természetét, azt, hogy a Kúria előtti eljárás felülvizsgálati, azaz rendkívüli jogorvoslati eljárás, ismertesse az igazságügyi szakértői kar eljáró tagjainak.

Az eljáró etikai tanács viszont a jogi képviselőnek a Kúria előtti eljárásra utaló mondatára hivatkozva, 8. számú határozatában az eljárást ismételten felfüggesztette. Egyúttal ismételten tájékoztatta a panaszost, hogy az eljárás nem folytatható addig, amíg a bírósági eljárás jogerősen be nem fejeződik. Sőt, felhívta panaszost, hogy a jogerős ítéletről, annak egy másolati példányával majd értesítse az etikai tanácsot, hogy az eljárás folytatható legyen.

Az eljáró etikai tanácsnak tehát kétséget kizáróan tudomása volt arról, hogy a felfüggesztés alapjául szolgáló polgári peres eljárás jogerősen befejeződött. Ennek ellenére – valószínűleg a polgári peres eljárási rend pontos ismeretének hiányából fakadóan – úgy értelmezte a panaszos képviselőjének bejelentését, mintha a rendes peres eljárás folytatódott volna. A valóság azonban az volt, hogy a panaszos a polgári perben felülvizsgálati kérelemmel, azaz rendkívüli jogorvoslattal élt, amely eljárási esemény nem érintette a per jogerős befejeződését. Ennek megfelelően az etikai eljárást nem lehetett volna ismételten felfüggeszteni.

A 2014. május 24-én kelt, a panaszolt 8. számú felfüggesztő végzés meghozatalakor is hatályos EESZ 22. § (1) bekezdés – mint ahogy azt már idéztem – a következőt mondja ki:

*Ha a cselekmény – amely miatt a panaszolt szakértő a kezdeményező szerint etikai vétség elkövetésével gyanúsítható – folyamatban lévő bírósági vagy más hatósági eljárást érint, a kijelölt tanács a bíróság vagy más hatóság határozatának jogerőre emelkedéséig az etikai eljárást – annak megindításával egyidejűleg – határozattal felfüggeszti.* (…)

A határozattal szemben az etikai tanács – az idézetteknek megfelelően – csak a panaszolt szakértőnek, képviselőjének és a tagság szerinti kamara (BISZK) elnökének biztosított jogorvoslati jogot.

A panaszos jogi képviselője ugyan élt fellebbezéssel a döntéssel szemben, kérelme azonban nem volt megalapozott, mivel a panaszos (és képviselője) nem rendelkezett jogorvoslati jogosultsággal.

A vizsgált ügyben tehát a BISZK Etikai Tanácsa azzal, hogy a rá vonatkozó rendelkezések megsértésével ismételten felfüggesztette az etikai eljárást, a panaszos tisztességes eljáráshoz való jogával és a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményével összefüggésben visszásságot okozott.

A panaszbeadvány érkeztetése és jelentésem írásba foglalása között eltelt időszakban részben hatályba lépett a Isztv.. Az átmeneti rendelkezéseket tartalmazó 141. §-a alapján az Iszktv.-ben meghatározott területi kamarák – ennek megfelelően a BISZK is – 2016. augusztus 15-i fordulónappal megszűntek és beolvadtak a MISZK-be. Így a BISZK által elkövetett visszásság orvoslása a MISZK-re hárul.

A beadványban megfogalmazott szakmai kritikák vizsgálata nem tartozik a kamara hatáskörébe, ezért ezzel kapcsolatos megállapításokat jelentésem nem tartalmaz.

**Intézkedésem**

A jelentésemben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásság orvoslása és jövőbeni bekövetkezése lehetőségének a megelőzése érdekében – az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján – *felkérem a BISZK jogutódjaként eljáró MISZK vezetőjét*, hogy jelentésem ismertetésével hívja fel az etikai tanácsok tagjainak figyelmét az általuk lefolytatott eljárásokat érintő törvényi garanciák érvényesülésének jelentőségére, illetve azok maradéktalan betartására. Ezen felül gondoskodjon arról, hogy a 1027/EB/2008. számú etikai eljárást a kijelölt – illetve ha ez a jogutódlás folytán indokolt, a kijelölendő új – etikai tanács haladéktalanul folytassa.

Budapest, 2016. október

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának**
**Jelentése**
**az AJB-2310/2016. számú ügyben**
(Kapcsolódó ügy: AJB-2362/2016 és AJB-3946/2016)

Előadó: dr. Zemplényi Adrienne

**Az eljárás megindítása**

A szakképzési rendszer keretében teljesítendő gyakorlati képzéssel összefüggésben több beadvány is érkezett hivatalomhoz. A panaszosok – a szakképzésben részt vevő diákok szülei – az iskola rendszerű szakképzés szakmai gyakorlati helyeinek hiányával, illetve a gyakorlóhely által biztosítandó juttatások elmaradásával, a gyakorlóhely munkabiztonságával valamint a tanulóval kötendő tanulószerződés kamara általi ellenjegyzésével összefüggésben fogalmazták meg sérelmeiket. A beadványok alapján felmerült az Alaptörvényben nevesített jogállamiság elve és az ebből levezethető jogbiztonság követelménye, a biztonságos munkavégzéshez való jog, valamint az oktatáshoz való jog sérelmének, illetve közvetlen veszélyének a gyanúja. Erre tekintettel az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam. A vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében a panaszokban megfogalmazott anomáliákkal összefüggésben az Ajbt. 21. § (1) bekezdés b) pontja alapján tájékoztatást kértem a Békés Megyei, a Soproni, a Budapesti valamint a Magyar Kereskedelmi és Iparkamara elnökétől, illetve a nemzetgazdasági minisztertől.

**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 biztonságos munkafeltételekhez való jog [Alaptörvény XVII. cikk (3) bekezdés: „*Minden munkavállalónak joga van az egészségét, biztonságát és méltóságát tiszteletben tartó munkafeltételekhez.*”]

**Az alkalmazott jogszabályok**

- Alaptörvény
- A szakképzésről szóló 2011. évi CLXXXVII. törvény (a továbbiakban: Sztv.)
- A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény (a továbbiakban: Nkt.)
- 2011. évi CLV. tv. a szakképzési hozzájárulásról és a képzés fejlesztésének támogatásáról
- A gazdasági kamarákról szóló 1999. évi CXXI. törvény
- A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.)
- A nevelési-oktatási intézmények működéséről és a köznevelési intézmények névhasználatáról szóló 20/2012.(VIII. 31.) EMMI rendelet
- 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 szakképzés megkezdésének és folytatásának feltételeiről, valamint a térségi integrált szakképző központ tanácsadó testületéről szóló 8/2006. (III. 23.) OM rendelet

**A megállapított tényállás**

**1.** Az *AJB-2310/2016. számú ügy panaszosa* beadványában azt sérelmezte, hogy elektronikai műszerésznek tanuló, tizedik osztályos ipari tanuló gyermeke számára – mivel az iskola nem tudja biztosítani a szakmai gyakorlóhelyet – arról neki, mint szülőnek kell gondoskodnia. Amennyiben azonban nem tud megfelelő gyakorlóhelyet találni, úgy a gyermeknek évet kell ismételnie, mivel nem tett eleget a gyakorlati képzésnek. Tapasztalata szerint azonban a vállalatok elzárkóznak attól, hogy a diákok számára biztosítsák a szakmai gyakorlat megszerzésének lehetőségét.

**2.** A *másik, AJB-2362/2016. számú ügy panaszosa* azért fordult a hivatalomhoz, mert sérelmezte, hogy mindazok ellenére, hogy a gyakorlóhellyel kötött tanulószerződés egyértelműen rendelkezett arról, hogy a gyakorlati képzésen részt vevő tanulókat ugyanazok a juttatások illetik meg, mint a többi munkavállalót, a szakácsnak tanuló gyermeke számára sem munkaruhát, sem védőcipőt, sem útiköltség térítést nem biztosítottak. Emellett a tanulóknak a megengedett napi munkaidőnél lényegesen többet kellett dolgozniuk, sok esetben késő estig (22 óráig). Így a két hónap gyakorlati idő alatt kiskorú gyermeke összesen 28 óra túlmunkát végzett.

**3.** Az *AJB-3946/2016. számú ügyben a panaszos* szintén a – kozmetikusnak tanuló – gyermeke tanulószerződése miatt kérte segítségemet. A hatályos szabályozás értelmében ugyanis a képzéshez szükséges tanulószerződést a területileg illetékes kamarának 10 napon belül ellen kell jegyeznie és meg kell küldenie a szakképző iskolának. Esetükben azonban a kamara hónapokon keresztül nem tett eleget ezen kötelezettségének. A tanulószerződést nem jegyezte ellen, és nem küldte meg számukra, pedig anélkül a gyermeke nem tehet eleget a vizsga kötelezettségének. Tájékoztatása szerint hasonló problémával küzdöttek az előző tanévben is, amikor a szeptemberben aláírt tanulószerződést a kamara – többszöri kérésükre – csak májusban küldte meg. Az első beadványban sérelmezettekkel – a szakmai gyakorlóhelyek hiányával – összefüggésben megkerestem a *Békés Megyei* valamint a *Magyar Kereskedelmi és Iparkamara elnökét,* illetve a *nemzetgazdasági minisztert.* Levelemben valamennyi érintett szervet arra kértem, hogy a panaszbeadványban foglaltakat vizsgálja meg és annak eredményéről, illetve az azzal összefüggő álláspontjáról, megoldási javaslatáról tájékoztasson. Emellett tájékoztatásukat kértem a következő kérdésekkel összefüggésben is:

- Érkezett-e hivatalukhoz hasonló tartalmú panasz, beadvány?
- A szakképzés rendszerének átalakítása óta készült-e átfogó felmérés, statisztika azzal összefüggésben, hogy a szakképzésben részt vevő tanulók számára kellő számban rendelkezésre állnak-e a gyakorlóhelyek, illetve azok valóban megfelelően biztosítják-e a szakma elsajátításához szükséges ismereteket?
- Milyen arányban teljesítik a diákok a gyakorlati képzés követelményét külső gyakorlóhelyen, illetve az iskola tanműhelyében?
- Valóban évet kell-e ismételnie a diáknak, ha nem talál megfelelő gyakorlóhelyet?
- Álláspontja szerint a beadványban megjelölt probléma mennyire általános, vagy csak kivételes, egyedi esetnek tekinthető?

**1.** Válaszlevelében a *Békés Megyei Kereskedelmi és Iparkamara elnöke* a következőkről tájékoztatott. Egy adott szakképesítésben *a képzés beindításakor a szakképző iskola feladata a gyakorlati képzés megszervezése.* A szakképzésről szóló 2011. évi CLXXXVII. törvény (Sztv.) előírásai szerint gyakorlati képzés minden olyan szakképző iskola vagy gyakorlati képzést folytató szervezet által fenntartott és működtetett gyakorlati képzőhelyen megszervezhető és folytatható, ahol a gyakorlati követelményekre való felkészítés jogszabályban előírt feltételei biztosítottak. A szakmai gyakorlat megszervezése ma egyrészt az iskola tárgyi és személyi feltételeitől (tanműhely, szakoktatók), másrészről az iskolavezetés szemléletétől függ. Amennyiben az iskola külső gyakorlati képzőhelyen tervezi megvalósítani a szakmai gyakorlatot, a kamarához, mint a szakképzési törvényben megnevezett közreműködő szervhez fordulhat segítségért. A kamara a megfelelő gyakorlati képzőhely megtalálásában emellett segítséget nyújt a különböző rendezvényein – így a szülőértekezleten, iskolai fórumokon, osztályfőnöki órákon –, a honlapján, illetve megkeresés esetén személyesen is. A Békés Megyei Kamarához a beadványban megnevezett elektronikai műszerész szakképesítéssel kapcsolatban azonban sem az érintett szakközépiskolától, sem a szülőktől nem érkezeti panasz.

A szakképzésben résztvevő tanulók számára rendelkezésre álló *gyakorlati képzőhelyekről* és arról, hogy azok megfelelően biztosítják-e a szakma elsajátításához szükséges ismereteket, *a szakképzési törvény által előírt nyilvántartás áll a kamara rendelkezésére.*

A külső gyakorlati képzőhelyek a tanulószerződés kötési igényük benyújtása után egy ún. bevezető ellenőrzésen esnek át, amely során egy kamarai szakértő és az adott szakképző iskola képviselője meggyőződik a tárgyi és személyi feltételek meglétéről. Erről jegyzőkönyv készül, amely alapján a kamara kiállítja a megfelelőségről szóló határozatot.

Ezen kívül többször is végeznek – szintén két szakértővel – ún. köztes ellenőrzést, amikor megvizsgálják, hogy az adott képzőhely eleget lesz-e a szakképzési törvény által előírt kötelezettségeinek és a tárgyi, személyi feltételek nem változtak-e meg. A kamara feladata az is, hogy folyamatosan figyelje, hogy a szakképző iskolák kínálatához kellő számú külső gyakorlati képzőhely áll-e rendelkezésre. Ezt szolgálja az a tevékenység is, amelynek során a tanulószerződéses tanácsadóik ún. potenciális gyakorlati képzőhelyeket látogatnak meg és információt nyújtanak a tanulói foglalkoztatás előnyeiről.

A területi kamara elnökének tájékoztatása szerint Békés megyében – nyilvántartásuk alapján – 256 gazdálkodó szervezet foglalkozik tanulók gyakorlati képzésével, a képzőhelyeik száma pedig 314 darab. Ezek a számok az aktív létszámot jelentik, tehát ahol jelenleg tanulók vannak tanulószerződéses vagy együttműködési megállapodásos jogviszonyban. A passzív létszámuk, azaz ahol jelenleg van szabad kapacitás a tanulók fogadására, még további 200 vállalkozás. A panasszal érintett, Békéscsabai Trefort Ágoston Szakközépiskolában a külső gyakorlati képzőhelyen és az iskolai tanműhelyben lévő tanulók aránya nagyon heterogén. A kereskedelmi és a vendéglátó ipari szakképesítések kivételével általában az a jellemző, hogy az utolsó tanévben engedik ki a gazdaságba a tanulókat, de pl. az autószerelő tanulók l-l tanuló kivételével valamennyien iskolai tanműhelyben vannak és csak kiegészítő gyakorlatot töltenek autószerelő vállalkozásoknál. Az elektronikai műszerész szakképesítésben a kamara megvizsgálta a nyilvántartásuk szerinti, külső képzőhelyi kapacitást és a tanulószerződések, együttműködési megállapodások számát, valamint bekérték az iskolától a tanulói létszámot. Nyilvántartásuk alapján Békés megyében 18 olyan gazdálkodó szervezet van, mely alkalmas elektronikai műszerész tanulók fogadására, ezek nem kizárólag gyakorlati képzéssel foglalkozó, hanem termelő cégek. Alkalmasságukat a kamarai szakértők által elvégzett komplex szakmai ellenőrzés végeredményeként kiállított határozat tanúsítja. E képzőhelyek kapacitása, azaz a műszakonként oktatható tanulói létszám összesen 59 fő. A képzőhelyeken lévő tanulói létszám – a vizsgálat idején – tanulószerződéssel 16 fő, együttműködési megállapodással 1 fő volt, azaz a kinn lévő tanulók többszörösét is el tudnák helyezni.

A Trefort Ágoston Szakközépiskolában az elektronikai műszerész tanulók megoszlása az iskolai tanműhely és a külső gyakorlati képzőhelyek között a – a vizsgálat idején – a következő volt. A 9. évfolyamon a tanulók 100%-ban az iskolai tanműhelyben voltak, mivel ezen az évfolyamon a gyakorlati képzés csak iskolai tanműhelyben, illetve külső kizárólag gyakorlati képzési célt szolgáló tanműhelyben valósítható meg. Békés megyében nincs nyilvántartva elektronikai műszerész szakmában kizárólag gyakorlati képzési célt szolgáló tanműhely, így a 9.-es tanulók valamennyien iskolai tanműhelyben vannak. A 10. évfolyam 15 tanulóból áll, amelyből 11 fő iskolai tanműhelyben, 4 fő tanulószerződéssel végzi a szakmai gyakorlatot. (Az arány: 73% - 24% ) A 11. évfolyamon 4 tanuló tanul, amelyből 3 fő tanulószerződés, 1 fő másodszakmás, így nem köthet tanulószerződést, de az iskolán kívül van gyakorlaton. (Az arány: 100 % külső gyakorlati képzőhelyen.) A 12. évfolyam 11 tanulóból áll, amelyből 1 fő iskolai tanműhelyben, 9 fő tanulószerződéssel dolgozik, 1 fő pedig másodszakmás, így nem köthet tanulószerződést, de kinn van külső gyakorlati képzőhelyen. (Az arány: 10% - 90%) Annak a tanulónak, akinek a gyakorlati képzése sem iskolai tanműhelyben, sem külső gyakorlati képzőhelyen nem biztosított, valóban évet kell ismételnie, hiszen ez igazolatlan hiányzásnak minősül. Az igazolt és igazolatlan hiányzás mértékét a szakképzési törvény szabályozza. A konkrét esetben egyik tanulónak sem kellett azért tanévet ismételnie, mert nem volt gyakorlati képzőhelye, hiszen valamennyiük szakmai gyakorlata biztosított volt. A kamarai elnök kifejtette, hogy – álláspontja szerint – a beadványban megjelölt probléma Békés megyében csak akkor fordulhat elő, ha az iskolának, a tanulónak, vagy a szülőnek nincs az ismeretségi körében olyan vállalkozás, vagy nem talál olyan vállalkozást, amely a gyermeknek a szakmai gyakorlatát biztosítaná. Ilyen esetben az iskolának a kamarához kell irányítania a tanulót, amely eddig minden esetben tudott segíteni. Amennyiben ebben a konkrét esetben is ez történt volna, akkor el tudták volna helyezni a tanulót.

**2**. A *Magyar Kereskedelmi és Iparkamara elnöke* megkeresésemre – a területileg illetékes kamara válaszát kiegészítve – a következőkről tájékoztatott.

Álláspontja és szakmai véleménye szerint, jogkövető magatartás esetén fel sem merülhet az a probléma, hogy a szülőkre hárul a gyakorlati képzőhely keresése. *Az iskola ugyanis csak annyi tanulót vehet fel, ahány fő számára meg tudja szervezni a gyakorlati képzést*, amelybe bele kell érteni a tanulószerződéses képzési formát is. Az Sztv. 46. §-a értelmében ugyanis, amennyiben a tanuló nem kötött tanulószerződést, úgy az iskolának kell gondoskodnia a tanuló gyakorlati képzéséről.[1] Emellett a nevelési-oktatási intézmények működéséről és a köznevelési intézmények névhasználatáról szóló 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet (a továbbiakban: EMMI rendelet) 159. § (1) *fm)* és a (2) *e)* pontja is egyértelműen kimondja, hogy a gyakorlati oktatás szervezése kiterjed a gyakorlat tanulószerződéssel történő lebonyolítására is.[2]

Mindezek alapján, amennyiben az iskola, már felvette a tanulót, de sem a saját tanműhelyében, sem együttműködési megállapodással külső képzőhelyen nem tudta elhelyezni, úgy nem a szülőktől kellett volna a megoldást várnia, hanem kapcsolatba kellett volna lépnie a területi kamarával, kérve a segítségét a megfelelő képzőhely felkutatásában. Mint ahogyan arról a Békés Megyei kamarai elnök is beszámolt, a területi kamara sikeresen közre tudott volna működni a gyakorlóhely biztosításában, mivel a megyében az adott szakképesítésben kevesebb a tanuló, mint amekkora a cégek képzési kapacitása.

Az MKIK elnöke arról is tájékoztatott, hogy hivatalához nem érkezett hasonló tartalmú panasz. Éppen ellenkezőleg, a vizsgált megyében tapasztalt tanulóhiány már országos problémaként is jelentkezik. Ezt támasztja alá az MKIK Gazdaság- és Vállalkozáskutató Intézet által 2013 novembere és 2014 februárja között végzett felmérése. Az adatok elemzése kimutatta, hogy *a tanulószerződéses képzésből történő kimaradás egyik legjelentősebb oka, hogy nincs jelentkező,* illetve hogy nem keresték fel ilyen kéréssel a cégeket. Elmondható, hogy országos szinten jól működik a szakképzésben részt vevő partnerek (iskolák és területi kamarák) együttműködése. A kamarák kifejezetten törekednek jó kapcsolatot ápolni az iskolákkal, ennek érdekében kollégáik rendszeresen személyes látogatásokat tesznek a képző intézményekben, egyeztetnek, előadásokat tartanak, illetve különböző iskolai rendezvényeken képviselik a kamarát. A szülők számára tájékoztatókat tartanak a szülői értekezletek során a tanulószerződéses rendszer előnyeiről, és a fontosabb tudnivalókról. Sokan felkeresik a kamarát és kérnek segítséget a megfelelő képzőhely biztosításában, a további ügyintézésben, amely során kollégáik készséggel nyújtanak szakszerű segítséget. A képzés minőségének biztosítása érdekében a területi kamarák képzőhely-ellenőrzés keretében folyamatosan vizsgálják a meglévő képzőhelyeket, hogy megfelelnek-e a képzés tárgyi és személyi feltételeinek.

Végezetül az MKIK elnöke hangsúlyozta, hogy a kormány célkitűzéseivel összhangban kiemelt feladatként kezelik a duális szakképzés alappillérének számító tanulószerződéses rendszer megerősítését és bővítését. Ennek érdekében működtetik az országos szakképzési tanácsadói hálózatukat, amely széleskörű tanácsadási és tájékoztatási tevékenységet lát el. A duális képzés kiterjesztése érdekében a diákokat és szüleiket, valamint a gazdálkodó és egyéb szervezeteket ösztönzik a rendszerbe történő bekapcsolódásra és nyilvántartják a hozzájuk beérkezett, a tanulófogadásra vonatkozó igényeket. A kedvező kormányzati lépések és jogszabályi változások, valamint a kamarai tanácsadói hálózatuk tevékenységének köszönhetően pozitív változások indultak be a duális szakképzés kiterjesztésében.

---

[1] Sztv. 46. § (1) A gazdasági kamara feladata a tanulószerződés megkötésének elősegítése. Ha a gazdasági kamara közreműködése eredményeként nem kerül sor tanulószerződés megkötésére, a gazdasági kamara tájékoztatja erről a tanuló jogviszonya szerinti szakképző iskolát. *Ebben az esetben a szakképző iskola gondoskodik a tanuló gyakorlati képzéséről.*

[2] EMMI rendelet 159. § (1) A működési engedély iránti kérelemnek tartalmaznia kell

*f)* a nevelési-oktatási intézmény székhelyére és minden telephelyére vonatkozóan külön-külön

*fm)* szakképzés esetén a szakképesítés megnevezését, azonosító számát és szakközépiskola esetén az ágazat megnevezését az Országos Képzési Jegyzékben meghatározottak szerint, *a gyakorlati képzés megszervezésének módját (iskolai tanműhely, tanulószerződés alapján, megállapodás keretében, munkarendenként*),

(2) A működési engedély iránti kérelemhez eredetiben vágy másolatban - másolat esetén az eljárás során a kormányhivatal kérheti az eredeti dokumentum bemutatását - csatolni kell

*e) szakképzésben részt vevő iskola esetén annak ismertetését, hogy a gyakorlati oktatást milyen módon szervezik meg, saját gyakorlati oktatási hely hiányában a gyakorlati oktatási hely biztosítására kötött megállapodást vagy nyilatkozatot arról, hogy a gyakorlati képzést tanulószerződés alapján végzik*,

Hazánk nemzetközi viszonylatban is figyelemre méltó eredményeket ért el, mivel – a résztvevők arányát tekintve – kezdünk felzárkózni a fejlett duális képzéssel rendelkező országokhoz. Magyarországon a szakiskolás tanulók 44%-a, az érettségire épülő szakképzésben pedig a tanulók 11%-a tanulószerződés keretében sajátítja el a gyakorlati ismereteket. A két iskolatípusra vetített 33%-os arány pedig már közelít az osztrák szakképzésben megvalósuló 39%-os részvételi arányhoz. Ugyanakkor versenyképességünk növelése érdekében további lépések szükségesek, hogy elérjük ezt a szintet, illetve hogy megközelítsük Németország 51 %-os arányszámát.

**3.** A nemzetgazdasági miniszternek írt megkeresésemre, a *Nemzetgazdasági Minisztérium Szakképzésért és Felnőttképzésért Felelős Helyettes Államtitkára* válaszolt.

Tájékoztatása szerint – figyelemmel arra, hogy a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény (a továbbiakban: Nkt.) 83. § (2) bekezdés *e)* pontja szerint a fenntartó ellenőrizheti a köznevelési intézmény gazdálkodását, működésének törvényességét, hatékonyságát, a szakmai munka eredményességét – ezért a megkeresésem alapján a panaszbeadványban foglaltak kivizsgálására felkérte a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ Szakképzés-szervezési Főosztályát (a továbbiakban: KLIK). A KLIK a vizsgálata alapján megállapította, hogy az iskola elektronikai műszerész képzésén részt vevő, 9. évfolyamos tanulói az iskola műhelyében teljesítették a gyakorlatukat. Ezt követően a 10. évfolyamon elkezdődött a tanulók összefüggő nyári gyakorlatra történő kihelyezésének megszervezése. A tanulók gyakorlati képzésének biztosítása érdekében az iskola folyamatos kapcsolatot tartott fenn a Békés Megyei Kereskedelmi Kamarával és a gazdálkodó szervezetekkel, valamint a Kamarától kikérte a gyakorlati képzőhelyek listáját is. Az érintett képzés összefüggő szakmai gyakorlata keretében három tanuló együttműködési megállapodás alapján, egy fő tanulószerződéssel, három tanuló pedig az iskola tanműhelyében végezte a gyakorlatát.

A KLIK vizsgálata szerint az iskolától a szülők nem kaptak olyan tájékoztatást, miszerint a tanulók szakmai gyakorlatát a szülőknek kellene megszerveznie. A panaszbeadványt követően az iskola a Kamarával közösen, a szülői levélben foglaltakra tekintettel, illetve a további félreértések elkerülése érdekében tájékoztatást szervezett a szakképzésben résztvevő diákok és szüleik részére, valamint az érintett gazdálkodó szervezetek számára a tanulószerződés és az együttműködési megállapodás folyamatáról, aktualitásairól. Mindezek alapján a KLIK az iskolával szemben további intézkedések megtételét nem tartotta indokoltnak.

A helyettes államtitkár tájékoztatása szerint a Nemzetgazdasági Minisztérium Szak- és Felnőttképzési Szabályozási Főosztályára az elmúlt év során *mindössze egy, hasonló tartalmú beadvány érkezett*, amelyet a KLIK szintén kivizsgált és tájékoztatása alapján az adott iskola részéről nem tapasztalt jogszabályba ütköző magatartást, ezért további intézkedésre szintén nem volt szükség.

A tanulószerződések számáról, a gyakorlati képzést folytató gazdálkodó szervezetekről szóló kérdésemre előadta, hogy – az MKIK tájékoztatása alapján – jelenleg mintegy *50.000 tanuló végzi gyakorlatát tanulószerződés keretében, amely majdnem egyharmada a szakképzésben résztvevőknek.* A Kormány célja, hogy minél több tanuló a duális képzés keretei között, tanulószerződéses formában vegyen részt a szakképzésben. A jövőben a minisztérium olyan intézkedések bevezetését tervezi, amelyek eredményeképpen 2018-ra a gyakorlati képzésben közreműködő gazdálkodó szervezetek száma a 2014. évi 8.000-es számról – 20.000-re, a duális képzésben résztvevő diákok száma pedig 50.000-ről – 70.000-re emelkedhet.

Végezetül a helyettes államtitkár arról is tájékoztatott, hogy az Sztv. nem rendelkezik konkrétan arról az esetről, amikor a tanuló számára nem biztosított az összefüggő szakmai gyakorlati képzőhely és emiatt nem tudja teljesíteni a gyakorlatát. Tekintettel arra, hogy az Sztv. 36. § (2) bekezdése kimondja, hogy *a gyakorlati képzést szervező köteles a gyakorlati képzés követelményeire való felkészítéshez, továbbá a gyakorlati vizsgához szükséges tárgyi eszközöket és a személyi feltételeket biztosítani*, ezért ha egy iskola nem tudja a tanulóját külső gyakorlati helyre kihelyezni, akkor neki kell teljes körűen gondoskodnia a tanuló gyakorlati képzéséről. Az Sztv. 39. § (4) bekezdése ugyanakkor kimondja, hogy ha a tanuló igazolatlan és igazolt mulasztása meghaladja az összefüggő szakmai gyakorlati képzési idő húsz százalékát, és a mulasztást a tanuló nem pótolja a következő tanév kezdetéig, akkor magasabb évfolyamra nem léphet.

Álláspontja szerint a panaszban foglaltak nem tekinthetőek általánosnak, az ilyen problémák inkább az iskola és a szülő, tanuló közötti félreértésekből eredhetnek. Kétségtelen tény, hogy szükséges a gyakorlati képzésben résztvevő gazdálkodó szervezetek számának növelése, mivel az a cél, hogy minél több tanuló vegyen részt a duális képzésben. Ezért támogatják a 2015. július elsejével életbe lépett „*Kamarai garanciavállalás*" rendszerét, amelynek lényege, hogy már a 9. évfolyamot követő nyári összefüggő gyakorlattól kezdve csak abban az esetben történhet iskolai tanműhelyben a tanuló gyakorlati képzése, ha a kamara igazolja, hogy nem lehetséges a tanuló képzése vállalati körülmények között.

**4.** A *második beadványban (AJB-2362/2016.)* foglaltakkal összefüggésben – a tanulószerződésben foglalt juttatások elmaradása és a tanulók túlmunkára kötelezése – a *Soproni Kereskedelmi és Iparkamarától* kértem tájékoztatást. A kamara elnökének tájékoztatása szerint a panaszos – hivatalom megkeresése mellett – a területi kamarához is fordult hasonló tartalmú beadvánnyal, amely alapján a szakmai gyakorlóhelyen ellenőrzési eljárást rendelt el. A beadványban foglaltak kivizsgálására ez alapján, szakértők bevonása mellett, az MKIK által kidolgozott ellenőrzési jegyzőkönyvben meghatározott részletes szempontok alapján került sor. A helyszíni ellenőrzés során megállapított kisebb hiányosságok megszüntetésére a területi kamara elnöke az ellenőrzés napján kiadott végzésben – a végzés kézhezvételétől számított 15 napon belüli határidővel – szólította fel a gyakorlóhelyet.

Az előírt intézkedések megtörténtének és a hiányosságok pótlásának ellenőrzése érdekében pedig ismételt ellenőrzést rendelt el, amely során megállapították, hogy a gyakorlóhely az előírt hiányosságokat pótolta. A kamarai elnök hangsúlyozta, hogy a hatáskörüket, jogosítványaikat a jogszabályok határozzák meg, azaz, a kamara jogköre kizárólag arra terjed ki, hogy a jogszabályokban, kamarai szabályzatokban részletezettek szerint ellenőrizzék a gyakorlati képzés tárgyi, személyi feltételeit, a gyakorlati képzéssel kapcsolatos dokumentumokat. E területen meglévő hiányosságok esetén pedig, határidő megszabásával előírják azok pótlását. Amennyiben valamelyik gyakorlati képzőhely ismételten sem tesz eleget a hiánypótlási felhívásnak, úgy azt a gyakorlati képzéstől el kell tiltani. A Tercia Fertőendréd Kft. a hiányosságokat felhívásuk alapján megszüntette, így a gyakorlati képzőhelyekkel kapcsolatos feltételeknek mindenben megfelel.

A kamara elnöke arról is tájékoztatott, hogy a jelenléti ívek átvizsgálása során megállapították, hogy azokon nem szerepelt semmilyen arra utaló tény, hogy a panaszos gyermekének éjszaka kellett volna dolgoznia vagy túlmunkát kellett volna végeznie. Vizsgálatuk eredményéről a panaszost is értesítették, aki azonban kétségbe vonta a dokumentumok valóság tartalmát. Ezzel kapcsolatban a kamara – a panaszosnak közvetlenül megküldött tájékoztató levelében – arról tájékoztatta a panaszost, hogy amennyiben álláspontja szerint a jelenléti ív bejegyzései nem a valós helyzetet tükrözik, akkor egy bírósági eljárás során, tanúk beidézésével, szembesítések elrendelésével lenne tisztázható a kérdés. A kamarának ugyanis nincs nyomozati jogköre, illetve nem folytathat le a polgári peres eljárás körébe tartozó bizonyítási eljárást ezért ezekben a kérdésekben érdemben nem járhatnak el.

Végezetül hangsúlyozta, hogy – annak érdekében, hogy a gyakorlati képzőhelyeken lévő közel 700 tanulójuk a lehető legjobb feltételek között tudja elsajátítani a szakmájához szükséges gyakorlati ismereteket – eddig is és a jövőben is kiemelt figyelmet fordítanak arra, hogy a gyakorlati képzőhelyek minden vonatkozásban betartsák a tanulók képzésével kapcsolatos előírásokat. A tanulóikat és egyben képzőhelyeiket is minősíti az, hogy a kamara illetékességi területén szakmát tanuló diákok közül évről-évre országos első, második, harmadik helyezéseket érnek el a tanulmányi versenyeken.

**5.** A *harmadik beadványban (AJB-3946/2016.)* jelzett problémával összefüggésben – a tanulószerződések késedelmes kamarai ellenjegyzése – az érintett *Budapesti Kereskedelmi és Iparkamara elnökétől* kértem tájékoztatást. Emellett e tárgyban megkerestem a *Magyar Kereskedelmi és Iparkamara elnökét* is, akitől a következő konkrét kérdésekre vártam választ:

- A megyei kamarák eleget tudnak-e tenni a tanulószerződések határidőben történő ellenjegyzési kötelezettségének?

- Gyakori eset-e, hogy a tanulók hosszú időn keresztül nem kapják meg a szerződésüket? Emellett arra kértem, hogy
- Szíveskedjen pontos statisztikai adatokat szolgáltatni arról, hogy évente hány tanulószerződés érkezik a megyei kamarákhoz és azok közül hány esetben tudtak késedelmesen eleget tenni e kötelezettségüknek?
- Ez a késedelem milyen mértékű, azaz hány hónappal később küldik meg az érintettek részére?
- Tájékoztatását kérem továbbá arról is, hogy hasonló jellegű panaszok érkeztek-e a MKIK-hoz, van-e ilyenekről tudomása, illetve milyen intézkedéseket tesznek annak érdekében, hogy a törvényi kötelezettségüknek határidőben eleget tudjanak tenni.

A *BKIK elnöke* levelében arról tájékoztatott, hogy éves szinten mintegy 8.000 tanulószerződést kezelnek, amelyek jelentős része adathibásan vagy hiányosan érkezik be a kamarához. Tulajdonképpen ezek a hiányosságok okozzák a hosszadalmas ügyintézést. Bár nincs pontos statisztikai adatuk a hibás szerződések számáról, de – véleménye szerint – az a tanulószerződések mintegy 40-50 %-ra tehető. Ezekben az esetekben a szerződések kijavítása, vagy a hiánypótlás érdekében a kamara munkatársai felveszik a kapcsolatot a gyakorlati képzőhellyel. A hiányosan vagy hibásan beküldött tanulószerződések hiánypótlása jellemzően néhány napot vesz igénybe, de olyan is előfordul, hogy azok kijavítása több hétig vagy hónapig is eltart. Az országos kamarai szakképzési nyilvántartó rendszerbe (Internet alapú Szakképzési Integrált Információs Rendszer, rövidítve ISZIIR) ugyanis csak a hiánytalanul kitöltött tanulószerződéseket tudják rögzíteni, majd ellenjegyezni. A hibátlanul kitöltött szerződések esetében ugyanakkor a törvényi határidőket minden esetben tartani tudják.

2016. június hónapban 686 darab hibátlan tanulószerződést dolgoztak fel. A tanuló és a gyakorlóhely által megkötött, a kamara által ellenjegyzett tanulószerződéseket a gyakorlati képzőhely számára küldik meg, mert gyakran előfordul, hogy a tanulót a szerződésben megadott címen nem lehet megtalálni.

A BKIK elnökének tájékoztatása szerint a panaszban jelzett konkrét esetben is azért került sor megkésve a kamarai ellenjegyzésre, mert a tanulószerződést hiányosan küldték meg számukra, amelynek a kijavítása több időt vett igénybe. Az ellenjegyzett tanulószerződés 2 példányát megküldték a gyakorlati helynek, amelynek átvételét a gyakorlóhely – a tértivevény tanúsága szerint – 2016. január 22-én aláírásával igazolta. Ezt követően a tanuló édesanyja 2016. május elején levélben arról értesítette a kamarát, hogy a korábban benyújtott tanulószerződést még nem kapták meg. A panasz alapján a kamara soron kívül, postai úton, a levélben megadott címre megküldte a tanulószerződés hitelesített másolatát.

A *Magyar Kereskedelmi és Iparkamara elnöke* megkeresésemre a következőkről tájékoztatott. A területileg illetékes kamarák körében végzett felmérésük szerint a kamarák jelenleg eleget tudnak tenni a tanulószerződések határidőben történő ellenjegyzési kötelezettségének, így – a kamarának felróható okból – nem fordul elő, hogy a tanulók hosszú időn keresztül nem kapják meg a szerződéseiket. A dokumentum beküldése és a diák által történő kézhezvétele között a legtöbb esetben azért telik el akár több hónap is, mert a beküldött tanulószerződés hiányos vagy javításra szorul. A 2015/2016-os tanévben összesen 40.934 tanulószerződés érkezett a területi kamarákhoz, és mindössze 984 esetben tettek eleget késedelmesen – 15 napon túl – a visszaküldési kötelezettségüknek. Ezek közül 897 tanulószerződést egy hónapon belül, 66 darabot egy és két hónap között, 21 tanulószerződést pedig két és három hónap közötti időtartamon belül küldtek meg a szakképző iskoláknak.

| Mennyi TSZ érkezett a kamarához? | Az ellenjegyzettek közül hány került kiküldésre 15 napon túl? | A 15 napon túl kiküldöttek megoszlása a késedelem mértéke alapján | | |
|---|---|---|---|---|
| | | egy hónapnál kevesebb | egy és kettő hónap közé esik | kettő és három hónap közé esik |
| **40 934** | **984** | **897** | **66** | **21** |

A kamara elnöke ugyanakkor elismerte, hogy az Szt. 47. § (2) bekezdése értelmében[3] *a késedelem számításánál csak a törvényi előírásoknak megfelelően beérkezett és ezáltal ellenjegyzett tanulószerződéseket vették* figyelembe, méghozzá a következő módon. Amennyiben egy dokumentum hibásan vagy hiányosan érkezett be, akkor ennek *csak a már javított vagy hiánypótolt változatának a beérkezési dátumát vették alapul.* Amennyiben ez nem volt megállapítható, akkor az eredeti, tehát a hibás vagy hiányos tanulószerződés beérkezési dátumával számoltak. Így – álláspontja szerint – valószínűsíthető, hogy a ténylegesen késedelmes esetek száma a fentebb megadottaknál kevesebb.

Az MKIK elnökének tájékoztatása szerint a panaszoséhoz hasonló jellegű panaszok az MKIK-hoz közvetlenül nem érkeztek be ebben az időszakban. A területi kamarák ugyanakkor a visszaküldési határidőre vonatkozó kötelezettségük teljesítése érdekében az alábbi intézkedéseket teszik meg:

- a tanulószerződések adminisztrációja szempontjából nagyobb leterheltséget jelentő időszakokban (szeptember, október) többletmunkaerőt állítanak be az adott feladatra, illetve szükség esetén többletmunkát vesznek igénybe,
- szorgalmazzák az online tanulószerződés-kitöltését,
- rendszeres előzetes tájékoztatást tartanak a helyes kitöltésről,
- országosan egységes tanulószerződés-sablon használatát vezetik be,
- országosan egységes informatikai rendszert alkalmaznak a törvényi előírásoknak való megfelelőség vizsgálatához.

Összességében tehát – álláspontja szerint – megállapítható, hogy a területi kamarák törekednek minden tőlük telhetőt megtenni a törvényi kötelezettségük teljesítése érdekében.

Az MKIK elnöke válaszlevele mellékleteként megküldte a *BKIK elnöké*nek azon tájékoztató levelét is, amelyet – a panasz alapján lefolytatott vizsgálata eredményeként – közvetlenül részére megküldött. A levél a tanulószerződések ellenjegyzésével és a kamara ezzel kapcsolatos tevékenységével összefüggésben olyan tényeket is tartalmaz, amelyeket a megkeresésemre adott, közvetlenül hivatalomnak megküldött válaszlevél nem. Többek között arról tájékoztat, hogy a jogszabályi változásokról, valamint a tanulószerződések kitöltéséről rendszeresen szerveznek tájékoztatókat a szakképzési centrumok és a gazdálkodó szervezetek részére. Emellett a szakképzési tanácsadóik személyesen segítik a gazdálkodó szervezeteket a tanulószerződések megkötésében. Amennyiben a tanulószerződést személyesen a gazdálkodó szervezetek, vagy a tanulók hozzák be, azokat a tanácsadók azonnal átnézik, és segítenek az esetleges hiányosságok kijavításában. A postán érkező tanulószerződések hiánypótlása azonban nehézkesebb, mert a hiba jellegéből kiindulva vagy visszapostázzák egy kísérő levéllel, amelyben leírják, hogy mit kell kijavítani, vagy a tanácsadóik személyesen viszik ki a gazdálkodó szervezethez a hibás tanulószerződéseket. Több hiányosságot, vagy hibát tartalmazó tanulószerződések esetében ez utóbbi a jellemző. Gyakori eset, hogy a tanácsadót nem tudja azonnal fogadni a gazdálkodó szervezet, illetve az olyan hibák kijavításánál, ahol a tanulói adatokban van hiba, ott figyelembe kell venni azt is, hogy – a jellemző heti váltások miatt – mikor lesz legközelebb gyakorlaton a tanuló. Sok esetben olyan a hiba, hogy újra kell nyomtatni és aláíratni a szerződést, amely igen gyakran elhúzódik. Többször előfordult, hogy *a gazdálkodó szervezet több hónap múlva küldte csak vissza a kijavított tanulószerződést*. Főként a postán beérkező szerződések esetében gyakori, hogy nem az összes jelzett hibát javítják ki így újabb egyeztetés után történik csak meg a hibajavítás. Olyan is előfordul, hogy elveszíti a tanuló a szerződést, amikor a szülővel, gondviselővel akarja aláíratni. Illetőleg, sajnos sok az olyan eset is, amikor a tanuló meggondolja magát és máshol újra kezdeményez egy tanulószerződést, vagy egyáltalán nem jelenik meg a gyakorlaton. Igen jelentős késedelmet okoz néha az is, hogy *a tanulószerződésen megjelölt gazdálkodó szervezet előtte nem jelezte a tanulóképzésre vonatkozó szándékát felénk és ezért nem rendelkezik kamarai határozattal.* Ott először a bevezető ellenőrzést kell lebonyolítaniuk.

[3] Szt. 47. § (2): A tanulószerződést lehetőleg minden év május 31-ig kell megkötni. A nyilvántartást vezető szerv a tanulószerződést a megküldéstől számított tíz napon belül ellenjegyzi, ha a tanulószerződés megfelel e törvény előírásainak. Az aláírt és ellenjegyzett tanulószerződés egy példányát a nyilvántartást vezető szerv az ellenjegyzéstől számított öt napon belül megküldi a szakképző iskolának.

A szakképzési centrumok létrejöttével jelentősen javult az iskolák együttműködési hajlandósága a bevezető ellenőrzések gyors lebonyolításában. Ezáltal a több hónapos csúszások aránya érezhetően csökken.

**A vizsgálat megállapításai**

**I. A hatáskör tekintetében**

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. A 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 Ajbt. 18. § (1) bekezdés alapján a vizsgálat tárgya hatóság tevékenysége lehet. 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 tanulószerződések nyilvántartatása 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 módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével* tesz eleget az Alaptörvényben kapott mandátumának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az állampolgári jogok országgyűlési biztosa következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi teszteket.

Az 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 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*."

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 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 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 hat; 5/1999. (III. 31.) AB hat; 422/B/1999. AB hat;]

A tisztességes eljárás (fair trial) követelménye az Alkotmánybíróság 6/1998. (III. 11.) AB határozata szerint: „a fair trial olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet csupán megítélni. Ezért egyes részletek hiánya ellenére éppúgy, mint az összes részletszabály betartása dacára lehet az eljárás 'méltánytalan' vagy 'igazságtalan', avagy 'nem tisztességes'…".

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 az 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.[4] 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.[5] Az Alkotmánybíróság határozatban utalt arra, hogy a tisztességes eljáráshoz való jog abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye.[6] Az Alkotmánybíróság 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 éllel 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.

**2.** *Az oktatáshoz 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. 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 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. 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. cikkében foglaltakat az alábbiak szerint:

[4] Lásd bővebben: Váczi Péter: A jó közigazgatási eljáráshoz való alapjog és az új Alaptörvény. Magyar Közigazgatás, 2011. évi 1. szám (40-41. o.)

[5] 315/E/2003. (X. 7.) AB határozat

[6] 6/1998 (III. 11) AB határozat, 14/2004. (V. 7.) AB határozat

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 érdeme tekintetében

**1.** Az első beadványban *(AJB-2310/2016.)* sérelmezettekkel – *a szakmai gyakorlóhelyek hiányával* – összefüggésben vizsgálatom során a következőket állapítottam meg.

A szakképzési törvény – a preambulumában megfogalmazott elvek szerint – fő céljaként *a munkaerőpiac és a gazdaság által keresett és elismert szakképesítéseknek az esélyegyenlőség elve érvényesítésével történő megszerzésének biztosítását, a globális és a nemzetgazdaság igényeinek kielégítésére egyaránt alkalmas, rugalmas, a foglalkoztathatóságot elősegítő szakképzési rendszer működésének elősegítését* tűzte ki, amely célokat – elsősorban – a duális képzés kiterjesztésével kívánja megvalósítani. A duális képzés lényege, hogy a szakképzés bizonyos feladatait – a közismereti, a szakmai alapozó és szakmai elméleti képzést – az állam vagy az egyéb iskolafenntartók (önkormányzat, egyház, alapítvány, egyesület) által működtetett szakképző intézmények látják el, míg a szakképző iskolai tanulók gyakorlati képzésével kapcsolatos feladatokat a gazdálkodó szervezetek, például vállalatok, gyárak, egyéni vállalkozók, stb. biztosítják. Ennek oka, hogy a diákok számára a vállalatok valós gazdasági környezete biztosítja leginkább a legkorszerűbb ismereteket, amely egyúttal azt is garantálja, hogy a szakmunkástanulók a ténylegesen keresett és az elhelyezkedésüket biztosító szakmát tanuljanak. A gyakorlati képzés ugyanakkor a cégek számára is lehetőséget nyújt arra, hogy a felmerülő munkaerő igényüket, leendő alkalmazottaikat közvetlenül, az általuk gyakorlati képzésben részesített diákok közül válasszák ki.

A duális képzés sikere tehát nagyban függ attól, hogy *elegendő, a gyakorlati képzés biztosításához és a szakma elsajátításához alkalmas gyakorlóhely áll-e rendelkezésre.* A panasz alapján folytatott eljárásom során ezért először azt vizsgáltam, hogy a gyakorlati képzéshez elegendő szakmai gyakorlóhely áll-e rendelkezésre, illetve hogy a tanulók hogyan, milyen módon szerez(het)nek tudomást, választják ki azt a képzőhelyet, ahol a gyakorlati idejüket töltik.

A szakképzési törvény 27. § (5) bekezdése szerint a tanuló gyakorlati képzése minden olyan szakképző iskola vagy gyakorlati képzést folytató szervezet által fenntartott és működtetett gyakorlati képzőhelyen megszervezhető és folytatható, ahol a gyakorlati követelményekre való felkészítés jogszabályban előírt feltételei biztosítottak. Az Szt. 43. § (1) bekezdése szerint ugyanakkor *tanulószerződést* csak *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 hatósági nyilvántartásában szerepel.*

Ezen jogszabályi felhatalmazás alapján a szakképzésben részt vevő tanulók számára rendelkezésre álló gyakorlati képzőhelyekről a kamara Internet alapú Szakképzési Integrált Információs Rendszer néven (a továbbiakban: ISZIIR) nyilvántartást vezet, amely a http://www.isziir.hu honlapon mindenki által megismerhető. A nyilvántartás alapján a szülők, illetve a diákok is tájékozódhatnak azokról a gyakorlati képzőhelyekről, amelyek az adott szakmában vállalják a tanuló gyakorlati képzését, tanulószerződés kötését. A vizsgált esetben – a Békés Megyei Kereskedelmi és Iparkamara elnökének tájékoztatása szerint – a megyében elegendő gyakorlati képzőhely állt a tanulók rendelkezésére, a panasszal érintett elektronikai műszerész szakmában pedig a tanulók többszörösét is el tudták volna helyezni. Mindezek alapján a vizsgálat a panaszban megjelölt problémát, a gyakorlati képzőhelyek hiányát nem igazolta.

Mivel mindezek ellenére a panaszos szülő nem talált a gyermekének képzőhelyet és attól tartott, hogy a szakmai gyakorlóhely hiánya miatt gyermekének évet kell ismételnie. Ezért a továbbiakban ennek okaira kerestem a választ.

Az Sztv. 46. § (1) és (1a) bekezdése alapján[7] *a tanulószerződés megkötésének elősegítése* a *gazdasági kamara feladata. Ha a megfelelő képzőhely biztosított és így megköthető a tanulószerződés, a tanuló gyakorlati képzése a szakiskola 9. évfolyamának összefüggő gyakorlatától kezdődően, kizárólag ennek keretében szervezhető meg. Ha a gazdasági kamara igazolást ad ki az iskola számára arról, hogy nem tudja biztosítani a megfelelő képzőhelyet, akkor a szakképző iskolának kell gondoskodnia a tanuló gyakorlati képzéséről.*[8]

Fentiek alapján a gyakorlati képzőhely biztosításának feladata a területileg illetékes gazdasági kamara, illetve az adott szakképző iskola feladata. Ezt igazolja a megkeresésemre adott kamarai válasz is, mely szerint *nem fordulhat elő olyan eset, hogy a szülőnek kell gondoskodnia gyermeke számára megfelelő gyakorlati képzőhelyről, mert abban a tanuló iskolájának, illetve a területileg illetékes kamarának segítséget kell nyújtania.*

Ezen jogszabályi kötelezettség ellenére – ahogyan azt a hivatalomhoz, illetőleg az NGM államtitkárának válaszlevele szerint a minisztériumhoz is érkezett szülői beadvány tanúsítja –, rendszeresen előfordul, hogy a szakképzésben részt vevő tanulók szülei azt tapasztalják, hogy gyermekük gyakorlati képzőhelyéről nekik kell gondoskodniuk. Nem vonom kétségbe a kamara elnökének azon válaszát, hogy erre kizárólag az érintett felek – az iskola, szülő, kamara – közötti információ hiánya miatt kerülhet sor. Éppen ezért szükségesnek tartom hangsúlyozni, hogy a gyakorlati képzés gördülékeny megszervezése és így a szakképzés sikeressége érdekében kiemelkedően fontos, hogy a szakképzésben részt vevő tanulók és szüleik megismerjék a kamara ez irányú tevékenységét, egyben kötelezettségét, és a kamarai garanciavállalás intézményét.

*Mindezek alapján megállapítom, hogy önmagában az a körülmény, hogy a szakképzésben részt vevő tanulóknak, illetve szüleiknek nincsenek megfelelő ismereteik arról, hogy a gyakorlati képzés megszervezésével összefüggésben milyen jogaik és lehetőségeik, illetve a szakképző iskolának és a területi kamarának milyen kötelezettségei vannak, a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság, valamint a tanulók oktatáshoz való jogával összefüggő visszásság bekövetkeztének közvetlen veszélyét hordozza magában.*

Álláspontom szerint a kamarának és a szakképzésben részt vevő iskoláknak minden alkalmas eszközzel elő kell mozdítaniuk a tanulók szakmai képzésének, gyakorlatának sikerességét. Ennek keretében pedig – az Szt. preambulumában megfogalmazott esélyegyenlőség elvének előmozdítása érdekében is – a megfelelő gyakorlóhely biztosításának kötelezettsége mellett, *megfelelően informálniuk kell a szakképzésben tanuló – fiatalkorú – diákokat és szüleiket a nyilvántartásba vett, megfelelő szakmai gyakorlóhelyekről*, a tanulószerződés kötésének lehetőségeiről, folyamatáról valamint a szakmai gyakorlatra vonatkozó jogszabályi előírásokról. E tájékoztatási kötelezettségüknek annál is inkább kötelesek eleget tenni, mivel az Szt. már az első fejezetében, az alapelvek között – az 1. § (6) bekezdésében – rendelkezik arról, hogy a szakképzési törvény hatálya alá tartozó szereplők a szakképzési feladataik megvalósítása és együttműködésük során *kötelesek egymást a feladataik ellátásához szükséges körülményekről, adatokról, egyéb információkról kellő időben tájékoztatni.* Kizárólag ezen együttműködési, tájékoztatási kötelezettség megfelelő betöltésével valósíthatóak meg sikeresen a szakképzés törvényben előírt feladatai.

[7] Az Szt. 2015. július 1-jétől hatályos módosítása szerint

[8] Ez az ún. „kamarai garanciavállalás" intézménye.

**2.1.** A *második beadványban (AJB-2362/2016.)* foglaltakkal összefüggésben – *a tanulószerződésben foglalt juttatások elmaradása és a tanulók túlmunkára kötelezése* – vizsgálatom a következőket tárta fel. A területi kamara elnöke válaszlevelében – konkrétumok megjelölése nélkül, általánosságban – arról tájékoztatott, hogy a gyakorlóhely valóban nem teljes körűen biztosította a tanulók számára a tanulószerződésben rögzített juttatásokat. A túlmunkával összefüggésben azonban – a jelenléti ívek átvizsgálása után – nem találtak arra utaló tényt, hogy a tanulónak a megengedettnél többet vagy éjszaka kellett volna dolgoznia.

A kamara elnöke ugyanakkor levele mellékleteként megküldte a panasz kivizsgálása során keletkezett dokumentumokat, így a helyszíni vizsgálatokról készült jegyzőkönyvek, végzések, valamint a tanulószerződés és a tanuló jelenléti íveinek másolatát. Az iratok részletes áttanulmányozása után – a helyszíni ellenőrzésen készített jegyzőkönyv adatai alapján – a juttatások biztosításával összefüggésben megállapítottam, hogy – bár a tanulószerződés konkrétan megjelölte a tanulót megillető pénzbeli juttatások mértékét, illetve azt is, hogy a gyakorlati képzőhely a képzés időtartamára kedvezményes étkeztetést, útiköltség-térítést, munkaruhát, egyéni védőfelszerelést és tisztálkodási eszközöket is biztosít a diák számára –, ennek ellenére a gyakorlóhely munkaruhát csak részben, egyéni védőeszközt, védőfelszerelést, valamint útiköltség térítést pedig egyáltalán nem biztosított a tanulónak. *Arra vonatkozóan, hogy pontosan milyen munkaruhát és védőeszközt nem biztosítottak a tanuló számára, a jegyzőkönyv nem tartalmazott adatokat*. A szakmai gyakorlat ideje alatt ugyanakkor a diák – a díjazás mellett – kedvezményes étkeztetésben is részesült.

A beadványnak azon részével összefüggésben pedig, amelyben a panaszos azt sérelmezte, hogy kiskorú gyermekének a megengedett napi munkaidőnél lényegesen többet kellett dolgoznia, sok esetben késő estig (22 óráig), így a két hónap gyakorlati idő alatt összesen 28 óra túlmunkát végzett – a kamarai elnök tájékoztató levelében foglaltak ellenére – a következőket állapítottam meg.

A hivatalomhoz megküldött jelenléti ív nyomtatványok megvizsgálása után megállapítottam, hogy azok napi lebontásban tartalmazzák a tanuló napi munkaidő-beosztását, az érkezésének, illetve távozásának időpontját és az általa ledolgozott órák számát. A munkáltató által napi munkaidő-beosztásként megjelölt időpontok minden esetben megegyeznek a tanuló érkezésére és távozására megjelölt időpontokkal. A ledolgozott órák száma azonban nem egyezik meg ezen időpontokkal. Bár a nyomtatványon minden esetben – a jogszabályban megengedett – hét óra időtartam került feltüntetésre, valójában ezen, *ledolgozott óraként megjelölt időtartam mindig kevesebb (rövidebb), mint a tanuló gyakorlóhelyre érkezése és távozása közötti tényleges időtartam*. Természetesen a gyakorlóhelyre érkezés és távozás időpontja nem jelenti azt, hogy az egyben a munkavégzés megkezdésének, illetve befejezésének időpontja is, ugyanakkor nem egyértelmű, hogy a tanuló munkaidő-beosztásaként a munkáltató miért ezen – a megengedettnél hosszabb – időtartamokat jelölte meg, illetve ezen időtartam, azaz a munkáltató által megjelölt napi munkaidő-beosztás, miért nem egyezik meg a ledolgozott órák számával. A jelenléti ív szélén ugyanakkor a tanuló jól láthatóan megjelölte, „dokumentálta" az általa ténylegesen a gyakorlóhelyen töltött – az érkezése és távozása közötti – valós időtartamot is. Ez általában 7 óra 45 perc volt, azaz 45 perccel hosszabb, mint amennyi időtartamot az Sztv. a gyakorlati képzés időtartamára előír. Az Sztv. 37. § (1) (4) bekezdése értelmében ugyanis a fiatalkorú tanuló esetében *a gyakorlati képzési idő a napi hét órát*, nagykorú tanuló esetében pedig a napi nyolc órát nem haladhatja meg.

A 37. § (3) bekezdése arról is rendelkezik, hogy a fiatalkorú tanuló napi képzését hat óra és huszonkét óra között, folyamatosan kell megszervezni. A tanuló részére pedig *a gyakorlati képzés befejezése és a következő napi gyakorlati képzés megkezdése között legalább tizenhat óra folyamatos pihenőidőt kell biztosítani*. A jelenléti ívek alapján azonban az is megállapítható, hogy a gyakorlati képzőhely ez utóbbi előírásnak sem tett eleget. Az íven szereplő bejegyzések szerint ugyanis előfordult, hogy a tanuló az egyik napon – a munkaidő-beosztás szerint – 21 óra 45 perckor végzett, majd másnap 8 órakor ismét munkába kellett állnia, azaz nem biztosították számára a törvényben előírt 16 óra folyamatos pihenőidőt, hanem csak lényegesen kevesebbet, mindössze 10 óra 15 percet.

Ez az időtartam azonban nemcsak az Sztv-ben megfogalmazott, a tanuló védelmében előírt követelményeknek nem felel meg, de a munka törvénykönyvében a fiatalkorú munkavállalókra előírt legalább 12 óra[9], illetve a felnőtt korú munkavállalókra vonatkozó 11 óra egybefüggő napi pihenőidő követelményének sem tesz eleget.[10]

Ezzel összefüggésben fontosnak tartom hangsúlyozni, hogy a gyakorlati képzőhelynek az Sztv. fiatalkorú tanulókra vonatkozó előírásait mindenképpen meg kell tartania. Amennyiben pedig ezzel kapcsolatban – például szülői bejelentés alapján – aggály merül fel, úgy a kamarának azt vagy megfelelően ki kell vizsgálnia, vagy jeleznie kell a panasz kivizsgálására hatáskörrel rendelkező munkaügyi, munkavédelmi szervnek. Emellett – hatósági jogkörében – fel kell hívnia a gyakorlati képzőhely figyelmét a tanuló foglalkoztatására vonatkozó jogszabályi előírások betartására. *Mindezek alapján megállapítottam, hogy a területi kamara azon eljárása, hogy a szülő bejelentése ellenére nem vizsgálta ki megfelelően, hogy a kiskorú tanulót a gyakorlati képzőhely valóban a jogszabályi előírásoknak megfelelően foglalkoztatta-e és nem kötelezte-e túlmunka végzésére, a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság, továbbá az érintett panaszos tisztességes eljáráshoz való jogával összefüggő visszás helyzetet eredményezett, valamint a fiatalkorúak fokozott munkahelyi védelmével összefüggő állami intézményvédelmi kötelezettség követelményével összefüggő visszásság bekövetkeztének közvetlen veszélyét hordozza magában.*

Egyetértek a területi kamara elnökének azon álláspontjával, hogy a kamarának nincs lehetősége, felhatalmazása megkérdőjelezni az ellenőrzése során elé tárt okiratok, így például a jelenléti ívek tartalmának valóságtartalmát. Jelen esetben azonban a jelenléti íveken szereplő, egymásnak ellentmondó adatok, illetve a tanuló lap szélén megjelölt „saját nyilvántartása" önmagában okot adott volna egy átfogóbb, részletesebb – akár a munkaügyi hatóság által lefolytatott – vizsgálatra, amelyek egyértelműen igazol(hat)ták volna, hogy ténylegesen sor került-e a tanuló jogellenes foglalkoztatására. A gyakorlati képzés során ugyanis a kiskorú tanuló munkahelyi védelmének kiemelt szempontnak kell lennie és nem lehet eltekinteni attól a körülménytől, hogy a fiatalkorú diákokra a szakmai gyakorlóhelyen fokozott munkavédelmi, munkabiztonsági előírások vonatkoznak.

**2.2.** Az előzőekben kifejtettek mellett, a kamara eljárásával összefüggésben a következő megállapításokat kívánom tenni. A panaszos szülő bejelentése alapján a területi kamara elnöke helyszíni ellenőrzést rendelt el a gyakorlati képzést biztosító gazdálkodó szervezetnél. Az Sztv. 60. § (1) bekezdése szerint ugyanis a nyilvántartásban szereplő gyakorlati képzést szervező szervezet szakképzési tevékenységét – a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályai szerint – a gazdasági kamara ellenőrzi a tanulóval tanulói jogviszonyban álló szakképző iskola, a tanuló, kiskorú tanuló esetében a szülő (gyám) megkeresése alapján vagy egyébként hivatalból.

A helyszíni ellenőrzésre az *MKIK által kidolgozott ellenőrzési jegyzőkönyv* – 80 kérdésből álló – szakmai kérdéssora alapján került sor. A jegyzőkönyv teszt-kérdés szerűen, többnyire igen/nem válaszadási lehetőséggel igyekszik feltérképezni azt, hogy a gyakorlóhely személyi-tárgyi feltételei megfelelnek-e a jogszabályban előírtaknak. (Az így felvett jegyzőkönyvből állapítottam meg, hogy a gyakorlóhely csak részben biztosított a tanulónak munkaruhát és védőfelszerelést. Azonban éppen a kérdéssor igen/nem jellegéből adódóan a jegyzőkönyv arra már nem adott konkrét választ, hogy például mely munkaruházatot biztosította a gyakorlóhely és melyet nem.)

Ezzel összefüggésben ismételten szeretném hangsúlyozni azt a korábbi, az *AJB-4403/2013.* számú ombudsmani jelentésemben[11] már kifejtett álláspontomat, mely szerint ahhoz, hogy a kamara ezen ellenőrzési-hatósági feladatainak eleget tudjon tenni nélkülözhetetlen, hogy a jogalkotó megalkossa az erre irányuló jogszabályi felhatalmazást „kibontó", részletező végrehajtási szabályokat.

---

[9] Munka törvénykönyve 114. § ( (3) c) A fiatal munkavállaló számára legalább tizenkét óra tartamú napi pihenőidőt kell biztosítani.

[10] Munka törvénykönyve 104. § (1): A munkavállaló részére a napi munkájának befejezése és a következő napi munkakezdés között legalább tizenegy óra egybefüggő pihenőidőt (napi pihenőidő) kell biztosítani.

[11] A Jelentés a következő linken olvasható:
http://www.ajbh.hu/documents/10180/1957691/Jelent%C3%A9s+egy+%C3%B6szt%C3%B6nd%C3%ADjjal+kapcsolatos+panaszr%C3%B3l+4403_2013/d57dd4a6-e3c2-4e43-a91c-0fac37b33b96?version=1.0

Az Sztv. 62. § (4) bekezdése szerint ugyanis *a gyakorlati képzést folytató szervezetek ellenőrzésének részletes szabályait kormányrendelet állapítja meg.* Az Sztv. 88. § (2) c) pontja szerint pedig a gyakorlati képzést folytató szervezetek szakképzési tevékenysége *ellenőrzése során kiszabható bírság mértékét a Kormány rendeletben határozza meg.*

Vizsgálatom során azonban ismételten azt kellett megállapítanom, hogy az előző jelentésemben tett, jogalkotási kezdeményezésre irányuló ombudsmani ajánlásom és az arra adott – támogató – miniszteri válasz ellenére, továbbra sem történt meg a kamara ellenőrzési kötelezettségére, illetve bírságolási jogkörére vonatkozó részletszabályok megalkotása. Ennek kapcsán ismételten 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 megalkotása, 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 ugyanis csak akkor valósulhat meg, ha jogilag szabályozott eljárási keretek között működik.

*Mindezek alapján 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 visszás helyzetet eredményez.*

**2.3.** A kamara hatósági ellenőrzési, bírságolási jogkörével összefüggésben azonban más, fontos hiátusra is szeretném felhívni a figyelmet. A panasz alapján lefolytatott helyszíni ellenőrzés eredményeként a területi kamara elnöke – hiánypótlás elrendelése tárgyú végzésében – elrendelte az ellenőrzés során feltárt hiányosságok pótlását. Azonban *sem a végzés rendelkező része sem annak indokolása nem tartalmazza annak a megjelölését, felsorolását, hogy konkrétan melyek azok a hiányosságok, amelyeket a gyakorlóhelynek meg kell szüntetnie.* A végzés szövege tulajdonképpen kizárólag az Sztv. 60-61. §-ának szövegszerű idézete.

Az egy héttel később megismételt helyszíni ellenőrzés alapján kiadott – képzési megfeleltség jóváhagyása tárgyú – kamarai határozat rendelkező része és indokolása szintén csak azt tartalmazta, hogy a korábbi végzésben előírt intézkedések megtörténtek, a hiányosságokat a gyakorlóhely pótolta. Azonban ez a határozat sem tartalmaz konkrét felsorolást arra vonatkozóan, hogy milyen intézkedések történtek, illetve milyen hiányosságokat szüntettek meg. Mindezek alapján – önmagában az iratok ismeretében – nem állapítható meg, hogy a gyakorlóhely az ellenőrzést megelőzően milyen jogszabályban előírt feltételeknek, követelményeknek nem tett eleget, illetve melyek voltak azok a személyi, tárgyi hiányosságok, amelyek nem feleltek meg a gyakorlati képzés folytatására vonatkozó jogszabályoknak és milyen módon pótolták ezeket a hiányosságokat.

Az iratok – és a területi kamara elnökének válaszlevele – alapján az sem állapítható meg, hogy a gyakorlóhely időközben pótolta-e a panaszban megjelölt és a tanulószerződésben vállalt kötelezettségét és a tanuló számára biztosította-e a megfelelő munkaruhát, egyéni védőeszközt, védőfelszerelést, valamint útiköltség térítést. Az Sztv. 26. § (7) bekezdése szerint ugyanis a szakközépiskola és a szakiskola tanulóját a szakképzési évfolyamokon tanulószerződés alapján folyó gyakorlati képzés keretében az érdekvédelem és a munkavédelem tekintetében megilletik mindazok a jogok, amelyeket a munka törvénykönyvéről szóló törvény biztosít a munkavállalók részére.

A kamara eljárásával és az általa hozott érdemi határozatokkal összefüggésben a következőkre kívánok rámutatni. Az Sztv. 60. § (1) bekezdése alapján, a nyilvántartásban szereplő gyakorlati képzést szervező szervezet szakképzési tevékenységét – a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályai szerint – a gazdasági kamara ellenőrzi. A kamara tehát ezen ellenőrzése során – hatósági jogkörben, a közigazgatási hatósági eljárás (a továbbiakban: Ket.) szabályai alapján – mintegy hatóságként jár el. *Mivel eljárása során a Ket. szabályait kell alkalmaznia, ezért az általa hozott határozatoknak is meg kell felelnie a Ket. vonatkozó szabályainak.* Azokat a tartalmi ismérveket, hogy a hatóság által hozott – kötelező erejű – határozatoknak a rendelkező részben, illetve az indokolásában milyen elemeket kell tartalmazniuk, a Ket. 72. §-a állapítja meg.

Eszerint a határozat indokolásának – többek között – tartalmaznia kell a megállapított tényállást és az annak alapjául elfogadott bizonyítékokat.[12] Jelen esetben azonban a kamarai határozat – illetve az azt megelőzően kiadott, hiánypótlásra felszólító végzés – nem tartalmazza sem a tényállást, sem az annak alapján tett, érdemi megállapításokat, kötelezéseket, felszólításokat, amelyeket a kamara az általa feltárt hiányosságok alapján megtett. Mindezek alapján nem egyértelmű, hogy a gyakorlóhely mi alapján teljesítette, pótolta azokat a – konkrétan meg nem jelölt – hiányosságokat, amelyek következtében az egy héttel később megismételt ellenőrzés során a kamara már jóváhagyta a képzési megfeleltségét és engedélyezte a gyakorlati képzés folytatását.

Ezzel összefüggésben szeretném hangsúlyozni, hogy az Alaptörvény XXIV. cikkében foglalt, *tisztességes eljáráshoz való jog* érvényesüléséhez nem elegendő, ha a hatóságok formailag 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. Ebbe ugyanakkor beletartozik az az alkotmányos kötelezettség is, hogy a *hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek a döntéseiket indokolni.* Ellentétes a tisztességes eljárás követelményével az a gyakorlat, amely tartalmilag ellehetetleníti az érintett ügyfél számára azt a jogot, hogy ügyéről teljeskörű és részletes tájékoztatást kapjon, vagy azt a lehetőséget, hogy jogainak és jogos érdekeinek védelmében felléphessen. A vizsgált esetben a kamarai határozat nem felel meg ezeknek e követelményeknek.

Ennek kapcsán szükségesnek tartom még egy fontos kérdésre is ráirányítani a figyelmet. A Ket. által szabályozott hatósági ügyekben elsősorban – fő szabály szerint – *közigazgatási hatóságok járnak el, amelyek személyi állományára, tisztviselőire, ügykezelőire a vonatkozó törvények* – így az állami tisztviselők, illetve köztisztviselők, kormánytisztviselők jogállásáról szóló törvény – *szigorú alkalmazási feltételeket írnak elő.* Ezek a rendelkezések az olyan általános követelményeken túl, mint büntetlen előélet, legalább középfokú iskolai végzettség, stb., *további feltételeket is támasztanak a közhatalmi jogkör leendő gyakorlójával szemben. Többek között annak igazolását, hogy már az állományba történő felvételekor megfelelő közigazgatási ismeretekkel rendelkezik,* vagy vállalja, hogy két éven belül közigazgatási tanulmányok szakirányú továbbképzés során közigazgatási tanulmányok szakirányú szakképzettséget szerez.[13] Ezen szigorú alkalmazási feltételek garantálják, hogy a közhatalom gyakorlói szakszerűen, a közjó és az ügyfelek érdekeinek szem előtt tartásával járnak el a hatósági ügyekben és ezek alapján hozzák meg az érdemi határozataikat.

A területi kamarák vonatkozásában azonban jelenleg nem ismert, hogy milyen szempontok alapján választják ki a hatósági jogkörben eljáró munkatársaikat, illetve, hogy azok rendelkeznek-e megfelelő közigazgatási ismerettel, esetleg gyakorlattal. Az sem egyértelmű, hogy milyen módon történik a szakmai ellenőrzésük, vagy – az állandó jogszabályi változások miatt – a szakmai képzésük.

Mindezek alapján *megfontolandónak tartom, hogy a kamara azon munkatársaira vonatkozóan, akik az Sztv. felhatalmazása alapján, hatósági feladatokat látnak el, és akiknek a Ket. szabályainak kell érvényt szerezniük, szintén valamilyen alkalmazási illetve képzési követelmény érvényesüljön.* Ezen követelménynek pedig legalább arra ki kellene terjednie, hogy a kamarai munkatársak megfelelő, a feladataik ellátásához nélkülözhetetlen közigazgatási ismeretekkel rendelkezzenek, vagy meghatározott – belátható – időn belül ilyen képesítést szerezzenek és ezen ismereteiket folyamatosan aktualizálják, illetve bővítsék.

*Fentiek alapján megállapítottam, hogy az a körülmény, hogy a területi kamarák hatósági jogkörében eljáró munkatársaira vonatkozóan nincs olyan alkalmazási követelmény, amely garantálná a hatósági eljárás szakszerű, a közigazgatási hatósági eljárásról szóló törvény rendelkezéseinek megfelelő lefolytatását, illetve azt, hogy az eljárás alapján meghozott érdemi határozatok megfelelnek a közigazgatási hatósági eljárásról szóló törvényben foglalt tartalmi követelményeknek, a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével összefüggő visszásság bekövetkeztének közvetlen veszélyét hordozza magában.*

---

[12] Ket. 72. § (1) *ea)* pont

[13] Az állami tisztviselőkről szóló 2016. évi LII. törvény 5. § (2)

*Az állami szolgálati jogviszony a Kttv. 39. §-ában foglalt rendelkezéseken túl csak olyan személlyel létesíthető, aki közigazgatási tanulmányok szakirányú szakképzettséggel rendelkezik, vagy vállalja, hogy kinevezésétől számított két éven belül közigazgatási tanulmányok szakirányú továbbképzés során közigazgatási tanulmányok szakirányú szakképzettséget szerez.*

**3.** Végezetül a *harmadik beadványban (AJB-3946/2016.)* jelzett problémával, *a tanulószerződések késedelmes kamarai ellenjegyzésével* összefüggésben a következőket kívánom megállapítani. Ahogyan azt már az előzőekben is kifejtettem, a kamara a tanuló gyakorlati képzésével összefüggésben – így a tanulószerződések ellenjegyzése során is – hatósági jogkörben jár el. Ennek megfelelően eljárása során meg kell tartania a tisztességes hatósági eljárás alkotmányos követelményeit, amelybe beletartozik az is, hogy be kell tartania az adott eljárás lefolytatására irányadó ügyintézési, eljárási határidőket.

A vizsgált esetben – a szülő tájékoztatása szerint – gyermeke tanulószerződését a BKIK hónapokon keresztül nem jegyzete ellen, ugyanakkor hasonló problémával küzdöttek az előző tanévben is, amikor a szeptemberben aláírt tanulószerződést a kamara – többszöri kérésükre – csak májusban küldte meg. Országosan pedig – az MKIK elnökének tájékoztatása szerint – a 2015/2016-os tanévben a kamarák összesen *984 hibátlanul beérkezett tanulószerződés esetében nem tudtak eleget tenni a 10 napos ellenjegyzési kötelezettségüknek.* Lényeges, hogy ez a szám csak a törvényi követelményeknek megfelelően kitöltött és beérkezett tanulószerződésekre vonatkozik. Arra vonatkozóan nem áll rendelkezésemre adat, hogy mennyi idő telt el addig, amíg a tanulószerződést megfelelően kitöltötték és ismételten benyújtották. Adott esetben ugyanis ez is több hétig, hónapig tarthat. Az sem ismert, hogy ezen időtartamból mennyi az, amely a kamarák hosszadalmas eljárása, az iratok feldolgozása miatt következett be, s mennyi időt vett igénybe a tanuló/szülő mulasztása. Mindezek alapján a tanulószerződésekre vonatkozóan nem ismert, de még megbecsülni sem lehet, hogy valójában átlagosan mennyi ideig tart, amíg azt az érintett felek megfelelően kitöltik és a kamara ellenjegyzi. Mindez már önmagában aggályos, hiszen a tanulószerződés az ellenjegyzéssel válik érvényessé.

A BKIK elnökének tájékoztatása – mely szerint a tanulószerződések 40-50%-a hibásan érkezik be – és az MKIK elnöke által rendelkezésemre bocsátott adatok alapján feltételezhető, hogy a tanulószerződések jelentős részében nem kerül sor a jogszabályban megszabott 10 napon belül a kamarai ellenjegyzésre. Érvényes tanulószerződés hiányában pedig – elvileg – a szakmai gyakorlat nem kezdhető meg, mivel a tanuló gyakorlóhelyen betöltött státusza – felelőssége, jogai, kötelezettsége – nem tisztázottak.

Mindezek alapján – álláspontom szerint – annak érdekében, hogy a szakmai gyakorlatra már megfelelő, rendezett jogi keretek között kerüljön sor, szükséges lenne, hogy a tanulószerződéseket a felek valóban a jogszabályban megszabott határidőben – május 31-ig – megkössék. Ennek elősegítésében pedig kiemelkedő szerepet kell vállalnia a területi kamaráknak, mivel az Sztv. 46. §(1) bekezdése szerint *a kamara feladata a tanulószerződések megkötésének elősegítése.* Ezen feladata során pedig kiemelt figyelemmel kell lennie arra is, hogy megfelelően tájékoztassa a tanulókat és szüleiket a tanulószerződés kitöltésének módjáról, határidejéről. *Csak az Sztv.-ben előírt – és korábban már hivatkozott – együttműködési és tájékoztatási kötelezettség megvalósítása, a tanulószerződéssel kapcsolatos információk kellő időben és széles körben történő megismertetése eredményeként várható, hogy a tanulószerződések megkötésére a jövőben gördülékenyen és határidőben sor kerüljön.* Ennek kapcsán szükségesnek tartom azt is megemlíteni, hogy – amennyiben a kamara nem tesz határidőben eleget az ellenjegyzési feladatának – a késedelemmel érintett tanulónak, vagy törvényes képviselőjének nem áll rendelkezésére olyan hatékony jogi eszköz, vagy jogorvoslati lehetőség, amely a kamara mielőbbi döntését – ellenjegyzését – kikényszeríthetné. Bár a Ket. a tisztességes eljáráshoz fűződő alkotmányos elv megtartása érdekében az ügyintézési határidők túllépéséhez komoly szankciókat fűz, azonban az *Sztv. nem tartalmaz ilyen következményeket, nem ír elő szankciókat. Emellett az előírt határidő túllépése miatt jogorvoslati lehetőséget sem biztosít az érintett tanuló/szülő számára, így – tulajdonképpen – ezen kamarai mulasztás szankció nélkül maradhat.*

Ezzel összefüggésben ismételten szeretném hangsúlyozni, hogy a közigazgatási eljárásban az ügyintézési határidők betartásának garanciális jelentősége van. Az Alkotmánybíróság a 72/1995.(XII. 15.) számú határozatában, a II. 2. pontban elvi éllel szögezte le, hogy „a jogállam fogalmának egyik feltétlen ismérve a jogbiztonság. A jogbiztonságnak viszont elengedhetetlen követelménye, hogy a jogalkalmazói magatartás – adott esetben: az államigazgatás és az önkormányzat döntési feladat- és hatáskörébe tartozó ügy törvényi szabályozás szerinti elintézésének időtartama – előre kiszámítható legyen.

Az ügyfél közigazgatási határozathozatalra vonatkozó joga nem tehető függővé attól, hogy a közigazgatási szerv milyen időpontban hajlandó dönteni a hatáskörébe utalt ügyben. A közigazgatásnak ugyanis alkotmányos kötelessége, hogy hatáskörét gyakorolja, azaz illetékességi területén a hatáskörébe utalt ügyben az erre megszabott idő alatt érdemi döntést hozzon. (...) Akár kérelemre, akár hivatalból indul tehát az eljárás, a közigazgatási határozat előírt időben történő kiadása jogos magán- és - közvetlenül vagy közvetve - közérdeket szolgál."

A vizsgált esetben *(AJB-3946/2016.)* – a panaszbeadvány szerint – a tanulószerződést a felek 2015. szeptember 31-én kötötték meg, majd 5 napon belül megküldték a területi kamarának. Az ezt követő hónapokban a panaszos szülő többször, személyesen is kérte a kamarát, hogy küldje meg az ellenjegyzett szerződést, majd ennek elmaradása miatt, 2016. május 9-én fordult hivatalomhoz. Ekkor ugyanis még mindig nem kapta kézhez az ellenjegyzett szerződést, így attól tartott, hogy gyermeke emiatt nem teheti le a szakmai vizsgáit. Állítása szerint a tavalyi évben ugyanígy, többszöri sürgetésére, májusban kapták kézhez a szeptemberben megkötött tanulószerződést. A megkeresésemre adott kamarai válasz alapján ugyanakkor nem állapítható meg pontosan, hogy valójában mikor is került sor a tanulószerződés ellenjegyzésére. Nem vitatom, hogy az eljárás elhúzódására részben a pontatlanul kitöltött szerződés miatt került sor, azonban ez sem indokolja a kamara nyolc hónapon keresztül elhúzódó eljárását, illetve azt a tényt, hogy a panaszos számára csak többszöri kérése eredményeként küldték meg a szerződést.

*Mindezekből következően megállapítom, hogy az a körülmény, hogy a Budapesti Kereskedelmi és Iparkamara a hozzá határidőben megküldött tanulószerződést – a jogszabályban meghatározott 10 napos határidővel szemben – csak több hónap elteltével, indokolatlanul elhúzódó eljárása eredményeként jegyezte ellen és küldte meg a tanuló számára, a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményével, továbbá az érintett panaszos tisztességes eljáráshoz való jogával összefüggő visszás helyzetet eredményezett.*

**Intézkedéseim**

A jelentésemben feltárt alkotmányos jogokkal összefüggő alapjogi visszásságok orvoslása és jövőbeni megelőzése érdekében

**1.)** az Ajbt. 37. §-a alapján – utalva az AJB-*4403/2013.* számú jelentésemben tett ajánlásaimra – ismételten felkérem

– a *nemzetgazdasági minisztert*, hogy az érintett szaktárcákkal együttműködve mielőbb kezdeményezze a szakképzési törvényhez kapcsolódó, annak végrehajtására szolgáló Kormányrendelet megalkotását;

– fontolja meg annak a szükségességét, illetve lehetőségét, hogy – jogszabály módosítás kezdeményezésével vagy egyéb módon – a területi kamarák hatósági jogkörben eljáró munkatársai számára meghatározott kiválasztási és képzési követelményeket vezessenek be;

**2.)** az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján *felkérem a Magyar Kereskedelmi és Iparkamara elnökét*, hogy a jelentésemben foglaltakra figyelemmel

– hívja fel az egyes területi kamarák figyelmét arra, hogy a szakképzéssel kapcsolatos feladataik ellátása során fokozottan ügyeljenek a vonatkozó jogszabályok és a jogszabályokban foglalt eljárási határidők betartására;

– a szakképzési feladatok ellátása során tegyenek eleget a tájékoztatási kötelezettségüknek, különös figyelemmel az adott szakmában rendelkezésre álló szakmai gyakorlóhelyek, illetve a tanulószerződéssel kapcsolatos tudnivalók megismertetésére;

– vizsgálja meg a területi kamarák hatósági jogkörben eljáró munkatársai számára meghatározott kiválasztási és képzési követelmények bevezetésének lehetőségét.

**3.)** Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján *felkérem*

**3.1.** A *Békés Megyei Kereskedelmi és Iparkamara elnökét*, hogy a jövőben kiemelt figyelmet fordítson a szakképzésben részt vevő tanulók és szüleik megfelelő tájékoztatására, a megyében rendelkezésre álló szakmai gyakorlóhelyek minél szélesebb körű megismertetésére,

**3.2**. A *Sopron Megyei Jogú Városi Kereskedelmi és Iparkamara elnökét*, hogy a területi kamara szakképzéssel kapcsolatos feladatai ellátása során a jövőben fokozottan ügyeljen a jogszabályok betartására; ennek keretében

– a szakmai gyakorlóhelyek ellenőrzésével összefüggő tevékenysége során minden esetben hozza meg a szükséges, jogszabályban előírt intézkedéseket és eljárása során fordítson kiemelt figyelmet a garanciális elvek érvényesülésére,

– tegyen meg minden szükséges intézkedést a gyakorlati képzésen részt vevő, fiatalkorú tanulók munkahelyi védelme érdekében;

– a Ket.-ben meghatározott – az érdemi döntés meghozatalára, tartalmára vonatkozó – jogszabályi rendelkezéseket tartsa be.

**3.3.** A Budapesti Kereskedelmi és Iparkamara elnökét, hogy hívja fel munkatársai figyelmét a vonatkozó jogszabályokban (Ket., Sztv.) foglalt határidők maradéktalan betartásának garanciális jelentőségére, az eljárások ennek megfelelő időn belül történő befejezésére.

Tekintettel arra, hogy a vizsgálattal érintett panaszosok esetében, a feltárt sérelem utólagos orvoslására nincs lehetőség, ezért a konkrét ügyekkel kapcsolatban – az előzőeken túl – külön intézkedéseket nem kezdeményezek.

Budapest, 2016. november

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának**
**Jelentése**
**az AJB-5123/2016. számú ügyben**

Előadó: dr. Tóth Lívia

**Az eljárás megindulása**

Egy civil szervezet fordult hivatalomhoz beadvánnyal az „Ipolypart" Ápoló Gondozó Otthon és Rehabilitációs Intézet (3188 Ludányhalászi, Rákóczi út 71-73.) működését sérelmezve. A szervezetet az intézmény egyik lakójának hozzátartozója kereste meg, aki az otthonban uralkodó állapotokat sérelmezte. Tekintettel arra, hogy a panasz alapján felmerült az ellátottak alapvető jogai sérelmének gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény alapján vizsgálatot indítottam. A vizsgálat eredményes befejezése érdekében az üggyel kapcsolatban megkerestem és felkértem a Nógrád Megyei Kormányhivatal Gyámügyi és Igazságügyi Főosztályát, hogy vizsgálja ki a panaszban foglaltakat.

**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.*"];
- 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 fogyatékossággal élők kiemelt védelme: *„Magyarország külön intézkedésekkel védi a családokat, a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket."* [Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdés]

**Alkalmazott jogszabályok**

- Magyarország Alaptörvénye
- Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.)
- Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (Eütv.)
- A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (Szoctv.)
- A személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 1/2000. (I. 7.) SzCsM rendelet (SzCsM r.)
- A pszichiátriai betegek intézeti felvételének és az ellátásuk során alkalmazható korlátozó intézkedések szabályairól szóló 60/2004. (VII. 6.) ESzCsM rendelet

**A megállapított tényállás, a hatósági ellenőrzés tapasztalatai**

A panaszos beadványában előadta, hogy a lakók – álláspontja szerint – emberhez méltatlan körülmények között kénytelenek élni az intézményben. Beszámolt arról, hogy az ágyak koszosak és rendkívül rossz állapotban vannak, a lakók saját ruháit ellopják, a szekrények ugyanis nem zárhatóak. Nem adottak a tisztálkodás feltételei, a panaszos gyermekének testét sebek borítják, folyamatosan fertőzött a bőre, fürdetéskor hypoval öntik le az ellátottakat. A panaszos azt is megírta beadványában, hogy az ápolók bántalmazzák az ellátottakat, „testi és pszichés fenyítést alkalmaznak" velük szemben, büntetésként lekötözik őket, vagy az előírtnál nagyobb dózisú gyógyszerrel nyugtatják le az ellátottakat. A panaszos elmondása szerint több alkalommal jelezte a problémákat az intézményvezetőek, azonban nem történt semmilyen változás.Az eljárás során a Nógrád Megyei Kormányhivatal Gyámügyi és Igazságügyi Főosztályától (a továbbiakban: Kormányhivatal) az alábbi kérdésekre vártam választ:

- az „Ipolypart" Ápoló Gondozó Otthon és Rehabilitációs Intézet rendelkezik-e az előírt szabályzatokkal,
- az ellátottak jogai – különösen a bánásmód és a korlátozó intézkedések tekintetében – csorbulnak-e az intézményben,
- az intézmény a jogszabályi és szakmai követelményeknek (például tárgyi, személyi feltételek) megfelelően működik-e,
- az intézmény rendszeres, illetve rendkívüli ellenőrzései során merültek-e fel ellátotti jogokat, az ellátás minőségét érintő szabálytalanságok, hiányosságok,
- működik-e ellátottjogi képviselő az intézményben, illetve a lakók vagy a hozzátartozók fordultak-e hozzá panasszal, annak elbírálása miként történt meg.

**1.** A Kormányhivatal Gyámügyi és Igazságügyi Főosztályának vezetője mindenekelőtt arról tájékoztatott, hogy 2015-ben a hatóság az intézményben a szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltatók, intézmények és hálózatok hatósági nyilvántartásáról és ellenőrzéséről szóló 369/2013. (X. 24.) Kormányrendelet (Sznyr.) 36. § (1) bekezdése alapján rendes ellenőrzést folytatott le a fogyatékos személyek otthona részlegen. A pszichiátriai betegek otthona, valamint a szenvedélybetegek otthona vonatkozásában – az Sznyr. 44. § (1) bekezdésben foglalt felhatalmazás alapján – a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal (NRSZH) folytatta le az ellenőrzést. Az NRSZH az ellenőrzéséről készült jegyzőkönyv másolatát, illetve döntését a Kormányhivatal részére a tájékoztatás időpontjáig nem küldte meg.

A Kormányhivatal a 2015. évi rendes ellenőrzése során a fogyatékos személyek otthona tekintetében az alábbi – ellátotti jogokat, illetve ellátás minőségét érintő – jogsértéseket, hiányosságokat állapította meg:

- a megállapodás-tervezetben a személyi térítési díjra vonatkozó szabályok nincsenek részletezve,
- az ellátottak intézményi jogviszonyának megszüntetésére vonatkozó tájékoztató nem teljes körű, nem terjed ki a Szoctv. intézményi jogviszony megszűnését szabályzó rendelkezéseire (100-101. §),
- kilenc lakószoba esetén a lakószobában elhelyezett ellátottak száma meghaladja a 4 főt,
- a szakmai létszám részben biztosított, létszámhiány az intézménynél 2 fő fejlesztő pedagógus,
- a személyi térítési díj megállapítása jelentős ingatlanvagyon esetén egy ellátott esetében nem felel meg a jogszabályoknak,
- három ellátott tekintetében a személyi térítési díj megállapítása nem felel meg a 29/1993. (II. 17.) Kormányrendelet (Tr.) 3. § (4) bekezdésében foglaltaknak,
- a tört havi térítési díjak számlázása esetén a jelenléti napok számának meghatározása nem felel meg a Tr. 16. §-ában foglaltaknak.

A 2015. évi rendes ellenőrzés során a Nógrád Megyei Kormányhivatal Salgótarjáni Járási Hivatal Járási Élelmiszerlánc-biztonsági és Állategészségügyi Osztálya ellenőrzése során az intézménynél jelentős élelmiszer-biztonsági hibát nem észlelt, a hatóság részéről szankcióra okot adó hiányosság, hiba nem merült fel. Az ellenőrzés során továbbá a Nógrád Megyei Kormányhivatal Balassagyarmati, Rétsági, Szécsényi Kistérségi Népegészségügyi Intézete arról tájékoztatta a Kormányhivatalt, hogy az ellenőrzött otthonban az ellátás az SzCsM r-ben előírtaknak megfelelően történik, illetve ellenőrzésük során az alábbi közegészségügyi hiányosságokat állapították meg:

- a folyosók falai elpiszkolódtak,
- a folyosók, valamint egyes lakószobák PVC padozatai helyenként felszakadoztak,
- a radiátor csövek rozsdásak.
- a lakószobák és fürdők ajtói – pár kivételével – be vannak törve.

Az otthonban a feltárt közegészségügyi hiányosságok pótlása időközben részben megtörtént, a radiátorok festése azért maradt el, mert fűtéskorszerűsítés van tervben. A létszámhiányt és a lakószobákban elhelyezhető ellátotti létszámot (legfeljebb 4 fő/lakószoba) érintő jogsértés, illetve hiányosság kivételével a fenntartó a Kormányhivatal által feltárt jogsértéseket, hiányosságokat megszüntette. A fenntartó nyilatkozott arra vonatkozóan, hogy a létszámhiányt (2 fő fejlesztő pedagógus) megfelelő végzettségű pályázó hiányában nem tudja megoldani. A lakószobákban elhelyezett ellátotti létszámot érintő jogsértés tekintetében a fenntartó megtette a szükséges intézkedéseket, elindította az intézmény foglalkoztató épületében új lakószobák kialakítását, mely jelenleg is folyamatban van.

**2.** Felkérésemre a Kormányhivatal 2016. augusztus 18-án – előzetes értesítés mellőzésével – helyszíni ellenőrzést folytatott le az intézményben, valamint megkereste a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság Nógrád Megyei Kirendeltségét mint fenntartót (a továbbiakban: SZGYF) és az illetékes ellátottjogi képviselőt is. Az ellenőrzés során az alábbiakat állapította meg a hatóság:

Az intézmény hiánytalanul rendelkezik az SzCsM r. által megállapított szabályzatokkal.

A *korlátozó intézkedésekkel kapcsolatos eljárással* összefüggésben az intézményvezető úgy nyilatkozott, hogy a törvényes képviselők korlátozó intézkedés elrendeléséről, annak formájáról, feloldásáról való tájékoztatása minden esetben megtörténik, viszont a tájékoztatás tényét nem dokumentálják, illetve az SzCsM r. szerinti 6. számú adatlapok másolatait az érintett ellátottak, valamint a törvényes képviselők részére nem adják át, számukra nem küldik meg.[1]

Az intézmény *tárgyi feltételeinek* vizsgálata során megállapította az ellenőrzés, hogy 32 lakószobában az elhelyezett ellátottak száma meghaladja a négy főt.[2] A vizsgálat idején átalakítások folytak az otthonban annak érdekében, hogy megteremtődjenek a lakók jogszabálynak megfelelő elhelyezési feltételei: az egy szobában élő gondozottak száma ne haladja meg a négy főt.

Az intézményvezető nyilatkozott továbbá arról, hogy az intézmény minden esetben figyelembe veszi a Szoctv. 92/K. § (5) bekezdésében[3] megállapított korlátot és csak rendkívül indokolt esetben, valamint soron kívüli elhelyezésre vonatkozó igény esetén helyez el négynél több személyt egy lakószobába. A Kormányhivatal egyéb jogsértést, hiányosságot a tárgyi feltételek tekintetében nem állapított meg.

A *személyi feltételek* vizsgálata során a hatóság feltárta, hogy az SzCsM r. 6. § (2)-(3) bekezdésében és 2. számú mellékletében meghatározott szakmai létszám nem biztosított.

Az intézménynél 2 fő fejlesztő pedagógus, 4 fő ápoló-gondozó (fogyatékos személyek otthona), 1 fő szociális, mentálhigiénés munkatárs, 1 fő ápoló-gondozó (szenvedélybetegek otthona) hiányzott az ellenőrzés időpontjában. A Kormányhivatal egyéb jogsértést, hiányosságot a személyi feltételek vonatkozásában nem állapított meg.

Az intézményben működik ellátottjogi képviselő, akinek elérhetősége, fogadóórájának időpontja több helyen, jól látható módon ki van függesztve. Havonta egy alkalommal tart fogadóórát, melyek időpontjairól év elején tájékoztatja az intézményt, erről az ellátottak értesülnek. Ezen túlmenően évente egy alkalommal tájékoztatót tart az ellátottak részére jogaikról. Legutóbb erre 2015 év végén került sor. A tájékoztatóról jegyzőkönyv és jelenléti ív készült.

A Kormányhivatal által vizsgált időszakban (2016. január 1. - 2016. augusztus 18.) az *ellátottjogi képviselőt* nem keresték fel ellátottak, hozzátartozók, illetve törvényes képviselők olyan jellegű panasszal, amely az ellátást igénybe vevők élethez, emberi méltósághoz, testi épséghez, testi-lelki egészséghez való jogát érintette. Az ellátottjogi képviselő nem kezdeményezett intézkedést a fenntartónál jogszabálysértő gyakorlat megszüntetésére, illetve nem tett észrevételt az intézményben folytatott gondozási munkára vonatkozóan az intézmény vezetőjénél. Tájékoztatása szerint az intézmény a korlátozó intézkedéseket az Szoctv. 94/G. § (1) bekezdése, az Eütv. és az EszCsM rendelet alapján alkalmazza.

A vizsgált időszakban az *intézményhez* nem terjesztettek elő panaszt. Az intézményvezető által kivizsgált panasz tekintetében a fenntartóhoz ellátott, törvényes képviselő jogorvoslati kérelemmel nem fordult, illetve az intézményben alkalmazott korlátozó intézkedés ellen sem lakó, sem törvényes képviselő nem élt panasszal a fenntartónál. A 2016. augusztus 18-án lefolytatott helyszíni ellenőrzés tehát az alábbi hiányosságokat állapította meg:

- a törvényes képviselők korlátozó intézkedésekről való tájékoztatását igazolható módon nem dokumentálják az intézményben,
- a fogyatékos személyek otthonában 9, a pszichiátriai betegek otthonában 23 lakószobában az elhelyezett ellátottak száma meghaladja az előírt létszámot,
- a szakmai létszám nem biztosított az otthonban.

A Kormányhivatal a megkeresésem kapcsán lefolytatott hatósági ellenőrzés jegyzőkönyvét megküldte a fenntartó SZGYF-nek azzal, hogy a jegyzőkönyv kézhezvételétől számított 15 napon belül jelezze, hogy a megállapított hiányosságok megszüntetésére milyen intézkedéseket tett.

[1] SzCsM r. 101/A. § (3)-(8) bekezdés

[2] SzCsM r. 42. § (1) bekezdés

[3] Szoctv. 92/K. § (5) Az intézményben ellátottak száma egyetlen napon sem haladhatja meg a) nappali intézmény esetén – a nappali melegedő kivételével – a szolgáltatói nyilvántartásba jogerősen bejegyzett férőhelyszám száztíz százalékát, b) bentlakásos intézmény esetén a szolgáltatói nyilvántartásba jogerősen bejegyzett férőhelyszám százöt százalékát, éves átlagban pedig a férőhelyszám száz százalékát. Ha az intézményben egymást követő hatvan napot meghaladóan szolgáltatói nyilvántartásba jogerősen bejegyzett férőhelyszámnál több személyt látnak el, a fenntartó köteles kérelmezni a szolgáltatói nyilvántartásba bejegyzett adatok módosítását.

A fenntartó 2016. szeptember 21-én arról tájékoztatta a hatóságot, hogy az „Adatlap korlátozó intézkedések elrendeléshez" c. formanyomtatványt 2016. szeptember 1-jétől az intézmény kiegészítette azzal, hogy az ellátott gondnokát, törvényes képviselőjét milyen módon, és a korlátozó intézkedés megtételét követően mennyi időn belül értesítik. Az eltelt időszakban 1 fő ápoló-gondozó munkakört betöltöttek, további két fő ápoló-gondozó felvétele folyamatban van. Beszámolt arról, hogy sok esetben előfordul, hogy a pályáztatások sikertelenek jelentkező, vagy megfelelő szakképzettséggel bíró jelentkező hiánya miatt. Ezt követően a Kormányhivatal 2016. szeptember 29-én kelt NO/SZGYO/719-11/2016. számú végzésében felhívta a fenntartót, hogy gondoskodjon arról hogy az SzCSM r. szerinti 6. adatlap másolatát az ellátott és törvényes képviselője minden esetben megkapja és ennek ténye igazolt legyen, továbbá intézkedjen a még hiányzó szakmai létszám biztosításáról.

**A vizsgálat megállapításai**

**I. A hatáskör tekintetében**

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ezek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint hatóság, ezen belül közszolgáltatást végző szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. A 18. § (2) bekezdése *a)* pontja alapján a közszolgáltatást végző szerv – függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik – az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó, illetve e feladat ellátásában közreműködő szerv. Az ombudsmani gyakorlat a *közszolgáltatást végző szervek* fogalomkörébe tartozónak tekinti a szociális ellátást nyújtó, így a fogyatékossággal, pszichiátriai és szenvedélybetegséggel élő személyeket gondozó bentlakásos 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 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. Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában rámutatott, hogy *„az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni"*. 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 éllel 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"*. Ha összevetjük az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében, a XI. cikkben, valamint az XV. cikk (1) bekezdésében foglaltakat az 1949. évi XX. törvény 2. § (1) bekezdésének, 70/A. § (1) bekezdésének és 70/F. § (1) és (2) bekezdésének szövegével, megállapítható, 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.

**1.** Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. Ahogyan pedig arra az Alkotmánybíróság felhívta a figyelmet a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában, az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése azonosan deklarálja a jogállami klauzulát, tehát az eddig kialakított alkotmánybírósági gyakorlat relevánsnak tekinthető a vizsgálat során. Az Alkotmánybíróság által gyakran hivatkozott tétel, hogy a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. A jogállamiság elvéből folyó követelmény a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a *jog által megállapított működési rendben*, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott *korlátok között* fejtik ki tevékenységüket. Nem hagyható figyelmen kívül továbbá, hogy *a kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével*, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást.

**2.** Az Alaptörvény II. cikke alapján az *emberi méltóság* sérthetetlen, minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz. A korábban irányadó és az Alaptörvény hatályba lépését követően is hivatkozási pontot jelentő alkotmánybírósági gyakorlat az emberi méltósághoz való joggal kapcsolatosan arra hívja fel a figyelmet, hogy *a méltóság az emberi élettel eleve együtt járó minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan, s ezért minden emberre nézve egyenlő*. Az egyenlő méltósághoz való jog az élethez való joggal egységben azt biztosítja, hogy ne lehessen emberi életek értéke között jogilag különbséget tenni. *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.** *A fogyatékossággal élő személyek jogairól szóló ENSZ Egyezmény* 19. Cikke értelmében az Egyezményben részes államok elismerik a fogyatékossággal 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 fogyatékossággal élő személyek teljes mértékben élvezhessék e jogaikat és a teljes közösségi befogadást és részvételt, beleértve a következők biztosítását: a) a fogyatékossággal 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 fogyatékossággal 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 fogyatékossággal élő személyek számára is, és igényeikhez igazítottak.

### III. A vizsgálat érdemi megállapításai, következtetések

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 fogyatékossággal élő személyek jogairól szóló egyezmény végrehajtásának segítésére, védelmére és ellenőrzésére.

A szerződések jogáról szóló Bécsi szerződés 31. cikke értelmében a szerződést jóhiszeműen, kifejezéseinek szövegösszefüggésükben szokásos értelme szerint valamint tárgya és célja figyelembevételével kell értelmezni. A fogyatékossággal 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 fogyatékossággal élő személy számára, és a velük született méltóság tiszteletben tartásának előmozdítása.

Az Egyezmény alapelvei között elsőként említi továbbá, hogy *a fogyatékossággal élő személyeket is megilleti a veleszületett méltóság, az egyéni autonómia tisztelete, beleértve a saját döntés meghozatalának szabadságát és a személyek függetlenségét.* Ebből következően a jelentés tartalmában az emberi méltóság alapjogi védelmének primátusából vezeti le a fogyatékossággal élő személyeket megillető további és felhívott alapjogok érvényesülésének problémáit.

Mindehhez kapcsolódóan szeretném kiemelni, hogy a fogyatékosságtudomány szakértői szerint paradigmaváltást jelent az Egyezmény elfogadása. Nagy előrelépést jelentett a fogyatékossággal 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.

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 polgárairól való gondoskodás, a felelős intézkedés a megfelelő ellátási rendszerek átgondolt működtetése, mivel a helyzet jogállami megoldása ágazati normák előírásain alapul. Az intézmény 100 fő férőhelyen fogyatékos személyek otthona, 230 fő férőhelyen pszichiátriai betegek otthona, 40 fő férőhelyen szenvedélybetegek otthona szolgáltatást nyújt. A Kormányhivatal által lefolytatott vizsgálat eredményeit összegezve az alábbi megállapításokat teszem:

**A tárgyi feltételek tekintetében**

Az intézmény a település központjában, tömegközlekedéssel jól megközelíthető helyen fekszik, külső és belső akadálymentesítettsége biztosított. A berendezési tárgyak megfelelnek a lakók életkori sajátosságainak, egészségi és mozgásállapotuknak, nagy részük régi, kopottas, de tiszta. A fogyatékos otthoni részlegen a folyosók falai tisztasági festésre szorulnak, a linóleum több helyen hibás, hiányos, de tiszta. Az ellátottak szekrényei zárhatóak az otthonban, de folyamatos a zárak, alkalmanként a szekrényajtók cseréje, mert a gondozottak rendszeresen megpróbálják egymás szekrényeit feltörni. Az ellenőrzés időpontjában két szekrény nem volt zárható, mindkettő zárcserére szorult. Az SzCsM r. 42. § (1) szerint – ha e rendelet másként nem rendelkezik – a bentlakásos intézményi lakószobában legfeljebb négy személy helyezhető el.

Négynél több személyt egy lakószobában csak kivételesen indokolt esetben, valamint soron kívüli elhelyezésre vonatkozó igény esetén lehet elhelyezni, figyelemmel az Szoctv. 92/K. § (5) megállapított korlátra.

A 41. § (4) bekezdés szerint pedig a bentlakásos intézmény akkor alkalmas gondozási feladatok ellátására, ha a lakószobában egy ellátottra legalább hat négyzetméternyi lakóterület, tíz ellátottra legalább egy fürdőkád vagy zuhanyzó, valamint nemenkénti illemhely jut és biztosított a folyamatos fűtés- és melegvíz-szolgáltatás. Az intézményben az ellátottanként 6 $m^2$ lakóterület, a zuhanyzók és nemenkénti illemhelyek száma megfelel a jogszabályi előírásoknak, az ellenőrzés időpontjában azonban a fogyatékos személyek otthona kilenc lakószobájában 5 fő, a pszichiátriai betegek otthona 23 lakószobájában 5-6 főt helyeztek el.

*A fentiekből következően megállapítom, hogy a jogszabály által előírtnál nagyobb létszámú lakó egy szobában történő elhelyezése az ellátottak emberi méltósághoz való jogával összefüggésben visszásságot okozott.* Fontos megjegyezni, hogy az intézményvezető tájékoztatása szerint jelenleg folyamatban van az otthon foglalkoztató épületének átalakítása, melyben lakószobákat alakítanak ki, így megoldható lesz a jogszabály által előírt feltételek teljesítése.

**A személyi feltételek tekintetében**

A vizsgálat időpontjában a szakmai létszám nem volt biztosított: 2 fő fejlesztő pedagógus, a fogyatékos személyek otthonában 4, a szenvedélybetegek otthonában 1 fő ápoló-gondozó, valamint 1 fő mentálhigiénés munkatárs hiányzott.

A fogyatékosságuk, szenvedélybetegségük 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 és létszámának megléte. A tájékoztatás szerint a szakképzettségi arány valamennyi szolgáltatás tekintetében biztosított, *a dolgozói létszámhiány azonban a lakók emberi méltósághoz való jogával és a jogbiztonság követelményével összefüggésben visszásságot okoz.*

A vizsgálat ideje alatt 1 fő ápoló-gondozó státuszt betöltöttek, további 2 fő ápoló-gondozó felvétele pedig folyamatban volt.

**A lakókkal való bánásmód tekintetében**

A Szoctv. 94/E. § (4) bekezdése szerint a személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmény az általa biztosított szolgáltatást olyan módon végzi, hogy figyelemmel legyen az ellátást igénybe vevőket megillető alkotmányos jogok maradéktalan és teljes körű tiszteletben tartására, különös figyelemmel az élethez, emberi méltósághoz, a testi épséghez, a testi-lelki egészséghez való jogra.

Az intézményvezető nyilatkozata szerint nem fordult elő olyan eset, amikor a fenti jogszabályban foglaltakat megsértették volna. Heti három alkalommal ellenőrzik az ápolók, hogy az ellátottak megfelelően tisztálkodnak-e, szükség esetén segítséget is nyújtanak ebben. A kádban történő fürdést követően minden esetben megtörténik a kád hypozása szórófejes flakonból, majd zuhannyal öblítik ki a kádat, mielőtt a következő ellátott azt igénybe venné. A tisztálkodási szereket az intézmény biztosítja, illetve egyes ellátottak rendelkeznek saját tisztálkodási szerrel. A fürdés ellenőrzés legalább heti 3 alkalommal azért szükséges, mert sok gondozott esetében előfordult korábban, hogy hetekig nem fürdött.

A tájékoztatás szerint a lakók bántalmazása ápoló, vagy más dolgozó részéről nem fordult elő, ennek gyanúja okán eljárás nem volt folyamatban. Többször előfordul viszont, hogy az ellátottak egymást megütik. Rendőri intézkedésre nem került sor, a biztonsági őr beavatkozására azonban már volt szükség ellátottak közötti verekedés megszüntetése érdekében. Az intézmény orvosa, illetve pszichiáter szakorvosa nem tapasztalt olyan külsérelmi nyomokat egyetlen ellátott esetében sem, amelyeke bántalmazásból eredhettek.

Sem szóbeli, sem írásbeli bejelentés nem történt ellátott, illetve törvényes képviselő vagy hozzátartozó részéről, amelyben azt jelezték volna, hogy az ellátottat az intézmény valamely dolgozója bántalmazta.

**A korlátozó intézkedések alkalmazásának tekintetében**

Az intézmény az SzCsM r. 101/A §-ának megfelelően részletes eljárásrenddel rendelkezik a veszélyeztető vagy közvetlen veszélyeztető magatartást tanúsító ellátottakkal szemben alkalmazandó korlátozó intézkedésekkel kapcsolatban. A szabályzat a Házirend mellékletét képezi és tartalmazza a jogszabály által előírt kötelező elemeket.

A Kormányhivatal által vizsgált időszakban 19 ellátott esetében került sor az osztály, illetve az intézmény elhagyásának korlátozása, egy ellátott esetében kémiai korlátozásra és két pontos rögzítés alkalmazására volt szükség. A korlátozást miden estben az intézmény pszichiáter szakorvosa rendelte el, az SzCsM r. szerinti 6. számú adatlapot, illetve betétlapot minden esetben kitöltötték.

Az SzCsM. r. 101/A § (3), (6) és (7)-(8) bekezdései szerint korlátozó intézkedés alkalmazása esetén – ide nem értve a pszichés megnyugtatást – a 6. számú melléklet szerinti adatlapot kell kitölteni. A korlátozó intézkedés időtartama alatti megfigyeléseket, állapotleírást a betétlapon kell részletesen feltüntetni. *A kitöltött adatlapot a gondozási tervhez kell csatolni.*

Az ellátottat szóban tájékoztatni kell a korlátozó intézkedés végrehajtása előtt annak elrendeléséről és formájáról, valamint a korlátozó intézkedés feloldásáról.

Az ellátott törvényes képviselőjét tájékoztatni kell

a) a korlátozó intézkedés végrehajtása előtt, halaszthatatlan esetben a végrehajtás alatt vagy azt követően 3 napon belül a korlátozó intézkedés elrendeléséről és formájáról,

b) a korlátozó intézkedés feloldásáról.

*A korlátozó intézkedés feloldásáról történő tájékoztatással egyidejűleg az adatlap másolatát át kell adni, illetve meg kell küldeni az ellátottnak, valamint törvényes képviselőjének.*

A vizsgálat szerint a kitöltött adatlapot nem csatolják a gondozási tervhez, de az ellátott anyagában megtalálható, illetve a gondozási terven minden esetben rögzítik a korlátozó intézkedések elrendelését.

Az intézményvezető nyilatkozata szerint az ellátottak szóbeli tájékoztatása és a törvényes képviselők tájékoztatása minden esetben megtörténik, rendszerint telefonon, illetve e-mail-ben, ritkábban levélben.

*Nem dokumentálják azonban azt, így nem igazolt az a tény, hogy a törvényes képviselők – korlátozó intézkedés elrendeléséről, formájáról, feloldásáról való – tájékoztatása megtörténik, illetve az adatlapok másolatát az érintett ellátottak, illetve törvényes képviselők nem kapják meg.*

Az ellátottjogi képviselőt e-mail útján minden esetben tájékoztatják, a dokumentációt megkapja, amit a 6. számú adatlapon aláírásával igazol.

A korlátozó intézkedések jogszabályban meghatározott alkalmazásának és dokumentálásának célja, hogy ezen jelentős alapjog-korlátozásra csak megfelelő garanciák mellett kerülhessen sor. A megfelelő személyek (az intézmény orvosa, a törvényes képviselő és az ellátottjogi képviselő) korlátozó intézkedésekről való értesítésének szintén garanciális jelentősége van az ellátotti jogok érvényesülése szempontjából. Jelentősége abban áll, hogy a kiszolgáltatott helyzetben lévő ellátott érdekeinek, jogainak védelmére hivatott személy a leghamarabb értesüljön e súlyos alapjog-korlátozásról, és annak figyelemmel kísérésével, a szükségesség-arányosság kritériumainak szem előtt tartásával biztosíthassa az eljárás törvényességét. *Figyelemmel a fentiekre, megállapítom, hogy annak ténye, hogy a törvényes képviselők tájékoztatása a korlátozó intézkedések alkalmazásáról nem igazolt, valamint az a gyakorlat, mely szerint az adatlapok másolatát az ellátottak és a törvényes képviselők nem kapják meg, a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggésben visszásságot okozott, egyúttal közvetlenül veszélyezteti az ellátottak emberi méltósághoz való jogát is.*

Az eljárás során a kapott tájékoztatás szerint az intézmény vezetése az adatlapot kiegészítette az ellátott törvényes képviselője értesítésének időpontjával.

**2.** A vizsgálat során megkerestem a fenntartót, melynek vezetője tájékoztatott arról, hogy 2016. július 21-én az SZGYF munkatársai hasonló panaszbejelentés miatt vizsgálatot folytattak az otthonban, mely során az emberhez méltatlan körülményeket, higiénés hiányosságokat, bőrfertőzést, sérüléseket nem tapasztaltak.

A fenntartó rendelkezésemre bocsátotta az otthon Házirendjét is. A dokumentum XI. fejezet 11.1. pontja b) alpontjában az szerepel, hogy „az intézményi jogviszony megszűnhet az ellátott, *hozzátartozó* vagy törvényes képviselőjének a jogviszony megszüntetésére vonatkozó kérelmével". Ezzel kapcsolatban fontosnak tartom megjegyezni, hogy a Szoctv. intézményi jogviszony megszüntetésére vonatkozó szabályaiban 2015. január 1-jétől több módosítás is történt. Többek között a 100. § kiegészült az intézményi megállapodás felmondásának lehetőségével, melynek konkrét szabályait a 101. § részletezi, azonban ezek a változások a Házirendben nem jelennek meg, így a szabályzat nem fedi maradéktalanul a hatályos jogszabályi előírásokat.

Ezen túlmenően aggályosnak tekinthető az is, hogy a Házirend a törvényes képviselőnek nem minősülő hozzátartozó kérelmére is lehetőséget ad a jogviszony megszüntetésére. A Szoctv. a jogviszony keletkezésével és megszűnésével kapcsolatban kérelem benyújtására az ellátottat vagy törvényes képviselőjét jogosítja fel, a hozzátartozót e tekintetben nem említi, így álláspontom szerint az idézett Házirendben található szabály a jogszabállyal ellentétes.

Hasonlóan pontatlanul fogalmaz a dokumentum a XIV. fejezet 14.2. pontban a gyógyszerköltségek viselésének szabályainál is. A Házirend szerint „az intézményi gyógyszeres alaplistában fel nem sorolt gyógyszerek költségeit az alábbi kivételekkel az ellátott viseli: az intézmény viseli az ellátást igénybe vevő rendszeres és eseti egyéni gyógyszerszükségletének teljes költségét, ha az ellátást igénybe vevő részére a költőpénzt az intézmény biztosítja".

Ezzel szemben az SzCsM r. 52.§ (6) szerint „a bentlakásos intézmény viseli az ellátást igénybe vevő rendszeres és eseti egyéni gyógyszerszükségletének

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[4], vagy

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 gyógyszerszükségletének költségét. Ebben az esetben a bentlakásos intézmény az ellátást igénybe vevő jövedelmének a költőpénz összegét meghaladó részét az egyéni gyógyszerszükséglet mértékéig kiegészíti".

A jogszabály szerint tehát a gyógyszerszükséglet 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 gyógyszerszükséglet 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 gyógyszerszükségletének költségét.

*A fentiekből következően megállapítom, hogy az intézmény Házirendje nem felel meg maradéktalanul a vonatkozó jogszabályi rendelkezéseknek, és ez a körülmény a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményével összefüggésben visszásságot okoz.*

**Intézkedéseim**

Noha a jelentésemben feltárt alapvető jogokkal összefüggő sérelmek egy részét a fenntartó orvosolta, a további visszásságok orvoslása, valamint jövőbeli megelőzése érdekében

- az Ajbt. 32. § (1) bekezdései értelmében *felkérem* az „Ipolypart" Ápoló Gondozó Otthon és Rehabilitációs Intézet intézményvezetőjét, valamint a fenntartó Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság Nógrád Megyei Kirendeltségének vezetőjét, hogy az alábbiakban együttműködve
  - gondoskodjanak arról, hogy a tárgyi és személyi feltételek az intézményben megfeleljenek a jogszabályi előírásoknak,
  - intézkedjenek a Házirend jogszabályi rendelkezéseknek való megfelelését célzó felülvizsgálatáról,
  - gondoskodjanak arról, hogy az ellátotti jogok – különös figyelemmel a korlátozó intézkedések alkalmazása esetén – csorbítatlanul érvényesüljenek az intézményben.
- az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján *felkérem* a Nógrád Megyei Kormányhivatal kormánymegbízottját, hogy a jövőben kísérje fokozott figyelemmel az „Ipolypart" Ápoló Gondozó Otthon és Rehabilitációs Intézet jogszabályoknak megfelelő működését, annak érdekében, hogy az ellátottak gondozása alapvető jogaik teljes tiszteletben tartása mellett folyhasson.

Budapest, 2016. november

Székely László sk.

[4] Szoctv. 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 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.

**Az alapvető jogok biztosának**
**Jelentése**
**az AJB-1295/2016. számú ügyben**
(kapcsolódó ügy: AJB-680/2016.)

Előadó: dr. Herke Miklós

**Az eljárás megindítása**

**I.** Az *AJB-1295/2016. (AJB-2483/2015.)* számú ügyben a panaszos 2013 áprilisában területalapú támogatást kért, amit a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal (a továbbiakban: MVH) előbb jóváhagyott, majd – ellenőrzést követően – 2014 májusában a 283/0301/2497/5/2013. számú határozatával elutasított. A döntés ellen benyújtott fellebbezés – a 2014. június 16-án bekövetkezett hatásköri változás miatt – a földművelésügyi miniszterhez került. A miniszter 2014 decemberében új eljárást rendelt el, de – a 2015 májusában benyújtott panasz szerint – az MVH-nál nem történt semmi, holott jogerős területalapú döntés hiányában, sem az anyajuh, sem a kérődző szerkezetátalakítási program támogatási összegeit nem kapja meg a panaszos.

**II.** Az *AJB-680/2016. (AJB-7784/2015.)* számú ügyben a panaszos az MVH 2269/0801/62681/21/2012. számú, agrár-környezetgazdálkodási támogatást elutasító határozata ellen 2014 októberében nyújtott be fellebbezést. A panasz 2015. októberi benyújtásáig a fellebbezés elbírálására jogosult Miniszterelnökséget vezető miniszter a jogorvoslati kérelemről nem döntött.

Mindkét panaszbeadvány közös eleme, hogy a másodfokú hatóságok az MVH elsőfokú döntései ellen benyújtott fellebbezésekben – határidőben – nem hoztak érdemi döntést, a panaszosok a fellebbezési eljárások elhúzódását kifogásolják. Figyelemmel arra, hogy a beadványokkal 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 a földművelésügyi minisztertől, a Miniszterelnökséget vezető minisztertől, valamint az MVH vezetőjétől.

**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 polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (Pp.);
- A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.);
- A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. tv. módosításáról és az egyes közigazgatási nemperes eljárásokban alkalmazandó szabályokról szóló 2005. évi XVII. törvény (Np.tv.);
- A mezőgazdasági, agrár-vidékfejlesztési, valamint halászati támogatásokhoz és egyéb intézkedésekhez kapcsolódó eljárás egyes kérdéseiről szóló 2007. évi XVII. törvény (MVH törvény);

- Az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény (Ütv.);
- Egyes törvényeknek a kormányzati szerkezetalakítással összefüggő módosításáról szóló 2014. évi XXXV. törvény (Mód.tv.);
- A Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet

**A megállapított tényállás**

**I.** *AJB-1295/2016. számú ügy:*

A panaszos 2013 áprilisában egységes területalapú támogatás kifizetésére, majd 2013 májusában a 2013. évi kérődző szerkezetátalakítási támogatásra és a 2013. évi anyajuhtartás támogatásra nyújtott be kérelmeket.

A 2013. évi egységes területalapú támogatási kérelmet az MVH 2014. április 30-án a 283/0301/2497/5/2013. számú határozatával elutasította.

Az MVH-hoz 2014. május 28-án érkezett fellebbezést – az időközben[1] bekövetkezett hatásköri változás miatt – az MVH 2014. július 24-én kelt végzéssel áttette a másodfokon eljáró agrárpolitikáért felelős miniszterhez. A földművelésügyi miniszter nevében kiadott – 2014. december 22-én kelt – MVHF/895-1/2014. számú végzés megsemmisítette az MVH elsőfokú döntését és új eljárásra utasította az első fokú hatóságot. A másodfokú döntés indokolása szerint „*a másodfokú eljárás során irányadó ügyintézési határidő – tekintettel a Ket. 33. § (6) bekezdésére – 2014. 08. 05. napján kezdődött, lejárata 2014. 10. 06. napja. Az ügyintézési határidő túllépésének indoka az MVH törvény módosításáról rendelkező Mód.tv. 51. §-a alapján történt hatáskör változás és kormányzati szerkezet átalakítás.*" A döntés a határidő túllépésével kapcsolatban egyéb rendelkezést nem tartalmazott.

*I:1. A földművelésügyi miniszter tájékoztatásának*[2] *összefoglalása:*

Az MVH az új eljárás során a 283/0301/2497/17/2013. számú – 2015. április 22-én kelt – határozatával ismételten elutasította a panaszos kérelmet, aki a döntésről 2015. május 4-én értesült. A nem határidőn belül előterjesztett fellebbezésre tekintettel a döntés jogerőssé vált.

Ezt követően a panaszos 2013. évi kérődző szerkezetátalakítási támogatás iránti kérelmét is elutasították 2015. június 3-án, a 283/0301/2497/19/2013. számú határozattal. Az ügyfélkapun keresztül 2015. június 22-án átvett döntés további sorsáról nem volt ismeretük. A panaszos anyajuhtartás támogatás igénybevételi kérelmének a MVH a 64/0301/949/2/2013. számú határozatával 2015. június 26-án helyt adott.

A jogszabályi előírások ismertetésén túl a miniszter közölte, hogy a Földművelésügyi Minisztérium (a továbbiakban: FM), mint másodfokú hatóság folyamatosan törekszik arra, hogy az ügyfelek, a gazdák érdekeit figyelembe véve, soron kívül járjon el, annak ellenére, hogy soron kívüli eljárási kötelezettséget a hatályos jogszabály nem állapít meg. A miniszter szerint ennek ellenére előfordulhatnak olyan esetek, amikor nem tudnak határidőben döntést hozni. Ilyenkor az ügyfeleknek lehetőségük van arra, hogy közigazgatási jogkörben okozott kártérítés iránt polgári peres eljárást kezdeményezzenek az illetékes bíróság előtt. Jelezte továbbá, hogy a bírósági joggyakorlatban pusztán az ügyintézési határidő túllépése nem eredményezi a közigazgatási döntés hatályon kívül helyezését vagy esetleges kár megállapítását.

Álláspontja szerint, mivel a kérelmekben az első fokon eljáró hatóság, az MVH döntést hozott, az ügyintézési határidő túllépésén kívül nem mulasztott.

**II.** *AJB-680/2016. számú ügy*

A panaszos agrár-környezetgazdálkodási támogatással kapcsolatos kérelmét az MVH 2014. szeptember 23-án, a 2269/0801/62681/21/2012. számú határozatával elutasította.

A 2014. október 14-én benyújtott fellebbezését az MVH 2014. december 4-én terjesztette fel a Miniszterelnökséget vezető miniszterhez, mint másodfokon eljáró hatósághoz. A miniszter nevében – 2015. november 19-én – kiadott JHÁT-JF/6105/2 (2015) számú másodfokú határozat az elsőfokú határozatot helybenhagyta, mint jogszerűt és megalapozottat.

[1] 2014. július 16.

[2] MVHF/3898-1 /2015.

Ugyanakkor a másodfokú döntés indokolása szerint „*A másodfokú eljárás során irányadó ügyintézési határidő – tekintettel a Ket. 33. § (6) bekezdésére – 2014. december 5. napján kezdődött, tartama az MVH törvény 57/A. § (4) bekezdése alapján 2 hónap, ennek megfelelően az ügyintézési határidő lejárta 2015. február 5. napja, melyből következően a Ket. 33/A. § (2) bekezdése alkalmazásának van helye.*" A döntés rendelkező része ezzel kapcsolatban további intézkedést nem tartalmazott.

*II.1. A Miniszterelnökséget vezető miniszter tájékoztatásának[3] összefoglalása:*

A másodfokú döntést az elsőfokú hatóság útján kell közölni az ügyféllel, ezért az ügyben a teljes iratanyagot 2015. november 30-án átadták az MVH-nak.

A folyamatban lévő ügyek rendkívül nagy száma, a 2007-2013-as programozási időszak zárásával járó jelentős ügyteher miatt a döntések meghozatala hosszabb időt vett igénybe. A Miniszterelnökség 2015-ben csak az EMVA-hoz kapcsolódóan több mint 4300 másodfokú eljárást folytatott le, ez jelentős mértékben járult hozzá az érintett uniós források felhasználásához. A korábban indult ügyek intézése megelőzte a később keletkezetteket.

A másodfokú döntések tartalmazzák a Ket. 72. §-ába foglalt kötelező tartalmi elemeket, így az ügyintézési határidőre vonatkozó megállapításokat is, megjelölve az ügyintézési határidő kezdetének és lejártának napját, az esetleges határidő túllépést, valamint – ha az fennáll – azt, hogy a Ket. 33/A. § (2) bekezdés alkalmazásának van helye. A fellebbezési eljárás lefolytatásáért az ügyfél az MVH törvény alapján nem köteles illeték vagy díj fizetésére. A bírósági gyakorlat értelmében önmagában az ügyintézési határidő túllépése az ügy érdemére ki nem ható eljárási szabálysértésnek minősül, kártérítésnek ezen az alapon nincs helye.

A támogatási kérelmek elbírálása az első fokon eljáró MVH hatáskörébe tartozik, így ők rendelkeznek információval az esetleg határidő túllépésről.

*II.2. Az MVH elnöke tájékoztatásának[4] tartalma:*

A panaszos fellebbezése 2014. október 15-én érkezett az MVH Győr-Moson-Sopron Megyei Kirendeltségéhez, amit október 28-án továbbított az MVH Közvetlen Támogatások Igazgatóságához. Ez idő alatt a belső eljárásrend[5] alapján lezajlott a fellebbezés és az elsőfokú döntés szakmai és jogi szempontú vizsgálata, valamint az akta iratainak összegyűjtése, rendszerezése. A Közvetlen Támogatások Igazgatósága újból megvizsgálta – a kirendeltség írásbeli álláspontja alapján –, hogy indokolt-e a határozat saját hatáskörben történő visszavonása, módosítása, majd a fellebbezést – az iratanyaggal együtt – november 14-én továbbította az MVH Jogorvoslati Főosztályához, mely november 27-én elektronikusan, 2014. december 4-én, papír alapon is átadta a Miniszterelnökségnek.

Az MVH a fellebbezés felterjesztése során 13 nappal túllépte az MVH törvényben meghatározott 30 napos határidőt, amit azzal indokolt, hogy a 2014. július 16-ai hatáskörváltozás jelentős szervezeti változásokat is okozott és az azt követő hónapokban még nem alakult ki a fellebbezések felterjesztését megfelelően koordináló eljárás, illetve nem állt fel a felterjesztésekért felelős szervezeti egység. Az MVH új SzMSz-ének 2015. július 30-ai hatályba lépésével ez a probléma megoldódott és megkezdte működését az Információs és Perképviseleti Főosztályhoz tartozó Szervezési és Koordinációs Osztály. Az MVH nem tudott nyilatkozni arról, hogy a Miniszterelnökség, mint másodfokú hatóság milyen ok miatt nem hozott határidőben döntést.

A JHÁT-JF/6105/2 (2015). számú másodfokú határozatot az MVH 2015. november 30-án vette át, az elsőfokú döntést helybenhagyó határozatot 2016. január 13-án iktatták és másnap postázták a panaszosnak. Ő azt 2016. január 18-án átvette. Az iktatás elhúzódását a 2007 és 2013 közti európai uniós programozási időszak végkifizetéseivel kapcsolatos 2015. december 31-i határidőnek tudták be. Azok az eljárások élveztek prioritást, melyekben a másodfok új eljárás lefolytatására kötelezte az MVH-t, mert ezekben nem csak az új eljárásokat kellett lefolytatni, hanem az azok eredményeként megszülető, kifizetésről szóló határozatok alapján a támogatási összegek kiutalását is teljesíteni kellett.

[3] AVÁT/135/2(2015).
[4] 269/0801/6268/29/2012.
[5] 8/2014. Elnöki Körlevél 3.1. pont

A panaszos esetében azonban az elsőfokú döntést helybenhagyó másodfokú döntés született, ami nem eredményezett sem új eljárás lefolytatására irányuló kötelezettséget a MVH számára, sem pedig kifizetést az ügyfél részére. Az MVH által 2015. évben kezelt elsőfokú hatósági ügyek száma egyébként 1.374.847 volt, melyet 1420 hatósági ügyintéző dolgozott fel. Az év végén különösen nagy munkateher alatt dolgoztak. A támogatásokkal kapcsolatban az MVH törvény[6] határoz meg díj- és illetékmentes eljárásokat. Fellebbezések esetén sincs jogszabályi előírás díjfizetési kötelezettségre. Ezért, amennyiben az elsőfokú döntéssel szemben biztosított a fellebbezési jog, úgy a fellebbezés benyújtása ingyenes. A Ket. 33/A. §-a alapján az esetlegesen befizetett díj visszafizetésére nincs kötelezettsége a hatóságnak. Az eljárási határidő túllépése esetén azonban az állampolgár – a Np.tv. 2. §-a szerinti – kérelemmel élhet, illetve ha kár érte, államigazgatási jogkörben okozott kár megtérítése iránt pert indíthat polgári bíróság előtt a közigazgatási szerv ellen. A határidő túllépése egyébként – figyelemmel az ítélkezési gyakorlat által kialakított jogértelmezésre is – főszabály szerint nem tekinthető az ügy érdemére kiható eljárási hibának, ugyanis a Ket. a határidő túllépéséhez nem fűz olyan jogkövetkezményt, amely az ügyfél mentesülését eredményezhetné a támogatási kérelem érdemi vizsgálat nélküli/érdemi elutasítása alól. Továbbá, elkötelezett az MVH a gazdabarát, az ügyféli jogok érvényesítését biztosító, átlátható működés mellett. Folyamatosan fejlesztik a hivatal eljárásrendjeit, mindent megtesznek, hogy az eljárások az irányadó jogszabályok és az ezekkel összhangban álló belső szabályozóik szerinti határidőben befejeződjenek. Ezen kívül, ha a jövőben bármilyen mulasztás történne az ügyintézés során, a miniszterelnökséget vezető miniszter minden rendelkezésre álló lépést meg fog tenni a megfelelő működés helyreállítása és fenntartása érdekében.

III. *Jelen vizsgálatomat megelőző hasonló ügyek ombudsmani tapasztalatai:*

***III.1.*** Az MVH uniós mezőgazdasági támogatásokkal kapcsolatos eljárásaival és döntéseivel kapcsolatban – több állampolgári panasz alapján – az OBH-2206/2008. számú jelentés[7] – többek között – a következőket tartalmazza: *„(…) az eljáró hatóság elsősorban másodfokú döntésének meghozatalakor jelentős mértékben túllépte a 60 napos ügyintézési határidőt. A késedelmes ügyintézés oka egyrészt az, hogy az egyes támogatási formákhoz kötődő döntések viszonylag azonos időszakban történnek, ezért a fellebbezések is egyszerre érkeznek meg (torlódnak) a hivatalhoz, másrészt az, hogy az MVH is kénytelen volt létszámot csökkenteni (72 fő), de emellett állandó fluktuációs gondokkal is küzd. Jelenleg olyan szakmai képzés, mely biztosítaná a szakember utánpótlást ezen a területen, nincs". „… az MVH több esetben is jelentősen túllépte a rá vonatkozó ügyintézési határidőt, (…) ezért a fentiekben megfogalmazott érvek alapján a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelményével, valamint tisztességes eljárással összefüggő alkotmányos visszásságot idézett elő."* Ezért az ombudsman kezdeményezte az MVH elnökénél, hogy – többek között – gondoskodjon a támogatási ügyekben benyújtott fellebbezések törvényes határidőben történő elintézéséről.

***III.2.*** 2014. évben több panaszbeadvány[8] érkezett hivatalomba, melyekben az MVH eljárásait, a fellebbezések késedelmes felterjesztését, a másodfokú eljárások elhúzódását, továbbá más valós vagy vélt jogsértéseket kifogásoltak. Az AJB-2221/2014. számú ügyben a panaszosok – többek között – a fellebbezés késedelmes felterjesztését és elbírálásának elhúzódását kifogásolták, amit az MVH elnöke elismert. A másodfokú közigazgatási döntéssel szemben benyújtott bírósági felülvizsgálati kérelem miatt eljárásomat – az Ajbt. 18. § (7) bekezdése[9] alapján – meg kellett szüntetnem, de a határidő túllépése miatt rögzítettem a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét és felhívtam az MVH elnökének figyelmét az ügyintézési határidők betartásának garanciális jelentőségére.

---

[6] MVH törvény 74. §-a

[7] http://www.ajbh.hu/documents/10180/103448/200802206.rtf/0d77459d-b482-4b33-9983-e734689c1ae6?version=1.0&redirect=http%3A%2F%2Fwww.ajbh.hu%2Fkezdolap%3Fp_p_id%3D3%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dmaximized%26p_p_mode%3Dview%26_3_groupId%3D0%26_3_keywords%3DOBH%2B2206%252F2008.%2B%26_3_struts_action%3D%252Fsearch%252Fsearch%26_3_redirect%3D%252F

[8] AJB-2211/2014., AJB-2583/2014.

[9] 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 AJB-2583/2014. számú ügyben a panaszosok az MVH több eljárását, a kérelmek elbírálásának elhúzódását kifogásolták. Az ügyben az egy évnél régebbi közigazgatási döntések, a folyamatban lévő eljárások és a megindult bírósági felülvizsgálati eljárások miatt hatásköröm hiányát kellett megállapítanom. Az eljárási határidők észlelt túllépése miatt ugyanakkor ismételten felhívtam az MVH elnökének a figyelmét az ügyintézési határidők maradéktalan betartásának fontosságára.

***III.3.*** 2015 évben érkeztek – a jelenleg vizsgált ügyeken túl – az AJB-2174/2015., az AJB-7970/2015. (AJB-1085/2016.) és az AJB-8120/2015. (AJB-169/2016.) számú ügyek, melyekben a panaszosok alapvetően az MVH elsőfokú döntései ellen benyújtott fellebbezéseikben a döntés elmaradását, illetve azok határidőn túl történő elbírálását kifogásolták. Ezen ügyekben a vizsgálataimat szintén meg kellett szüntetnem, mert az időközben meghozott másodfokú döntésekkel szemben a panaszosok bírósági felülvizsgálati eljárásokat kezdeményeztek. Eljárásaim megszüntetésén túl azonban felhívtam a földművelésügyi miniszter figyelmét, egyrészt az ügyintézési határidők betartásának garanciális jelentőségére és a korábbi MVH elnökének címzett felhívásaimra, másrészt jeleztem – a másodfokú döntésekben rögzített határidő túllépés ellenére – a Ket. 33/A. § (2) bekezdés második mondatában foglaltak alkalmazásának hiányát.

A földművelésügyi miniszternek az AJB-7970/2015. számú ügyben adott válasza[10] – a Ket. 33/A. § alkalmazásáról – megegyezik az MVH elnökének jelen jelentésem tényállás címszó alatti II. 2. pontjában ismertetett álláspontjával.[11]

**A vizsgálat megállapításai**

**I. A hatáskör tekintetében**

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

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint – többek között – közigazgatási szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. A MVH törvény előírásai[12] alapján az MVH-nak az Európai Mezőgazdasági Garancia Alapból (EMGA) nyújtott támogatásokkal kapcsolatos döntések elleni fellebbezéseket másodfokon a földművelésügyi miniszter, mint agrárpolitikáért felelős miniszter, míg az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap (EMVA) és az Európai Halászati Alap (EHA) támogatási döntései elleni fellebbezéseket a Miniszterelnökséget vezető miniszter, mint az agrár-vidékfejlesztésért felelős[13] miniszter bírálja el.

---

[10] MVHF/221/2016.

[11] „A Ket. 33/A. §-ban foglaltakkal kapcsolatban megjegyzendő, *hogy a fellebbezések tekintetében nincs jogszabályi előírás a díjfizetési kötelezettségre vonatkozóan.* Mindezek alapján, amennyiben a Hivatal elsőfokú döntéseivel szemben fellebbezési jog biztosított az ügyfél számára, abban az esetben a fellebbezés benyújtása ingyenes, nem jár díjfizetési kötelezettséggel. *A fent ismertetett tények alapján a Ket. 33/A. § alkalmazása az adott ügyben nem vált szükségessé.* Végezetül *az eljárási határidő túllépése esetén az állampolgár felléphet a Np.tv. 2. § szerinti kérelemmel* (a hatóság eljárásra kötelezése nemperes eljárásban); illetve ha kár éri, közigazgatási jogkörben okozott kár megtérítése miatt pert indíthat polgári bíróság előtt a közigazgatási szerv ellen. *A hatóság részéről történő határidő-túllépés főszabály szerint nem tekinthető az ügy érdemére kiható eljárási hibának,* ugyanis a határidő túllépéséhez a Ket. nem fűz olyan jogkövetkezményt, amely az ügyfél mentesülését eredményezhetné a támogatási kérelem érdemi vizsgálat nélküli/érdemi elutasítása alól. Fenti jogszabály-értelmezést támasztja alá a bírósági gyakorlat is az alábbiak szerint: *A Kúria által kiadott a közigazgatási szervek határozatai felülvizsgálatának egyes kérdéseiről szóló 1/2011. (V.9.) KK vélemény 2.) pontja kimondja: „Önmagában eljárási jogszabálysértés miatt csak akkor van helye hatályon kívül helyezésnek, ha az eljárási jogszabálysértés a döntés érdemére is kihatott."* Álláspontunk szerint a fentiekből fakadóan, amennyiben az eljárás során kiderül, hogy a határidő-túllépés nem hatott ki az ügy érdemére, akkor csupán erre hivatkozással nem állapítható meg a határozat vonatkozásában érdemi jogszabálysértés."

[12] Az MVH törvény 57/A. § (1a)-(1b) bekezdése szerint: *„(1a) A mezőgazdasági és vidékfejlesztési támogatási szerv döntései ellen irányuló fellebbezést* – az (1b) bekezdésben foglaltak kivételével – kormányrendeletben meghatározottak szerint *az agrárpolitikáért felelős miniszter bírálja el. (1b)* A mezőgazdasági és vidékfejlesztési támogatási szervnek *az EMVA-ból és az EHA-ból finanszírozott intézkedésekkel kapcsolatos döntése ellen irányuló fellebbezést* kormányrendeletben meghatározottak szerint *az agrár-vidékfejlesztésért felelős miniszter bírálja el."*

[13] A Korm.r. 4. § 7. pontja szerint *„A Miniszterelnökséget vezető miniszter (…) a Kormány (…) agrár-vidékfejlesztésért (…) felelős tagja.*

Mindezek alapján a szóban forgó uniós támogatásokkal kapcsolatos másodfokú miniszteri eljárások és döntések általam vizsgálható közigazgatási döntéseknek minősülnek, tehát vizsgálati hatásköröm fennáll ezekben az ügyekben.

**II. A vizsgált alapjogok tekintetében**

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer feltárása során autonóm, objektív módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetéssel 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 éllel 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.*"

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. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is*".[14] 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 hat.).

[14] 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 tisztességes hatósági eljáráshoz való jogot az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése rögzít, 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.[15]

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.*[16] 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.[17]

A tisztességes eljárás (fair trial) követelménye az Alkotmánybíróság 6/1998. (III. 11.) AB határozata szerint: „*a fair trial olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet csupán megítélni. Ezért egyes részletek hiánya ellenére éppúgy, mint az összes részletszabály betartása dacára lehet az eljárás 'méltánytalan' vagy 'igazságtalan', avagy 'nem tisztességes'*…".

3. A jogállamiság elve, a jogbiztonság követelménye és *a jogorvoslathoz való jog* szoros kapcsolatban áll egymással. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bek. 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 I. cikk (3) bek. 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.

### III. Az ügy érdemében

**1.** Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés első mondata szerint *mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok (…) ésszerű határidőn belül intézzék*. Az ésszerű ügyintézési határidő alapvetően mérlegeléssel határozható meg, azonban a jogalakotó a közigazgatási hatósági eljárások előírásait, követelményeit egy általános eljárási törvényben, a Ket.-ben szabályozta.

Ebben a közigazgatási hatósági ügyek intézésével összefüggésben kimondja, hogy a *hatóság köteles eljárni* a hatáskörébe tartozó ügyben.[18]

---

[15] Váczi Péter: A jó közigazgatási eljáráshoz való alapjog és az új Alaptörvény. Magyar Közigazgatás, 2011/1. (40-41.)

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

[17] 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.)

[18] A Ket. 20. § (1) bekezdése alapján „*A hatóság a hatáskörébe tartozó ügyben illetékességi területén, valamint kijelölés alapján köteles eljárni*."

A Ket. 33. §-a pontosan szabályozza az általános ügyintézési idő hosszát[19], melynél hosszabbat jelenleg csak törvény írhat elő. Rögzíti az ügyintézési idő (határidő) számításának módját, egyben lehetőséget ad ara, hogy azt – indokolt esetben, meghatározott módon – a hatóság meghosszabbíthassa.[20]

A Ket. határidőkre vonatkozó szabályozása szigorú és részletes, a közigazgatási hatósági eljárások rendelkezéseitől kizárólag akkor lehet eltérni, ha azt a Ket. kifejezetten megengedi.[21]

Mindezek alapján *megállapítom, hogy a közigazgatási hatóságok kötelesek a hatáskörükbe tartozó hatósági ügyekben eljárni és a jogszabályban előírt ügyintézési határidőn belül döntést hozni.*

**1.1.** A Ket. előző szabályai a vizsgált uniós támogatásokkal kapcsolatos fellebbezési ügyekre is irányadóak. A panaszolt eljárások idején hatályban volt MVH törvény 57/A. § (4) bekezdése szerint *a fellebbezés elbírálására jogosult hatóság a jogorvoslati eljárás során hozott döntését az ügy összes iratának beérkezését követő két hónapon belül hozza meg, amelyet a jogorvoslati kérelem elbírálója indokolt esetben, egy alkalommal ugyanezen időtartalommal meghosszabbíthat.*[22] A Mód.tv. 51. §-ával kiegészített MVH törvény 57/A. §-a szerint az uniós támogatásokkal kapcsolatos döntések elleni fellebbezéseket – 2014. július 16-tól – nem az MVH, hanem az agrár-vidékfejlesztésért felelős, illetve az agrárpolitikáért felelős miniszterek bírálják el.

Egyik ügyben sem vitatott – mindkét eljáró miniszter másodfokú döntése rögzítette –, hogy a másodfokú hatóságok a fellebbezések elbírálására irányadó ügyintézési határidőket túllépték. Továbbá nem tartalmaz adatot arra vonatkozóan, hogy az eljárások során az ügyintézési határidőt a hatóságok meghosszabbították és arról az ügyfeleket értesítették volna.

A földművelésügyi miniszter a fellebbezés elbírálására biztosított határidő túllépését – a közel 5 hónapos ügyintézést – a hatáskörváltozással és a kormányzati szerkezet átalakítással indokolta. A Miniszterelnökséget vezető miniszter sem döntésében, sem megkeresésemre adott válaszában nem jelölte meg a – megközelítőleg 12 hónapos – késedelem okát.

Mindezek alapján *megállapítom, hogy a panaszolt fellebbezési eljárásokban eljáró miniszterek* – nem indokolhatóan – *túllépték a jogszabályban előírt ügyintézési határidőt.*

**1.2.** A Ket. az eljárási alapelvek[23] között elsőként rögzíti: „*a közigazgatási hatóság az eljárása során köteles megtartani* és másokkal is megtartatni *a jogszabályok rendelkezéseit"*.

Az ügyintézési határidő túllépésének következményeivel kapcsolatban mindhárom megkeresett szerv a bírósági gyakorlatra és a Kúria közigazgatási szervek határozatai felülvizsgálatának egyes kérdéseiről szóló 1/2011. (V.9.) KK vélemény 2.) pontjára hivatkozott, mely szerint *önmagában eljárási jogszabálysértés miatt csak akkor van helye hatályon kívül helyezésnek, ha az eljárási jogszabálysértés a döntés érdemére is kihat.*

Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében szabályozott tisztességes hatósági eljáráshoz való jog jellegéből adódóan összetett, több részelemből áll, ennek egyik nevesített eleme a hatósági ügyintézés ésszerű időtartamának követelménye. A közigazgatási hatósági eljárások esetében – az előzőek szerint – a jogalkotó azonban taxatívan meghatározta az ügyintés idejét, számítását.

Az a körülmény, hogy a hatályos jogi szabályozás – a Pp. 339. § (1) bekezdése[24] alapján – és azon alapuló bírósági joggyakorlat csak az ügy érdemére kiható jogsértések esetén teszi lehetővé a bíróságoknak a közigazgatási döntések megváltoztatását, nem jelentheti azt, hogy az egyéb – az ügy érdemére ki nem ható – (eljárási) szabálysértések az Alaptörvényben rögzített alapvető jogokat ne sértenék, sérthetnék.

---

[19] A Ket. 33. § (1) bekezdése szerint jelenleg 21 nap.

[20] A Ket. 33. § (3)-(6) és (7)-(9) bekezdései.

[21] Ket. 13. § (3) bekezdés.

[22] Az MVH törvény – 2016. január 1-jétől – hatályos szabályozása szerint az ügyintézési határidő jelenleg negyvenöt nap.

[23] 1. § (1) bekezdés első mondata.

[24] A Pp- 339. § (1) bekezdése szerint „Ha törvény ettől eltérően nem rendelkezik, *a bíróság – az ügy érdemére ki nem ható eljárási szabály megsértésének kivételével – a jogszabálysértő közigazgatási határozatot hatályon kívül helyezi, és szükség esetén a közigazgatási határozatot hozó szervet új eljárásra kötelezi.*"

Az uniós támogatásokkal kapcsolatos eljárások, másodfokú hatósági döntések tárgyában már 2008-ban született ombudsmani állásfoglalás. Aszerint a fellebbezési határidők jelentős túllépése sérti a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelményét és a tisztességes eljárással összefüggő visszásságot okoz.

A 2014-2015. években hozzám érkezett úniós támogatásokkal kapcsolatos panaszok vizsgálatakor – függetlenül attól, hogy a megindult bírósági felülvizsgálati eljárások alapján eljárásaimat meg kellett szüntetni – többször jeleztem az MVH-nak (és a földművelésügyi miniszternek is), hogy a fellebbezési határidők betartásának garanciális jelentősége van, annak indokolatlan túllépése a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog sérelmét eredményezi, még akkor is, ha az ügy érdemére nincs kihatással.

Az MVH válaszában utalt arra, hogy az eljárási határidőket – többek között – azért nem tudták tartani, mert az ügyek száma és az ügyintézők létszáma között hiányzott az összhang. Az állam feladata és kötelezettsége olyan közigazgatás működtetése, melyben a hatóságok ügyintézői létszáma igazodik az ügyek számához annak érdekében, hogy a határidők tarthatók legyenek. Más oldalról pedig nem ésszerű az olyan ügyintézési idő, melyen belül a közigazgatási szervnél dolgozó ügyintézők nem képesek az ügyeket – azok nagy számára tekintettel – elintézni.

A közigazgatási hatósági eljárások indokolatlan elhúzódása – akár első, akár másod fokon – nemcsak az ügy ésszerű időn belüli lezárásának akadálya, hanem késleltheti az ügy felettes közigazgatási fórumok vagy bíróság előtti felülvizsgálatát is. Vagyis az ügyintézési határidő túllépése – függetlenül attól, hogy annak oka az ésszerűtlenül rövid idő, vagy a nem megfelelő ügyintézői létszám – nemcsak a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog, hanem – áttételesen – a jogorvoslathoz való jog sérelmét is okozhatja.

Mindezek alapján *megállapítom, hogy a jogszabályi előírások által meghatározott ügyintézési és más eljárási határidők túllépése* – a hatósági eljárás szintjétől függetlenül – *sérti a jogállamiság, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményét, az ügyfelek tisztességes hatósági eljáráshoz, továbbá közvetve a jogorvoslathoz való jogát.*

**1.3.** A tényállás szerint a késedelem nem csak a fellebbezések elbírálását, hanem a fellebbezés felettes szervhez történő késedelmes felterjesztését is érintette.

Az MVH törvény előírásai[25] szerint a fellebbezést az ügy összes iratával harminc napon belül kell felterjeszteni a másodfokú hatósághoz. Az MVH elnöke az egyik panasszal kapcsolatban azt közölte, hogy a fellebbezést az elbírálásra jogosult felettes szervhez határidőn túl terjesztették fel.

A Mód.tv. előírása[26] alapján a törvény előírásai a kihirdetést követő napon hatályba léptek, nem adott lehetőséget a szabályozásra való felkészülésre. Az AB határozatai alapján, ha – közérdek azt szükségessé teszi – a jogszabály akár kihirdetésének másnapján is hatályba léphet és alkalmazhatóvá válhat.

Az MVH válaszából az is kiderül, hogy a hatáskörváltozáshoz kapcsolódó egyes eljárási kérdések rendezésére – a tényleges átállásra, felkészülésre – valójában egy évre volt szükség, mert az eljárások lefolytatásának egyik alapfeltétele: a belső eljárási rend kialakítása és elfogadása, – 2014. július 16-ához képest – csak 2015. július 30-ára történt meg.

Az Alkotmánybíróság szerint[27] felkészülési időre azért van szükség, hogy „[…] a jogalanyok számára legyen tényleges lehetőség arra, hogy magatartásukat a jog előírásaihoz tudják igazítani. Kellő időt kell hagyni a jogszabály címzettjeinek arra, hogy a jogszabály szövegét megismerhessék, és döntsenek arról, miként alkalmazkodnak az új jogi helyzethez. A kellő idő mértékének meghatározása a jogalkotó feladata, a jogszabály jellegét és a végrehajtáshoz szükséges felkészülési időt figyelembe véve. A jogszabály alkotmányellenessége csak a felkészülési idő jogbiztonságot súlyosan veszélyeztető hiánya miatt állapítható meg.”

[25] MVH törvény 57/A. § (3) bekezdés
[26] Mód.tv. 105. §
[27] 166/2011. (XII. 20.) AB határozat

Megállapítható, hogy *a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményét közvetlenül veszélyeztetheti, ha a hatóság* – mint a jogszabály egyik címzettje, belső eljárási rend hiányában – *nem áll készen a jogszabály alkalmazására, ezért az előírt ügyintézési határidőt nem tudja tartani.*

**2.** A Ket. azon túl, hogy – az Alaptörvény, az ügyféli jogok érvényesülése érdekében – az ügyintézési határidők betartását a közigazgatási hatóságok kötelezettségeként határozza meg, annak megtartását is *kötelezettségként* előírt jogkövetkezménnyel – költségvetési (pénzügyi) szabállyal és szankcióval – biztosítja.

Az ügyintézési határidő elmulasztásának jogkövetkezményeit (a hatósági helytállást) a Ket. 33/A. § (1)-(2) bekezdéseiben előírt[28] – vissza- és megfizetési – szabályok rendezik.

A Miniszterelnökséget vezető miniszter az ügyintézési határidő túllépése miatti hatósági felelősséggel összefüggésben – a Ket. 33/A. § (2) bekezdés második mondatára hivatkozva – kifejtette, hogy *ha az eljárás megindítására irányuló kérelmet benyújtó ügyfél jogszabály alapján nem köteles illeték vagy díj fizetésére, az eljáró hatóság az illetékekről szóló törvény szerinti általános tételű eljárási illetéknek megfelelő összeget – ha az ügyintézés időtartama meghaladja az irányadó ügyintézési határidő kétszeresét ennek kétszeresét – köteles a központi költségvetésnek megfizetni.*

Ezzel szemben az MVH elnöke (és a földművelésügyi miniszter) az uniós támogatásokkal kapcsolatban azt közölte, hogy az MVH törvény[29] meghatározza a díj- és illetékmentes eljárásokat.

*Fellebbezések esetén sincs jogszabályi előírás a díjfizetési kötelezettségre. Ezért, amennyiben az elsőfokú döntéssel szemben biztosított a fellebbezési jog, úgy a fellebbezés ingyenes, nem kell díjat fizetni, így a Ket. 33/A. §-a szerinti díj visszafizetési kötelezettség sem áll fenn.* Az eljárási határidő túllépése esetén azonban az állampolgár a Np.tv. 2. § szerinti[30] kérelemmel, ha pedig kár érte, államigazgatási jogkörben okozott kár megtérítése iránt polgári pert indíthat a közigazgatási szerv ellen.

**2.1.** A Ket. 33/A. §-át beiktató törvényi előírás[31] indokolása szerint: „*A törvény bevezeti a hatóságnak az illeték és díj visszafizetésére vonatkozó kötelezettségét az ügyintézési határidő elmulasztásának esetére. Mindenképpen szükséges világossá tenni, hogy a személyes és tárgyi költségmentes eljárásokban is terheli az illeték-visszafizetési kötelezettség a hatóságot.* Az ügyfél ügyének elintézése nem késlekedhet, szorulhat háttérbe csak amiatt, mert az ügyfél anyagi viszonyaira tekintettel személyes költségmentességet kapott.

*Személyes és tárgyi költségmentes eljárásokban ugyanakkor a díj, illeték nem a mentes ügyfelet, hanem a központi költségvetést illeti.* A módosítás következetes szóhasználatában *a hatóság* az ügyfél részére visszafizeti, *a központi költségvetés részére megfizeti a visszajáró illetéket vagy díjat.* Az egyértelmű szabályozás és az ügyfél jogainak védelme érdekében *szükséges arra az esetre is szabályt alkotni, ha a hatóság – a határidő-túllépés ellenére – a határozatban vagy az eljárást megszüntető végzésben nem rendelkezik az illeték vagy díj visszafizetéséről, vagy rendelkezik erről, a teljesítés mégsem történik meg határidőre. Ilyen esetben a fellebbezés vagy felügyeleti eljárás nyomán eljáró szerv kötelezi a hatóságot az illeték, díj visszafizetésére.*”

---

[28] A Ket. 33/A. § *(1) Ha a hatóság a rá irányadó ügyintézési határidőt* az ügyfélnek és az eljárás egyéb résztvevőjének fel nem róható okból *túllépi, köteles az ügyfél által az eljárás lefolytatásáért megfizetett illetéknek vagy díjnak 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. (2) A hatóság (1) bekezdés szerinti 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.*

[29] Az MVH törvény 74. §-a szerint *„E törvény hatálya alá tartozó közigazgatási eljárások közül tárgyi díj- és illetékmentes eljárásnak minősülnek: a) az intézkedésekben való részvétellel, b) a mezőgazdasági vagyoni értékű jogra való jogosultság megállapításával, c) a nyilvántartásba vétellel, d) a mezőgazdasági vagyoni értékű jog átruházásával, átengedésével, nyilvántartásban történő átvezetésével, valamint e) a hatósági engedélyezéssel kapcsolatos eljárások.*

[30] Az Np.tv. 2. § (1) bekezdése szerint „A Ket.-ben meghatározott esetben, *ha a közigazgatási hatóság az eljárási kötelezettségének nem tesz eleget, a közigazgatási és munkaügyi bíróság kérelemre – az iratoknak a bírósághoz való érkezését követő harminc napon belül – nemperes eljárásban végzéssel kötelezi a közigazgatási hatóságot az eljárás lefolytatására.*”

[31] A Ket. módosításól szóló 2008. évi CXI. törvény 24. §-a.

A földművelésügyi miniszter MVHF/895-1/2014. számú másodfokú végzésének indokolása ugyan megállapítja az irányadó ügyintézési határidő túllépését, azonban a Ket. 33/A. §-ával kapcsolatos előírásokat és intézkedéseket – mert a korábbiak szerint vitatja annak alkalmazhatóságát – nem tartalmaz. A Miniszterelnökséget vezető miniszter JHÁT-JF/6105/2/2015. számú másodfokú határozatának indokolása tartalmazza mind a fellebbezés elbírálására biztosított határidő túllépését, mind a Ket. 33/A. § (2) bek. alkalmazását, de a rendelkező részben nem szerepel a hatóság fizetési kötelezettségével összefüggő megállapítás. A Ket. 72. § (1) bekezdés dc) pontja szerint a határozatnak tartalmaznia kell „(…) az eljárás lefolytatásáért fizetendő illetéknek vagy díjnak az ügyfél vagy *központi költségvetés részére történő megfizetésre vonatkozó döntést* (…)", továbbá a Ket. 33/A. § (3) bek. kimondja, hogy az „(...) összeget a hatóság saját költségvetése terhére a fizetési kötelezettséget megállapító *döntés jogerőssé válásától számított nyolc napon belül* (…) *fizeti meg a központi költségvetésnek*." Egyértve a Miniszterelnökséget vezető miniszter álláspontjával, nem képezheti vita tárgyát, hogy az eljáró (első és másodfokú) hatóság – a Ket. 33/A. § (2) bek. második mondata alapján – általános tételű eljárási illetéknek megfelelő összeget köteles megfizetni a központi költségvetésnek, ha ügyintézésének időtartama meghaladja az irányadó határidőt és a kérelmet benyújtó ügyfél – jogszabály szerint – nem köteles illetéket vagy díjat fizetni. Álláspontom szerint téves az a jogalkalmazás, amely illeték- vagy díjmentes eljárásban történt határidő túllépés esetén mellőzi a Ket. 33/A. §-ában előírtak – a hatóság fizetési kötelezettségének – alkalmazását. Mindezek alapján *megállapítom, hogy* a vizsgált fellebbezési eljárásokban a határidő túllépés jogkövetkezményének a mellőzése, a központi költségvetést megillető megfizetéssel kapcsolatos *hatósági intézkedések hiánya sérti a jogállamiság, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményét.*

Megjegyzem, hogy a megállapított hatósági mulasztásokra és az előírt jogkövetkezmények alkalmazásának mellőzésére olyan hatósági eljárásokban került sor, ahol a jogi szabályozás (az MVH törvény) az ügyféli mulasztásokat, késedelmeket (változásbejelentési, monitoring, adatszolgáltatási, stb.) súlyos jogkövetkezményekkel (bírsággal, de akár a támogatások igénybevételéből való kizárással) sújtja.[32]

**3.** Mint arról már volt szó, az ügyféli jogok érvényesülését, az Alaptörvény szerinti tisztességes hatósági eljáráshoz való jogot és annak részét képező, az ügyek ésszerű határidőn belüli lezárását a Ket. 33. és 33/A. §-aiban foglaltak is biztosítani hivatottak.

Ezzel szemben a közigazgatási jogkörben okozott károkért való felelősség alapvetően nem az eljárási anomáliák, a rendszerszintű közigazgatási problémák orvoslásának az eszköze; a károkozás ezen túlmutató, polgári jogi alapú és jellegű helytállási kötelezettség.

Jelen vizsgálatom – és az egyéb panaszok – alapján rögzíthető, hogy az uniós támogatásokhoz kapcsolódó fellebbezési eljárásokban az ügyintézési határidők túllépése nem szűnt meg, a korábbi ombudsmani vizsgálatokhoz képest nem észlelhető olyan érdemi változás, melyek az ügyféli jogok, érdekek hatékonyabb védelmét igazolná. A Ket. 33/A. §-ával kapcsolatban kifejtett hatósági álláspontok ugyanakkor azt jelzik, hogy a norma hatályba lépése óta[33] – mintegy hét éve – nem alakult ki egységes jogalkalmazás, a Miniszterelnökséget vezető miniszter azt alkalmazza (függetlenül attól, hogy a konkrét ügyben a központi költségvetést megillető megfizetésről nem rendelkezett), az MVH és a földművelésügyi miniszter nem.

**3.1.** A válaszokból kitűnően az uniós támogatásokkal kapcsolatos hatósági ügyek száma több százezres, a jogorvoslatoké ezres nagyságrendű. Ebből következően, ha a jogszabály által megállapított határidőn belül az ügyek intézése nem biztosított vagy nem biztosítható, esetleg a hatóságok önkéntes jogkövetése akadozik, az jelentős számú ügyfelet, állampolgárt érinthet. Emellett ha a hatósági felügyelet hiányos vagy nem megfelelő, esetleg a jogszabályi előírások sem kellően hatékonyak, az ügyféli jogok érvényesülése nem vagy nem mindig biztosítható, *ami a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye és a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog sérelmét okozza/okozhatja.*

[32] MVH törvény 71-72. §-a

[33] Hatályba lépése 2009. szeptember 1-je

A vizsgált ügyekben a másodfokú hatóságok nem csak az ügyintézési (fellebbezés elbírálási) határidőket lépték túl, hanem a Ket. 33/A. §-ban előírt kötelezettségüket sem teljesítették, a központi költségvetést megillető pénzösszegek megfizetése elmaradt. Ebből az következik, hogy a Ket. előírásainak érvényesülése, a költségvetésbe történő pénzösszegek megfizetése eshetőleges, de felmerül a hatósági kötelezettség ellenőrzésének, felügyeleti szervek általi számonkérésének és kikényszerítésének a hiányossága is.

*Megállapítom, hogy az ügyintézési határidők túllépéséből eredő, a központi költségvetést megillető díjak és illetékek hatóságok általi megfizetése* – jelenleg – *nem garantált.*

Hangsúlyozandó, amennyiben a hatóság a határidőket azért nem tudja tartani, mert a szabályozási környezet (létszám előírások, költségvetési források) nem biztosítják, hogy az ügyek számához igazodó létszámú ügyintézőt foglalkoztasson, a határidő be nem tartásának szankciója alkotmányos szempontból aggályossá válhat. Az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján a közigazgatás területén a szankciónak olyannak kell lennie, mely alkalmas a kívánt cél elérésére, a jogszerű magatartás kikényszerítésére és arányban áll a magatartás jogellenességével. Nem megfelelő ügyintézői létszám esetén nem várható el, hogy a hatóság tevékenysége a szankció hatására a határidők betartásában úgy javuljon, hogy közben a tisztességes eljáráshoz fűződő alapvető jog valamely más eleme – például a döntések megalapozottsága – ne sérüljön.

Álláspontom szerint *a Ket 33/A. §-a csak akkor alkalmas a hatóságok jogkövető magatartásának kikényszerítésére, ha a hatóság olyan ügyintézői létszámmal rendelkezik, amely tekintettel van a határidőkre és az ügyek számára. Az állam kötelezettsége* – jogalkotóként és a költségvetés biztosítójaként –*, hogy megteremtse e három szempont közötti összhangot.*

**3.2.** A Ket. – 2016. január 1-jéig hatályban volt – 33/A. § (4) bekezdése[34] szerint, ha a határidő túllépése miatt a hatóság a visszafizetést vagy megfizetést nem teljesítette, akkor az erre történő kötelezés a fellebbezés elbírálására jogosult hatóság vagy a felügyeleti szerv feladata volt (amiről az ügyfelet is értesíteni kellett). Ezt az előírást a közigazgatási bürokráciacsökkentéssel összefüggő törvénymódosításokról szóló 2015. évi CLXXXVI. törvény helyezte hatályon kívül, azonban a jogalkotó külön nem indokolta.[35]

A hatályos jogszabályi előírások szerint az uniós támogatásokkal kapcsolatos fellebbezési eljárásokat lefolytató agrárpolitikáért felelős miniszternek – miként más közigazgatási hatáskörben eljáró miniszternek is (függetlenül attól, hogy nevében és megbízásából minisztériumi szervezet vagy személy jár el) – nincs felügyeleti szerve.

A Ket. 20. § (6) bekezdése[36] szerint, amennyiben az adott ügyben az eljárási kötelezettségét megsértő (mulasztó) hatóságnak nincs felügyeleti szerve, az eljárás lefolytatását – az ügyfél kérelmére – a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság rendelheti el. A bíróság – az Np.tv. 2. § (1) bekezdése alapján – az iratoknak a bírósághoz való érkezését követő harminc napon belül nemperes eljárásban, végzéssel kötelezi a hatóságot az eljárás lefolytatására.

Tehát, *ha miniszteri hatáskörbe tartozó hatósági eljárásban elmarad a döntés, annak kikényszerítésére és az eljárás érdemi lefolytatására – a közigazgatási jogon túli, petíción kívül – csak bíróság tud intézkedni.* Ennek feltétele, hogy azt az érintett ügyfél kezdeményezze. Amennyiben az ügyfél a bírósági eljárást nem vállalja fel (nem meri felvállalni), nincs jogorvoslati lehetősége.

Megjegyzem, a hasonló (különösen a támogatási) eljárások elhúzódása miatti bírósági jogérvényesítés ügyféli fellépését hátráltatja (utólagos, nem operatív jellegén túl), hogy e „bagatel" ok miatt azzal a miniszterrel szemben kell eljárást kezdeményezni, aki az ügy anyagi jogi részében (a támogatás megítélésében) dönt.

---

[34] A Ket. 33/A. § (4) bekezdése szerint „*Ha a fellebbezés elbírálására jogosult hatóság vagy a felügyeleti szerv megállapítja, hogy a hatóság indokolatlanul hosszabbította meg az ügyintézési határidőt, vagy* az (1) bekezdésben foglalt feltételek teljesülése ellenére *fizetési kötelezettségét nem teljesítette, a hatóságot* az (1), illetve a (2) bekezdésben meghatározott összeg *visszafizetésére, illetve megfizetésére kötelezi, és erről a kérelmező ügyfelet értesíti."*

[35] Lásd a 109. § f) pontját és annak indokolását a Complex Jogtárban.

[36] A Ket. 20. § (6) bekezdése szerint „Az (5) bekezdés alapján az önkormányzati hatósághoz intézett felhívás eredménytelensége esetén az ügyfél vagy a fővárosi és megyei kormányhivatal, továbbá *ha az adott ügyben nincs felügyeleti szerv,* vagy a felügyeleti szerv az intézkedési, eljárási kötelezettségének nem tesz eleget*, az ügyfél kérelmére a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság kötelezi a hatóságot az eljárás lefolytatására.*"

**3.3.** A vizsgált ügyekben a hatóságok a jogszabályban előírt ügyintézési (fellebbezés elbírálási) határidőket és megsértésük jogkövetkezményeit – vagyis törvényi kötelezettségeiket – nem, vagy csak részben érvényesítették. Az MVH-nak és a földművelésügyi tárcának a szóban forgó ügyekben a Ket. 33/A. §-ával kapcsolatos téves jogértelmezése, hibás joggyakorlata – az elmúlt mintegy hét évben – nem vált ismertté. A megkeresett szervek az ügyintézési határidők be nem tartását, a Ket. kötelező (eljárási) előírásának megsértését – a bírósági joggyakorlatra hivatkozva – nem tekintik súlyos jogsértésnek olyankor, ha a döntés anyagi jogilag helytálló.

A közigazgatás korábbi átalakításának egyik prioritása volt a miniszteri szintű hatósági hatáskörök felszámolása (megszüntetése), így ezekben a csökkenő számú ügyekben a Ket. 20. § (6) bekezdése szerinti bírósághoz fordulás megfelelően biztosította a felügyeleti szervvel nem rendelkező hatóságok kontrolját.

A külső (szuverén) felügyelet e szervek közigazgatási súlyához és helyzetéhez illeszkedik, azonban az csak egyedi ügyekre terjed ki.

A határidő túllépése – a bekövetkezett időmúlás – utólagosan nem orvosolható, azt csak előzetes intézkedésekkel (feladathoz illeszkedő feltételek biztosításával, munkaszervezéssel, vezetői felelősségre vonással, stb.) lehet/kell megelőzni.

A hatóságok késedelme miatt a központi költségvetést megillető, de a hatóságok által meg nem állapított vagy meg nem fizetett pénzösszegek – a Ket. 33/A. § (4) bekezdésének hatályon kívül helyezése ellenére – a Ket. előírásai[37] alapján, felügyeleti eljárásban azonban (utólag) rendezhetők.

A felügyeleti szervvel nem rendelkező szervek esetében azonban a végrehajtást segítő (operatív), általános törvényességi ellenőrzés nem megoldott, ráadásul a közigazgatási rendszer átalakítása – ahogy az uniós támogatások esetében is – a miniszteri hatósági hatáskörök gyarapodását eredményezte (a legújabb tervek szerint azok a közeljövőben tovább bővülnek).

A jelzett joggyakorlat kialakulását, a jogkövetkezmények elmaradását az is segítette (és segíti), hogy e körben a Ket. előírásainak érvényre juttatása (kikényszerítése) csak a közigazgatási szervek feladata. A közigazgatási pereket szabályozó Pp. ugyanis a bíróságok számára nem teszi lehetővé a mindenre kiterjedő, teljes körű felülvizsgálatot[38], az Ütv. alapján pedig az ügyész csak egyedi döntések – nem az általános joggyakorlat – törvényességét ellenőrizheti.[39]

Megállapíthatjuk, hogy olyan eljárásokban – így az uniós támogatási eljárásokban is – ahol hiányzik az általános hatáskörű felügyeleti szerv, megkérdőjelezhető a Ket. előírásainak teljes körű alkalmazása – a törvényi kötelezettségek betartása –, a jogsértések megelőzésének biztosítása, de maga a jogi szabályozás (hatékonysága) is. A hatóságok – feltétlen és önkéntes – jogkövetése, kötelezettségeik betartása alapvető jogállami elvárás, miként betartatásuk kikényszerítése is.

Ezért olyan biztosíték megteremtését tartom indokoltnak, amely megfelelően és hatékonyan garantálja – a határidő túllépés miatti helytállási kötelezettség mellőzése esetén is – a hatósági kötelezettségek kikényszerítését (betartatását), az állampolgári (ügyféli) jogok és érdekek érvényesítését.

Felügyeleti szerv hiányában a Ket. előírásainak, szankcióinak betartása, érvényre juttatása általános vagy eljárási jogalkalmazási anomáliák (mulasztások) esetén nem mindig biztosított. A jogbiztonság, az ügyféli jogok (érdekek) védelme érdekében nem csak egyedi, hanem rendszerszintű kontroll (általános, szervezetrendszeren belüli vagy kívüli, operatív törvényességi felügyelet) megteremtése és biztosítása is indokolt lenne.

Megállapítom, hogy *a közigazgatási hatósági eljárások hatályos szabályozása és jogorvoslati fórum rendszere nem minden esetben garantálja a Ket. szerinti ügyféli jogok* – és a jogalkotói célok – *maradéktalan érvényesülését, ami a jogállamiság, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye és a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog sérelmét okozza, okozhatja.*

---

[37] Ket. 115. §-a.
[38] Lásd Pp. 339. § (1) bekezdését.
[39] Lásd Ütv. 29. §-át.

**Intézkedéseim**

A jelentésemben feltárt alapvető joggal összefüggő visszásságok orvoslása és jövőbeni megelőzésük érdekében

1. az Ajbt. 37. §-a alapján felkérem *az igazságügyi minisztert,* hogy – az érintett miniszterek bevonásával – vizsgálja felül a Ket. ügyintézési határidők betartására, érvényesítésére és kikényszerítésére vonatkozó jogszabályi előírásokat, és a jelentésemben foglaltak figyelembe vételével kezdeményezze olyan módosítását/kiegészítését, hogy az biztosítsa a központi költségvetést – a határidők túllépése miatt – megillető díjak és illetékek hatóságok általi megfizetését, illetve annak kikényszeríthetőségét.
2. az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkérem a *Miniszterelnökséget vezető minisztert*, hogy a jelentésemben foglaltak alapján gondoskodjon a hatáskörébe tartozó ügyekben hozott döntései kiegészítéséről és a központi költségvetést megillető pénzösszeg hatóságok általi megfizetéséről.
3. az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkérem *a földművelésügyi minisztert*, valamint *az MVH elnökét*, hogy az ügyintézési határidők túllépése esetén – a hatáskörükbe tartozó ügyekben – érvényesítsék a Ket. 33/A. §-ában előírtakat, továbbá a jelentésemben foglaltak figyelembevételével vizsgálják felül a 2014. július 16-át követően hozott döntéseiket és gondoskodjanak azok kijavításáról, a központi költségvetést megillető pénzösszegek hatóságok általi megfizetéséről.
4. az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkérem *a nemzetgazdasági minisztert*, hogy mérje fel a vizsgálatomban érintett ügyintézési határidők túllépéséből eredő, a hatóságok által a központi költségvetésbe be nem fizetett díjakat és illetékeket, annak teljesítése érdekében pedig – szükség esetén – készítsen intézkedési tervet a Kormány számára.

Budapest, 2016. szeptember

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának**
**Jelentése**
**az AJB-1462/2016. számú ügyben**

Előadó: dr. Baksa Zsuzsanna

**Az eljárás megindítása**

Az érintett ügy előzményeként a bejelentő 2013. október 18-án a Nemzeti Közszolgálati Egyetem (a továbbiakban: NKE) működését és igazgatását kifogásoló közérdekű bejelentéssel fordult a közigazgatási és igazságügyi-, a honvédelmi- és a belügyminiszterhez. Az érdemi vizsgálat elmaradását sérelmező további panaszaira sem a közigazgatási és igazságügyi, sem a későbbi igazságügyi miniszter nem válaszolt, ezért 2014. augusztus 26-án kelt beadványában közérdekű bejelentése felülvizsgálatát kérte.

A 2015. január 15-én kelt kiegészítő beadványban a bejelentő további, az NKE rektorához és szenátusához intézett, szintén az egyetem működésével kapcsolatban benyújtott közérdekű bejelentéseit érintő vizsgálatok miatt fordult hozzám. Beadványában arról tájékoztatott, hogy ismételten a belügyminiszterhez – mint az NKE Fenntartói Testületének tagjához – fordult és a Fenntartói Testület törvényességi ellenőrzését kérte, mivel közérdekű bejelentéseinek vizsgálatát az NKE főtitkára azzal az indokolással utasította el, hogy a bejelentő által előadott tények *„nem érik el azt a mértéket, mely szerint a közösség vagy az egész társadalom sérelmével kellene számolni”*. Ezzel álláspontja szerint az NKE főtitkára alkotmányos visszásságot okozott.

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 beadványokkal összefüggésben felmerült a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog, a petíciós jog, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye sérelmének gyanúja, ezért vizsgálatot indítottam.

**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)

- a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény (Pkbt.)
- az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.)
- az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Info tv.)
- a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (a továbbiakban: Nftv.)
- a Nemzeti Közszolgálati Egyetemről, valamint a közigazgatási, rendészeti és katonai felsőoktatásról szóló 2011. évi CXXXII. törvény (a továbbiakban: NKE tv.)
- a találmányok szabadalmi oltalmáról szóló 1995. évi XXXIII. törvény
- a Nemzeti Közszolgálati Egyetemről, valamint a közigazgatási, rendészeti és katonai felsőoktatásról szóló 2011. évi CXXXII. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 363/2011. (XII. 30.) Korm. rendelet (a továbbiakban: NKE kormányrendelet)

**Megállapított tényállás**

Tekintettel arra, hogy a bejelentő több témát érintően, két beadványban is intézkedésemet kérte, a beadványokat tartalmuk szerint érkezési sorrendben részletezem.

**1. A 2014. augusztus 26-án kelt, az alapvető jogok biztosához intézett beadvány tartalma**

A bejelentő első beadványában azt kifogásolta, hogy 2013. október 18-án a közigazgatási és igazságügyi-, a honvédelmi- és a belügyminiszterhez benyújtott három, az NKE felsőoktatási tevékenységével kapcsolatos közérdekű bejelentésének érdemi vizsgálatát az érintett minisztériumok mellőzték.

1.1. A panaszos közérdekű bejelentésében azt sérelmezte, hogy az NKE tv. 14. § rendelkezései – miszerint a közalkalmazott oktató, tudományos kutató és tanár a munkahelyén pártpolitikától mentes magatartást köteles tanúsítani – ellenére, az egyetemen oktatói tevékenységet folytathat olyan személy, aki a Magyar Szocialista Párt vezető tisztségviselője, és véleménye szerint politikai véleményét az előadásain is kifejti.

1.2. Kifogásolta továbbá a Helyi önkormányzatok című tankönyv átdolgozásának szakmai időszerűtlenségét, – nem tartotta indokoltnak a könyvnek az önkormányzati választások előtti módosítását – valamint az előzőekben említett oktató bevonására tekintettel aggodalmát fejezte ki a tankönyv politika semlegességét illetően is.

1.3. Végül felvetette az NKE rektori megbízatásával kapcsolatban, hogy nem jelent-e jogi összeférhetetlenséget, ha a rektor egyúttal a Nemzeti Választási Bizottság elnöke is.

A panaszos megírta, hogy egyedül a honvédelmi tárcától kapott tájékoztatást, miszerint az NKE tv. 35. § (2) bekezdésének első mondata, a 40. § első mondatának első fordulata, valamint a 44. § (2) bekezdés bevezető rendelkezése és d) pontja szerint a közérdekű bejelentés érdemi vizsgálatára a közigazgatás-fejlesztésért felelős miniszter jogosult, és mivel a bejelentés címzettjei között a közigazgatási és igazságügyi miniszter is szerepelt, ezért az ügy áttételét a minisztérium mellőzte. Egyben a honvédelmi tárca kabinetfőnöke levelében arról biztosította, hogy a közérdekű bejelentésben foglaltak elbírálásának alakulását a tárca is figyelemmel kíséri.

A válaszadás hiányát kifogásolva 2013. december 10-én ismételt panasszal fordult a közigazgatási és igazságügyi tárcához, melyre továbbra sem kapott választ.

Végezetül 2014. június 25-én az időközben átalakult Igazságügyi Minisztériumhoz fordult, és kérte korábbi közérdekű bejelentésének, az arra való válaszadás hiánya miatti panaszának vizsgálatát.

A 2014. augusztus 26-án hivatalomhoz intézett felülvizsgálati kérelem benyújtásáig nem érkezett válasz az igazságügyi tárcától.

**2. A 2015. január 15-én kelt, az alapvető jogok biztosához intézett beadvány tartalma**

A panaszos második beadványában további közérdekű bejelentéseit érintő érdemi vizsgálatok hiánya miatt fordult hozzám.

A hivatkozott közérdekű bejelentéseket a bejelentő az NKE rektorához és szenátusához nyújtotta be. A 2014. június 20-án kelt beadványában az NKE Közigazgatás Tudományi Doktori Iskolája vezetőjének személyével, szakmai képesítésével kapcsolatban, a 2014. június 25-én kelt bejelentésében az egyetem vonatkozásában az úgynevezett doktori adatbázisba feltöltött adatok ellentmondásai, hiányosságai és pontatlansága miatt emelt kifogásokat.

Megírta, hogy 2015. november 25-én jogi képviselője útján további beadvánnyal fordult a belügyminiszterhez, mivel álláspontja szerint az NKE rektorához és szenátusához 2014. június 20-án és 25-én benyújtott közérdekű bejelentéseit nem megfelelően vizsgálták ki, azokat az NKE főtitkára azzal az indokolással utasította el, hogy a bejelentő által előadott tények *„nem érik el azt a mértéket, mely szerint a közösség vagy az egész társadalom sérelmével kellene számolni”*.

A belügyminisztertől, mint az NKE Fenntartói Testületének tagjától törvényességi ellenőrzés lefolytatását kérte a fenti gyakorlat véleménye szerinti jogszabálysértő mivolta miatt.

Megírta, hogy a 2014. december 4-én kelt levélben az NKE Fenntartói Testületének ügyvivője[1] – véleménye szerint tényleges fenntartói vizsgálat nélkül – a Fenntartói Testület nevében arról tájékoztatta, hogy az NKE a vonatkozó jogszabályok és szabályzatok alapján járt el, törvénysértés vagy mulasztás az ügyben nem történt. Beadványában az Ajbt. 38/C. § a) és c) pontjai alapján annak vizsgálatát kérte, hogy a közérdekű bejelentésének kivizsgálására jogosult NKE Fenntartói Testület miért nem vizsgálta ki megfelelően bejelentéseit, és milyen jogcímen nyilvánította azokat – az NKE rektora és szenátusa elé nem is került ügyeket – az NKE főtitkára meglapozatlannak. Egyben kérte az ügy vizsgálata során feltárt visszásságok megállapítását.

A benyújtott beadványok alapján felmerült alapjogi visszásságok gyanújára tekintettel, valamint a tényállás tisztázása érdekében, a Pkbt. 21. §-ával módosított, az Ajbt. 38/A. § paragrafusa alapján megkerestem az ügyben a Miniszterelnökséget vezető, az igazságügyi, a honvédelmi minisztert, valamint a belügyminisztert és az ügyben keletkezett iratok megküldése mellett arról kértem tájékoztatásukat, hogy a vizsgálat során megalapozottnak találták-e a bejelentést, amennyiben igen, úgy milyen intézkedéseket kívánnak kezdeményezni a sérelem orvoslása vagy megszüntetése érdekében.

**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 – 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 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.

1. Az első beadvány tekintetében a közigazgatási és igazságügyi-, a honvédelmi- és a belügyminiszterhez benyújtott – az NKE működésével, igazgatásával kapcsolatos – közérdekű bejelentés érdemi vizsgálatára jogosult szervek, az Ajbt. 18. § (1) bekezdés a) pontja szerinti közigazgatási szervek, azaz *a minisztériumok vizsgálatára az alapvető jogok biztosa hatásköre kiterjed.*

2. Második beadványában a bejelentő részben annak vizsgálatát kérte, hogy jogszerűnek tekinthető-e az NKE főtitkárának eljárása, amely során az egyetem rektorának és szenátusának címzett közérdekű bejelentéseit megalapozatlannak tekintette.

2.1. A Nemzeti Közszolgálati Egyetem, mint állami irányítás alatt álló, a központi költségvetésből működtetett, a Pkbt. szervi hatálya alá tartozó állami szerv, köteles a hozzá benyújtott közérdekű bejelentések jogszabály által előírt vizsgálatára.

*Az NKE közérdekű bejelentéseket kezelő gyakorlatára*, illetve a konkrét bejelentés megfelelő intézésére az Ajbt. fent hivatkozott 18. § (1) bekezdés a) pontja alapján tehát ugyancsak *kiterjed a biztos hatásköre.*

2.2. Szintén a második beadványban kérte azt is a bejelentő, hogy a biztos tárja fel az esetlegesen keletkezett visszásságokat, melyek a Fenntartói Testület eljárása során keletkeztek, amikor a belügyminiszterhez, mint az NKE Fenntartói Testületének tagjához intézett, törvényességi ellenőrzésre irányuló felhívását – álláspontja szerint e tekintetben az NKE működésével kapcsolatos közérdekű bejelentését – a Fenntartói Testület nem vizsgálta ki megfelelően.

[1] 2014. július 1-jétől az ügyvivői feladatokat Dr. Janza Frigyes, ny. r. vőrgy, Belügyminisztérium (BM) látja el. http://uni-nke.hu/uploads/media_items/nke-evkonyv-2013-2014.original.pdf

Az NKE tv. 4. § paragrafusa alapján „*az Egyetem fenntartói jogait Fenntartói Testület (a továbbiakban: FT) útján a közigazgatás-fejlesztésért felelős miniszter, az igazságügyért felelős miniszter, a honvédelemért felelős miniszter és a rendészetért felelős miniszter (a továbbiakban együtt: fenntartó miniszterek) közösen gyakorolják.*"

A továbbiakban az NKE tv. 5. § g) pontja úgy rendelkezik, hogy *az FT törvényességi ellenőrzést gyakorol az Egyetem felett*. A jogszabály ezen túl pontos definíciót nem ad a törvényességi ellenőrzés tartalmáról, illetve a 2. § alapján az NKE törvényben nem szabályozott kérdések esetére rendelt, a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (a továbbiakban: Nftv.) sem, csupán példálózó jelleggel említi meg a törvényességi ellenőrzés során, annak eredményétől függő, lehetséges intézkedéseket.

E tekintetben tehát azt szükséges megjegyezni, hogy a törvényességi ellenőrzés, mint az irányítás általános jogosítványa, az ellenőrzésre jogosult számára a törvényben biztosított lehetőség. Annak eldöntése azonban, hogy egy adott kérdésre vonatkozóan az irányításra, ellenőrzésre jogosult lefolytatja-e a törvényességi ellenőrzést, az adott szerv – a konkrét ügy kapcsán tehát a Fenntartói Testület – mérlegelési jogkörébe tartozik.

*Annak felülvizsgálatára tehát, hogy a Fenntartói Testület az irányítása alá tartozó NKE vonatkozásában elrendelt-e törvényességi ellenőrzést, vagy sem, nem terjed ki az alapvető jogok biztosának hatásköre.*

**Az érintett alapvető jogok tekintetében**

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az alapjogi biztos az intézmény létrejötte óta mindig is következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásai mentén – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott alapjogi teszteket.

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]

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 üggyel 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**

Tekintettel arra, hogy a panaszos két beadványban, több tárgyban kérte a felülvizsgálatomat, az ügy érdemében tett megállapításaimat is ennek megfelelő bontásban részletezem.

**1. Az első beadvány**

A bejelentő első beadványában azt kifogásolta, hogy 2013. október 18-án a közigazgatási és igazságügyi-, a honvédelmi- és a belügyminiszterhez írt három, az NKE Közigazgatás-tudományi karán végzett felsőoktatási tevékenységével kapcsolatos (oktatói tevékenység, tankönyv, összeférhetetlenség) közérdekű bejelentésének érdemi vizsgálatát, illetve a válaszadást az érintett minisztériumok, a honvédelmi minisztérium kivételével mellőzték. A beadvány bevezetőjében a bejelentő hivatkozott az NKE létrehozásáról szóló Alapító Nyilatkozatának, valamint az egyetem Küldetésnyilatkozatának alapelveire, amelyekkel véleménye szerint szemben álltak a bejelentésben részletezett tények. A közérdekű bejelentéseire adott válaszok hiányát kifogásoló, a közigazgatási és igazságügyi tárcához írt 2013. december 10-én, valamint a jogutód Igazságügyi Minisztériumhoz 2014. június 25-én kelt panaszaira a 2014. augusztus 26-án hivatalomhoz benyújtott felülvizsgálati kérelem időpontjáig szintén nem kapott választ.

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 visszásságokat kivizsgálja vagy kivizsgáltatja, orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményez.

Az Ajbt. 21. § (1) bekezdésének a) pontja szerint az alapvető jogok biztosa vizsgálata során a vizsgált hatóságtól az általa lefolytatott eljárással, illetve az eljárás elmulasztásával kapcsolatban adatokat és felvilágosítást kérhet, valamint a keletkezett iratokról másolat készítését kérheti, az alapvető jogok biztosa megkeresésének az általa megállapított határidőn belül eleget kell tenni. A határidő nem lehet rövidebb tizenöt napnál.

A hivatkozott törvényi felhatalmazás alapján 2015. június 15-én kelt levélben megkerestem – a korábbi közigazgatási és igazságügyi miniszteri hatáskörök változása miatt – Miniszterelnökséget vezető, a honvédelmi, az igazságügyi és a belügyminisztert és tájékoztatásukat kértem a panaszos közérdekű bejelentésének vizsgálatáról, a megtett, vagy a bejelentés megalapozottsága esetén a visszásság megelőzése érdekében a jövőben tervezett intézkedésekről.

### 1.1. Az Igazságügyi Minisztérium válasza

Az igazságügyi miniszter a 2016. február 9-én kelt ismételt megkeresésem ellenére – a jelentés elkészültéig – *sem teljesítette válaszadási kötelezettségét, az ügy érdemi kivizsgálásában nem működött együtt.*

A feladataim ellátásához biztosított lehetséges vizsgálati módszereket az idézett jogszabályhelyek egyértelműen, kétséget kizáró módon meghatározzák. Ezeknek az eljárási szabályoknak a gyakorlati érvényesülése biztosítja, hogy feladat- és hatáskörömet el tudjam látni, mely nem más, mint az alapvető jogok védelme. Amennyiben a megkeresett szerv a törvény által szabályozott formalizált eljárási szabályok alapján kiadott megkeresésemre nem válaszol, akadályoz az Alaptörvényben meghatározott feladatom ellátásában, továbbá jelentősen megnehezül az adott üggyel összefüggő körülmények felderítése és az annak eredményétől függő intézkedések megtétele.

*Mindezek alapján megállapítom, hogy a megkereséseimben foglalt kéréseim teljesítésének elmaradása akadályozott vizsgálati jogosultságom érvényesítésében, továbbá korlátozott alkotmányos jogköröm gyakorlásában, ezáltal az igazságügyi minisztérium válaszadásának elmaradása önmagában a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményével valamint a hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való joggal összefüggő visszásságot okozott.*

### 1.2. A Miniszterelnökség válasza

A Miniszterelnökséget vezető miniszter arról tájékoztatott, hogy az oktatói tevékenység, tankönyv, összeférhetetlenség tárgykörökben **a Miniszterelnökséghez nem érkezett a panaszos nevével jelzett közérdekű bejelentés.** A tárca munkatársai 2014-re visszamenőleg ellenőrizték a Kormányzati Iratkezelési Rendszert, és egyetlen, 2014. szeptember 15-én érkezett bejelentést találtak, amely a bejelentő második beadványával azonos. Így a megkeresésben részletezett közérdekű bejelentést iratok hiányában nem tudták kivizsgálni.

### 1.3. A Honvédelmi Minisztérium válasza

A honvédelmi miniszter válaszában kifejtette, hogy a Honvédelmi Minisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 53/2014. (VIII. 1.) HM utasítás (a továbbiakban: HM SZMSZ) alapján a tárca ügykörébe tartozó ügyfélszolgálati tevékenységet elsődlegesen a HM Igazgatási és Jogi Képviseleti Főosztály látja el. A tárcához érkező beadványt (panaszt, közérdekű bejelentést) a főosztály megvizsgálja és a beadvány tárgya szerint azt a HM SZMSZ-ében meghatározott főosztályhoz, szervezethez átteszi, vagy – amennyiben annak tárgya a főosztály feladatkörébe tartozik – azt megválaszolja a Pkbt. tv. alapján.

A bejelentő 2013. október 18-án kelt beadványát a főosztály 2013. október 22-én iktatta 103-1/2013/p. nyt. számon, majd a fentiekben hivatkozott főosztály megállapította, hogy annak tárgya a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Karával kapcsolatos. A honvédelmi miniszter válaszában kihangsúlyozta, hogy a Honvédelmi Minisztérium nem fenntartója a Nemzeti Közszolgálati Egyetemnek, hanem az NKE tv. 4. §-a szerint a fenntartói jogokat gyakorló Fenntartói Testület egyik tagja. A Fenntartói Testületben a honvédelmi minisztert a HM kabinetfőnöke képviselte 2013-ban.

A főosztály figyelembe vette az NKE tv. 2013 októberében hatályos 40. §-át, valamint azt is, hogy a beadványnak három címzettje volt (sorrendben a közigazgatási és igazságügyi miniszter, a honvédelmi miniszter és a belügyminiszter), melyből megállapította, hogy az a beadvány tárgyának (az NKE Közigazgatás-tudományi Kar) megfelelő feladatkörrel érintett miniszterhez – mint a Fenntartó Testület tagjához – is eljutott.

Az előzőek alapján a főosztály javaslatára a HM kabinetfőnöke 2013. november 4-én kelt levelében tájékoztatta a bejelentőt arról, hogy a beadvány érdemi vizsgálatára a közigazgatás-fejlesztésért felelős miniszter jogosult. Arról is tájékoztatta, hogy a beadvány áttételét mellőzte, mivel a címzettek között a közigazgatási és igazságügyi miniszter is szerepelt.

A honvédelmi miniszter kifejtette, hogy az NKE Közigazgatás-tudományi Karához kapcsolódó közérdekű bejelentésben foglaltak megalapozottságát vizsgálni – figyelemmel az NKE tv. hatályos 40. § (1) a) pontjában foglaltakra, amely szerint a Felügyeletet gyakorló miniszter az államtudományi és közigazgatási felsőoktatás tekintetében az igazságügyért felelős miniszter és a közigazgatás-fejlesztésért felelős miniszter együttesen – feladatkör hiányában nem áll módjában; az igazságügyért felelős miniszter és a közigazgatás-fejlesztésért felelős miniszter feladatköreit nem áll szándékában elvonni.

### 1.4. A Belügyminisztérium válasza

A belügyminiszter ismételt megkeresésemre megküldte az ügyre vonatkozóan a szabályozási és koordinációs helyettes államtitkár asszony által készített feljegyzést.

A helyettes államtitkár megírta, hogy a 2013-as beadvánnyal kapcsolatos anyag nem található a Belügyminisztériumban. Ugyanakkor a feljegyzés elkészítését megelőzően, a rendelkezésükre álló adatok beszerzése érdekében megkeresték az NKE-t. Az egyetem arról informálta a belügyi tárcát, hogy 2013. november 8-án érkezett egy beadvány a bejelentőtől, amelyben „közérdekű bejelentésként" közérdekű kérdést intézett. Ez a beadvány a már korábban hivatkozott, a közigazgatási karon foglalkoztatott oktató tevékenységét kifogásolta.

Az NKE tájékoztatása szerint az NKE főtitkára 2013. november 29-én megírta a bejelentőnek, hogy figyelemmel a Pkbt. rendelkezéseire, bejelentése álláspontjuk szerint nem minősül közérdekű bejelentésnek – mivel nem érint szélesebb társadalmi kört – erre tekintettel nem tartják indokoltnak a törvény által meghatározott eljárás lefolytatását.

Összegzésképpen a belügyminisztérium kiemelte, hogy álláspontja szerint az első beadványban szereplő tárgykörökkel kapcsolatos közérdekű bejelentések vizsgálatára nincs hatásköre a minisztériumnak, egyúttal hivatkozott a Pkbt. 1. § (5) bekezdésében – a hatáskör hiánya esetén alkalmazandó – áttételre irányadó szabályokra.

### 1.5. A minisztériumok válaszainak összefoglalása

### A közérdekű bejelentés vizsgálatára hatáskörrel rendelkező szerv megállapítása

A honvédelmi tárca válaszából is kitűnik, hogy az első beadványnak három címzettje volt, sorrendben a közigazgatási és igazságügyi miniszter, a honvédelmi miniszter és a belügyminiszter, mint a Fenntartói Testület tagjai.[2]

A közigazgatási és igazságügyi miniszter, majd később az igazságügyi miniszter sem a beadványra, sem az ombudsmani megkeresésre nem válaszolt.

[2] Az időközben zajlott jogszabály módosítás okán, az NKE tv. 4. §-ának 2014. 06.06-tól hatályos szövege szerint a Fenntartói Testület tagjai közé bekerült *a közigazgatás-fejlesztésért felelős miniszter, a honvédelemért felelős miniszter és a rendészetért felelős miniszter mellé az igazságügyért felelős miniszter is.*

A Miniszterelnökséget vezető miniszter tájékoztatása szerint a Miniszterelnökséghez nem érkezett a panaszos nevével jelzett közérdekű bejelentés.

A honvédelmi miniszter válaszában kifejtette, hogy a beadvány tárgya miatt – NKE Közigazgatás-tudományi Kar – álláspontja szerint annak érdemi vizsgálatára a közigazgatás-fejlesztésért felelős miniszter jogosult, de az áttételt mellőzte.

Végezetül a belügyminiszter is arról informált, hogy a tárcához nem érkezett a panaszos első beadványában hivatkozott közérdekű bejelentése.

A honvédelmi tárca alappal feltételezte, hogy mindhárom címzetthez megérkezett a beadvány. Ugyanakkor, mivel az egyes minisztériumok, mint a Fenntartói Testület tagjai szerepeltek a címzettek között – és a felvetett kérdések a bejelentő szerint átfogóan érintették az NKE Alapító Nyilatkozatában és Küldetésnyilatkozatában deklaráltakat – álláspontom szerint a honvédelmi tárcának meg kellett volna győződnie arról a Fenntartói Testület útján, vagy az ügyvivőn keresztül, hogy a beadvány valóban megérkezett a címzett testülethez.

Elsőként tehát annak tisztázása szükséges, hogy a közérdekű bejelentés vizsgálatára mely szerv rendelkezik hatáskörrel, ehhez szükséges elhatárolni egymástól a minisztériumok és a Fenntartói Testület erre irányuló hatásköreit az egyes miniszterek felügyeleti jogától.

**A minisztériumok hatásköre**

Azt már korábban kifejtettem, hogy az egyes minisztériumokra vonatkozik a Pkbt. szervi hatálya. Tehát az érintett közérdekű bejelentések vizsgálatára, vagy annak a hatáskörrel rendelkező szervhez való továbbítására a minisztériumok hatásköre megállapítható.

**A Fenntartói Testület és az ügyvivő hatásköre**

A következő kérdés, hogy a Fenntartói Testületnek – amely az NKE tv. alapján a különböző ágazatokhoz kapcsolódó miniszterek közös joggyakorlására, alapvetően fenntartói feladatok ellátásra, irányításra és ellenőrzésre létrehozott testületnek – van-e a közérdekű bejelentés vizsgálatára e testületi minőségében hatásköre, vagy az ágazatilag – szintén az NKE tv.-ben szabályozott – felügyeleti joggal rendelkező, illetékes miniszternek kell ezt vizsgálnia.

A Pkbt. szervi hatályának értelmezésével összefüggésben korábban, az AJB-3906/2015. ügy kapcsán megkerestem az igazságügyi minisztert, és állásfoglalását kértem a Pkbt.-ben meghatározott állami szerv fogalmával kapcsolatban. Állásfoglalásában a miniszter kifejtette, hogy általánosságban az állami irányítás alatt álló, költségvetési pénzből működő és közhatalmat gyakorló szervezetek állami szervnek minősülnek. A Magyarország Alaptörvényének XXV. cikkében megfogalmazott petíciós jogból kiindulva kifejtette, hogy a petíciós jog címzettje sem államinak, sem önkormányzatinak nem minősülő, de közhatalmat gyakorló szerv (pl. szakmai kamarák) is lehet. A Pkbt. szervi hatálya bizonyos szempontból szűkebb, mint az Alaptörvény XXV. cikke által meghatározott szervezeti kör. Ugyanakkor a Pkbt.-nek a preambulumában meghatározott céljai túlmutatnak a petíciós jog – egy bizonyos szervezeti kör tekintetében történő – gyakorlásának meghatározásánál. Éppen ezért annak eldöntése során, hogy egy szerv állami szervnek minősül-e, minden esetben valamennyi körülményt (feladatkör, közhatalmi jogosítványok, költségvetés alapú működés stb.) vizsgálni kell.

A Fenntartói Testület jogait és kötelezettségeit az NKE tv. 5-9. §-i szabályozzák. A bejelentés idején hatályos rendelkezések alapján, az FT *kiírja a rektori pályázatot, dönt az Egyetemre felvehető hallgatói létszám szakonkénti megosztásáról, elfogadja az intézményfejlesztési tervet, valamint a minősített adat védelmére vonatkozó egyetemi szabályzatot, meghatározza az Egyetemen magasabb vezetői és vezetői megbízással rendelkezők számát, benyújtja a Kormányhoz az éves költségvetési beszámolót, ellenőrzi az állam által rendelkezésre bocsátott eszközök felhasználásának hatékonyságát és jogszerűségét, törvényességi ellenőrzést gyakorol az Egyetem felett, gyakorolja az Egyetem részére nyújtott támogatás felhasználása feletti belső ellenőrzési jogkörét, meghatározza a szakmai ellenőrzés rendszerét, és az éves központi költségvetés tervezésekor benyújtja a Kormányhoz az Egyetem támogatási tervét.*

Mindezeken túl, *az FT jóváhagyásával válnak érvényessé a szenátus bizonyos döntései, így különösen az Egyetem képzési és kutatási programjának elfogadása, a szervezeti és működési szabályzat, valamint a minőségfejlesztési program elfogadása, a minőség és teljesítmény alapján differenciáló jövedelemelosztás elveinek elfogadása, az elemi költségvetés, az éves, illetve éven túli kötelezettségvállalási terv és végrehajtásának ütemterve, továbbá a vagyongazdálkodási terv elfogadása, a számviteli rendelkezések alapján elkészített éves beszámoló elfogadása, fejlesztés indítása, továbbá az Egyetem költségvetésének elfogadása.*

Az NKE tv. 7. § (2) bekezdése szerint, *az FT vizsgálja a döntési javaslatoknak az alapító okirattal és az ágazati humánpolitikai igényekkel való összhangját, egységességét, teljességét, törvényességét, hatékonyságnak való megfelelőségét.*

*Fenti okfejtés alapján álláspontom szerint a Fenntartói Testület közhatalmi jogosítványokkal is rendelkező szervnek tekinthető, mely köteles az adott közérdekű bejelentés érdemi vizsgálatára.*

*Az ezzel ellentétes gyakorlat álláspontom szerint a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményével, a hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való joggal valamit a petíciós joggal összefüggő visszásságot okozott.*

A Fenntartói Testület működésének, ezen belül az ügyvivő megválasztásának, feladatainak részletszabályait az NKE tv.-ben rögzített eljárásrend tartalmazza.

A testületi feladatok irányítására az NKE tv. 9. § alapján az FT tagjai közül hat hónapra – váltásos rendszerben – ügyvivőt választ. Az FT ülését az ügyvivő vezeti, aki egyúttal gondoskodik a döntések előkészítésével és azok végrehajtásával kapcsolatos feladatok ellátásáról is, amellyel kapcsolatos ügyviteli és döntés-előkészítő feladatait az FT hivatala látja el.

A Fenntartói Testület működésének részletszabályait a Nemzeti Közszolgálati Egyetemről, valamint a közigazgatási, rendészeti és katonai felsőoktatásról szóló 2011. évi CXXXII. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 363/2011. (XII. 30.) Korm. rendelet (a továbbiakban: NKE kormányrendelet) tartalmazza.

Az NKE kormányrendelet – a közérdekű bejelentéskor hatályos – 2. § (1) bekezdése alapján *az FT szükség szerint ülésezik. Az ülés összehívását bármely tag kezdeményezheti.*

Az NKE Kormányrendelet 3. §-a részletezi a Fenntartói Testület ügyvivőjének feladatait. E körben *az ügyvivő ellátja az FT egységes képviseletét, az FT által átruházott körben gyakorolja a munkáltatói jogokat a rektor és az FT hivatalának vezetője felett, vezeti az FT ülését, gondoskodik az FT ülésének összehívásáról, a napirend, az előterjesztések és a határozati javaslatok előkészítéséről, gondoskodik a szavazás megszervezéséről, a határozat és a jegyzőkönyv elkészítéséről, valamint gyakorolja a kiadmányozási jogokat az FT nevében.*

A Kormányrendelet hivatkozott rendelkezéséből az is levezethető, hogy bármelyik miniszter, akihez eljutott a közérdekű bejelentés, kezdeményezhette volna annak a testület által történő megtárgyalását, vagy legalább a soros ügyvivő[3] figyelmét felhívhatta volna az esetre.

**A Fenntartói Testület tagjainak – minisztériumok – felügyeleti joga**

Az egyes minisztériumok és a Fenntartói Testület közérdekű bejelentések vizsgálatára vonatkozó hatáskörét álláspontom szerint meg kell különböztetni az NKE tv.-ben szabályozott, az egyes miniszterek az egyetem szakágazati oktatásában megillető felügyeleti jogától.

Az NKE tv. – a közérdekű bejelentés benyújtásakor hatályos – VIII. fejezetének 40. § szerint, *a közigazgatási felsőoktatás felügyeletét a közigazgatás-fejlesztésért felelős miniszter, a rendészeti felsőoktatás felügyeletét a rendészetért felelős miniszter, a katonai felsőoktatás felügyeletét a honvédelemért felelős miniszter, a nemzetbiztonsági felsőoktatás felügyeletét pedig a rendészetért és a honvédelemért felelős miniszter közösen látja el (a továbbiakban: felügyeletet gyakorló miniszterek). A felügyelet a miniszterek részére a VII. Fejezetben és a VIII. Fejezetben meghatározott jogokat foglalja magában.*

A felügyeleti jog tartalma tehát magában foglalja, hogy csak a felügyeletet gyakorló miniszter engedélyével kezdeményezhető az adott karon tudományos kutatói munka révén létrejövő, minősített adatot képező vagy azt tartalmazó találmány szabadalmaztatása, kutatási eredmények közzététele.

[3] A Nemzeti Közszolgálati Egyetem 2013-2014-as évkönyve alapján az ügyvivői feladatokat 2013. július 1-től december 31-ig a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium közigazgatási államtitkára látta el.

Ehhez kapcsolódóan a találmányt, a kutatási eredményt a felügyeletet gyakorló miniszter – a rendészeti, a katonai, illetve a nemzetbiztonsági felsőoktatás tekintetében az érintett országos parancsnok véleményének kikérése mellett – a találmányok szabadalmi oltalmáról szóló 1995. évi XXXIII. törvény 17. §-ának figyelembevételével minősített adattá minősítheti.

A továbbiakban a jogszabály rendelkezései szerint a felügyeleti jog kiterjed az ágazati felsőoktatási képzés elindítására, az adott évben felvehető hallgatói létszámkeretre, a hallgatói létszámok intézményenkénti és szakonkénti elosztására, valamint az adott szakra történő éves felvétel feltételeként teljesítendő minimális felvételi követelményre. A 43. § alapján a közigazgatási, a rendészeti, a katonai és a nemzetbiztonsági felsőoktatás vonatkozásában az alap- és mesterképzések képzési és kimeneti követelményeit a közigazgatás-fejlesztésért felelős miniszter – a honvédelemért és a rendészetért felelős miniszter egyetértésével – rendeletben szabályozza.

Az ágazatonként megosztott felügyeleti jog tehát az ágazati képzés tartalmi elemeinek meghatározását, a kutatási eredmények feletti rendelkezés korlátozását foglalja magában, a jogszabály nem utalja expressis verbis az ágazati képzéssel kapcsolatos közérdekű bejelentések vizsgálatát a felügyeleti joggal rendelkező miniszter hatáskörébe. Éppen ezért véleményem szerint nem helytálló a honvédelmi miniszter azon álláspontja sem, amely alapján a közérdekű bejelentés vizsgálatára – annak a Közigazgatás-tudományi karára vonatkozó tartalma miatt –a közigazgatás-fejlesztésért felelős miniszter lett volna jogosult.

Végezetül szükségesnek tartom megjegyezni, hogy a Pkbt. hatályba lépésének ideje 2014. január 1-je volt. A bejelentő 2014. június 25-én kelt, már az igazságügyi miniszternek címzett, a közérdekű bejelentése vizsgálatának elmaradását sérelmező beadványa tekintetében az IM-nek már a Pkbt. hatályos szabályai alapján kellett volna eljárnia, és megvizsgálnia a bejelentés tartalmát, előzményeit. Ezt követően pedig lehetősége lett volna a beadványt, mivel az részben az NKE közérdekű bejelentés kezelési gyakorlatát sérelmező beadványnak is tekinthető, az Ajbt. vonatkozó 38/A. §-ában foglaltak alapján, mint a felülvizsgálatra hatáskörrel rendelkező szervnek, azaz az alapvető jogok biztosának továbbítani.

**A közérdekű bejelentés tárgyi hatálya**

Fontosnak tartom kiemelni a közérdekű bejelentés tárgyi hatálya szempontjából az alábbiakat.

A belügyminiszter válaszában megírta, hogy ugyan nem találták meg a bejelentő első beadványát, de az ombudsmani megkeresést követően megkeresték az NKE-t, amely arról informálta, hogy a panaszos korábban, az első beadvány tartalmával megegyező tartalmú bejelentéssel fordult az NKE-hez is. A bejelentésre válaszul az NKE főtitkára 2013. november 29-én megírta a bejelentőnek, hogy figyelemmel a Pkbt. rendelkezéseire, bejelentése álláspontjuk szerint nem minősül közérdekű bejelentésnek – mivel nem érint szélesebb társadalmi kört – erre tekintettel nem tartják indokoltnak a törvény által meghatározott eljárás lefolytatását.

A minisztériumokhoz, valamint korábban feltételezhetően az NKE-hez benyújtott közérdekű bejelentésben felvetett tárgykörök, így az egyetemi oktató pártpolitikától mentes oktatói tevékenysége, a tankönyv pártatlansága, valamint a rektor összeférhetetlensége egyenként való mérlegelésénél az alábbiakat szükséges megjegyezni.

1. A NKE tv. 14. §-a szerint *a közalkalmazott oktató, tudományos kutató és tanár a munkahelyén pártpolitikától mentes magatartást köteles tanúsítani.* Az indokolás külön kiemeli, hogy mivel a politikai korlátozás alapjogot érintő rendelkezés, ezért csak törvényben szabályozható.

Ezt az elvárást az NKE Etikai Kódexe is rögzíti az Általános Etikai szabályok című I. fejezete 3. § j) pontjában: *az Egyetem valamennyi polgára köteles: feladatainak ellátása során tartózkodni bármely politikai tevékenységtől, véleménynyilvánítástól, megnyilvánulástól.* Az Etikai Kódex 6. § (2) n) pontja szerint *az oktató köteles az oktatói munkájához nem kapcsolódó társadalmi, gazdasági vagy politikai szerepvállalását határozottan elkülöníteni oktatói tevékenységétől.*[4]

[4] http://uni-nke.hu/uploads/media_items/etikai-kodex_-hataly-2013_-vi_-27-2015_-i_-31_.original.pdf

A fentiek megsértése esetén az NKE Etikai Bizottsága jár el hivatalból vagy etikai panasz alapján.

2. Az oktató által végzett további, tankönyvírói tevékenységhez ugyancsak kapcsolódhat a fenti szabályozás.

3. Az NKE bejelentéskor hatályos Szervezeti és Működési Szabályzata 6. §-a alapján *a rektor az Egyetem vezetője, aki teljes jogkörrel képviseli az intézményt, ennek során az Egyetem nevében jogokat szerezhet és kötelezettségeket vállalhat. A rektort – az FT által az oktatásért felelős miniszter útján előterjesztett javaslat alapján – Magyarország köztársasági elnöke bízza meg, illetve menti fel. A rektor felett a munkáltatói jogkört – a kinevezési és felmentési jogkör kivételével – az FT gyakorolja.*[5]

A Pkbt. 1. § (3) bekezdésének hatályos szövege a közérdekű bejelentés tartalmát illetően megegyezik a bejelentés idején hatályos, az európai uniós csatlakozással összefüggő egyes törvénymódosításokról, törvényi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről, valamint egyes törvényi rendelkezések megállapításáról szóló 2004. évi XXIX. törvény 141. § (3) bekezdésének szövegezésével: *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. Mindezek alapján megállapítható, hogy a bejelentő által megjelölt témakörök akár etikai, akár szakmai, akár irányítási aspektusból szemlélve ugyancsak érintenek egy adott, fizikailag is körülhatárolható közösséget, azaz az Egyetem valamennyi polgárát. Az az indokolás tehát, amely a bejelentést tartalma alapján nem minősíti közérdekű bejelentésnek, arra hivatkozással, hogy nem érint szélesebb társadalmi kört, álláspontom szerint nem megalapozott.*

## 2. A második beadvány

A panaszos második beadványában további közérdekű bejelentéseit érintő érdemi vizsgálatok hiánya miatt fordult hozzám, és megírta, hogy ezeket korábban az NKE rektorához és szenátusához nyújtotta be, amelyben az NKE Közigazgatás Tudományi Doktori Iskolája vezetőjének személyével, szakmai képesítésével kapcsolatban (2014. június 20.), valamint az egyetem vonatkozásában az úgynevezett doktori adatbázisba feltöltött adatok ellentmondásai, hiányosságai és pontatlansága miatt emelt kifogásokat (2014. június 25.).

Ezt követően 2015. november 25-én jogi képviselője útján további beadvánnyal fordult a belügyminiszterhez, mivel álláspontja szerint az NKE rektorához és szenátusához 2014. június 20-án és 25-én benyújtott közérdekű bejelentéseit nem megfelelően vizsgálták ki, azokat az NKE főtitkára azzal az indokolással utasította el, hogy a bejelentő által előadott tények *„nem érik el azt a mértéket, mely szerint a közösség vagy az egész társadalom sérelmével kellene számolni”*.

A belügyminisztertől, mint az NKE Fenntartói Testületének tagjától törvényességi ellenőrzés lefolytatását kérte a fenti gyakorlat véleménye szerinti jogszabálysértő mivolta miatt.

A bejelentő megírta, hogy 2014. december 4-én kelt levélben az NKE Fenntartói Testületének ügyvivője – véleménye szerint tényleges fenntartói vizsgálat nélkül – a Fenntartói Testület nevében arról tájékoztatta, hogy az NKE a vonatkozó jogszabályok és szabályzatok alapján járt el, törvénysértés vagy mulasztás az ügyben nem történt.

Beadványában az Ajbt. 38/C. § a) és c) pontjai alapján annak vizsgálatát kérte, hogy az álláspontja szerint a közérdekű bejelentésének kivizsgálására jogosult NKE Fenntartói Testület miért nem vizsgálta ki megfelelően bejelentéseit, és milyen jogcímen nyilvánította azokat – az NKE rektora és szenátusa elé nem is került ügyeket – az NKE főtitkára meglapozatlannak. Egyben kérte az ügy vizsgálata során feltárt visszásságok megállapítását.

A törvényességi ellenőrzéssel kapcsolatban a vizsgálatomra vonatkozó hatásköri szabályok elemzése során már megállapítottam, hogy a*nnak felülvizsgálatára, hogy a Fenntartói Testület az irányítása alá tartozó NKE vonatkozásában elrendelt-e törvényességi ellenőrzést, vagy sem, nem terjed ki az alapvető jogok biztosának hatásköre.*

A második beadvánnyal kapcsolatban a minisztériumok az alábbi tájékoztatást adták.

[5] http://uni-nke.hu/uploads/media_items/szmsz-2013-ix-20-2013-xi-22.original.pdf

### 2.1. A Miniszterelnökség válasza

Ahogy azt az első beadvánnyal foglalkozó részben már feltüntettem, a Miniszterelnökség a második beadvánnyal kapcsolatban arról tájékoztatott, hogy 2014. szeptember 15-én beérkezett a panaszos ügyvédje részéről az NKE működését kifogásoló panasz, amelyben a bejelentő a Doktori Iskola vezetőjével, szakmai képesítésével, illetve a doktori adatbázisba feltöltött adatok, valamint a doktori hallgatók nyilvántartására vonatkozóan kért törvényességi ellenőrzést.

A miniszter megjegyezte, hogy az NKE tv. 4. §-ában meghatározott Fenntartói Testületet megillető jogokat a Fenntartói Testület FTH57/2014 iktatószámú ügyrendje alapján – ügyvivőként – 2014. július 1-től december 31-ig a Belügyminisztérium gyakorolta, ezért a bejelentő legutóbbi közérdekű bejelentését 2014. október 2-án hivatalból áttette a minisztérium a belügyi tárcához. A bejelentő ügyvédjét az áttételről aznap levélben tájékoztatták.

A továbbiakban a Miniszterelnökséget vezető miniszter kifejtette, hogy az NKE Fenntartói Tanácsától azt az értesítést kapta, hogy a beérkezett közérdekű bejelentés kivizsgálását az NKE FT 2014. október 28-ai ülésén napirendjére tűzte. Iratok hiányában egyéb intézkedést az ügyben a Miniszterelnökségnek nem állt módjában tenni.

### 2.2. A Belügyminisztérium válasza

A belügyminiszter arról adott tájékoztatást, hogy a bejelentő második, jogi képviselője útján benyújtott, 2014. szeptember 10-én kelt beadványa nem közérdekű bejelentésként, hanem törvényességi ellenőrzés iránti kérelemként érkezett a minisztériumba, melyhez csatolták az NKE rektorának és a szenátusának korábban megküldött közérdekű bejelentéseket.

Mindezek alapján a Belügyminisztérium a 2014. szeptember 10-i, törvényességi ellenőrzésre irányuló kérelmet megvizsgálta, a képzési területtel foglalkozó szervezeti egységek és háttérintézmények, valamint a Fenntartói Testületben a belügyminisztert képviselő tag bevonásával, aki jelezte, hogy mint a Fenntartói Testület soros ügyvivője a soron következő, 2014. szeptember 26-i NKE Fenntartói Testületi ülésen napirendi pontként felveti a kérdést.

A beadvány vizsgálatát követően 2014. október 9-én kelt BM/11626/5/2014. iktatószámú válaszlevélben tájékoztatták a bejelentő ügyvédjét, hogy az NKE felett törvényességi ellenőrzést a Fenntartói Testület gyakorol.

A beadványok tartalmával kapcsolatban a szabályozási és koordinációs helyettes államtitkár leszögezte, hogy az eredeti, az NKE rektorához, illetve szenátusához benyújtott közérdekű bejelentések alapvetően két tárgyra irányultak: egyrészt a közérdekű bejelentésének kivizsgálására, másrészt pedig adatigénylésre (amely személyes és közérdekből nyilvános adatot is érintett). A válasz kitért arra is, hogy az NKE a közérdekű bejelentést kivizsgálta, és mivel a Pkbt. a közérdekű bejelentéssel kapcsolatos eljárást egyfokú eljárásként határozza meg, így ahhoz – a Fenntartói Testület által lefolytatható – másodfokú eljárás nem kapcsolódik.

A bejelentés adatigénylésre vonatkozó részével kapcsolatban arról informálták a bejelentőt és ügyvédjét, hogy az adatigénylés során szükséges megjelölni az adatigénylés jogalapját, amelyet a megkeresés nem tartalmazott. Az államtitkár-helyettes válaszában az Infotv-re hivatkozott, mely alapján az adatigénylést az adatkezelőnek kell megküldeni, illetve az adatkezelőnek kell válaszolnia, amely jelen esetben álláspontjuk szerint nem az NKE, hanem az Országos Doktori Tanács. Ezt követően 2014. december l-jén érkezett a bejelentő jogi képviselőjétől a Belügyminisztériumba a beadványozó 2014. november 25-én kelt újabb beadványa. A beadványban a korábbi válaszlevélben foglaltakra reagálva a bejelentő jogi képviselője útján rögzítette, hogy nem az NKE főtitkárának döntései elleni fellebbezést nyújtott be, nem kérte ezen döntések felülvizsgálatát, hanem a Fenntartói Testület törvényességi ellenőrzésének lefolytatását kérte. Ebben a levélben a bejelentő törvényességi ellenőrzést – ennek keretében a közérdekű bejelentés alapján tett intézkedések törvényességének vizsgálatát – kérte, továbbá intézkedést kért arra, hogy az NKF „érdemben, ténylegesen és hatékonyan" vizsgálja ki az előterjesztett közérdekű bejelentéseit, valamint kezdeményezte, hogy az NKE a közérdekű bejelentések kivizsgálását, intézését szabályozó belső eljárási rendre vonatkozóan dolgozzon ki szabályzatot.

A beadványt a Belügyminisztérium a Fenntartói Testület részére – az erről szóló értesítéssel párhuzamosan – megküldte, az abban foglaltak kivizsgálása, valamint, ha szükséges, a törvényességi felügyeleti eljárás lefolytatása érdekében.

A Fenntartói Testület tájékoztatása szerint a Testület még a Belügyminisztérium levelének kézhezvétele előtt, egy korábbi beadvány alapján 2014. december 4-én lefolytatta a szükséges vizsgálatot és megállapította, hogy az NKE a vonatkozó jogszabályok és szabályzatok alapján járt el, törvénysértés vagy mulasztás az ügyben nem történt. A Fenntartói Testület megállapította azt is, hogy a beadványozó által szintén sérelmesnek ítélt eljárás, mely szerint a közérdekű bejelentésről az NKE főtitkára hozott döntést a rektor helyett, nem volt jogellenes, tekintettel arra, hogy az intézmény Szervezeti és Működési Szabályzata 3. § (2) bekezdése alapján a főtitkár a rektort külön meghatalmazás nélkül is helyettesítheti.

A vizsgálat eredményéről – a Fenntartói Testület tájékoztatása szerint – 2014. december 5-án tájékoztatták a beadványozó képviseletét ellátó ügyvédet is.

A Belügyminisztérium válaszához becsatolt iratokból megállapítható, hogy a második beadványt illetően, a Belügyminisztériumot a Fenntartói Testületben képviselő, a vizsgálat idején ügyvivőként eljáró tag közreműködésének eredményeként került sor a beadvány FT előtti megtárgyalására. Az iratokból az is kiderül, hogy a konkrét ügy a bejelentő „sokadik kezdeményezése" az NKE vezetése felé.

Ahogyan az első beadványra adott minisztériumi válaszok kiértékelése során, úgy a másodiknál is felmerült az eredeti közérdekű bejelentések minősítése során az NKE főtitkárának elutasító válaszában, hogy azok *„nem érik el azt a mértéket, mely szerint a közösség vagy egész társadalom sérelmével kellene számolni"*.

Ezzel kapcsolatban szükségesnek tartom megjegyezni, hogy a Belügyminisztérium által küldött, a bejelentések vizsgálatát mérlegelő és véleményező iratokban is felmerült a jogszabály fenti értelmezésével kapcsolatban a jogalkalmazó által, az adott bejelentés elemzése során a mindenkori zsinór-mérték alkalmazásának szükségessége, mely nyilván a bejelentő „sokadik" bejelentése miatt, nem volt kellőképpen szigorú, ezért javasolták annak a Fenntartói Testület, vagy a Szenátus által történő megvitatását.

A Belügyminisztérium összegzésként kihangsúlyozta, hogy a 2014-ben a Belügyminisztériumhoz érkezett beadványok nem közérdekű bejelentések voltak, hanem a Fenntartói Testület törvényességi ellenőrzésre irányuló intézkedését kezdeményezték. A Fenntartói Testület részére a megkeresést továbbították, az FT a szükségesnek ítélt vizsgálatot lefolytatta. A belügyi tárca álláspontja szerint a beadványozó által az NKE-hez benyújtott közérdekű bejelentések felülvizsgálatára sem a belügyminiszternek, sem a Fenntartói Testületnek nem volt hatásköre. A belügyminiszter kifejtette, hogy az NKE tv. 4. §-a rendelkezik arról, hogy az egyetem fenntartói jogait a Fenntartói 'Testület útján, az ott meghatározott miniszterek közösen gyakorolják, illetve az 5. § részletezi, hogy a felügyeleti jogon belül milyen feladatai vannak a Fenntartói Testületnek, ezen felsorolásban szerepel a törvényességi ellenőrzési jogkör.

Álláspontja szerint ez azonban nem jelenti azt, hogy a közérdekű bejelentések vizsgálata az egyes miniszterek hatásköre lenne. Tekintettel arra. hogy a közérdekű bejelentésekkel kapcsolatos eljárás egyfokú és ahhoz másodfokú eljárás nem kapcsolódik, a Fenntartói Testület véleménye szerint tartalmában nem vizsgálhatja felül az NKE válaszát, kizárólag a közérdekű bejelentés kivizsgálását vizsgálhatja meg törvényességi ellenőrzési feladatkörén belül. Az NKE-nek tehát a közérdekű bejelentések elbírálására vonatkozó eljárásának felülvizsgálatára ezen felügyeleti jog nem ad lehetőséget.

Végezetül a felügyeleti jogkörrel kapcsolatban a belügyminiszter hangsúlyozta, hogy az NKE tv. 40. §-a rögzíti, hogy az egyes tárgykörű felsőoktatások tekintetében mely miniszter gyakorolja a felügyeletet, a 40. § (2) bekezdése pedig meghatározza, hogy a felügyelet a miniszterek részérc a VII. és a VIII. Fejezetben meghatározott jogokat foglalja magában, amelyek között szintén nem szerepel olyan jogkör, amely alapján a közérdekű bejelentés felülvizsgálata elvégezhető lenne.

**Összefoglalás**

Szükségesnek tartom kiemelni, hogy mindkét bejelentés vonatkozásában alapvető kérdésként merült fel annak eldöntése, hogy a Fenntartói Testület, annak tagjai, illetve az FT aktuális ügyvivője jogosultak és kötelezettek-e az NKE működésével kapcsolatos közérdekű bejelentés vizsgálatára, illetve milyen intézkedések megtételére kötelesek ezzel kapcsolatban.

Ahogyan azt már az első beadványra adott minisztériumi válaszok összegzésénél, a közérdekű bejelentés vizsgálatára hatáskörrel rendelkező szerv megállapítása során kifejtettem, véleményem szerint téves a Belügyminisztérium azon okfejtése, amely konkrét jogszabályhely hiánya miatt azt feltételezi, hogy a Fenntartói Testületnek nem feladata a közérdekű bejelentés vizsgálata. *Álláspontom szerint* a korábbiakban kifejtetteken *túlmenően megállapítható, hogy az FT tagjai, mint az NKE költségvetési és szakmai irányítását, felügyeletét ellátó állami szervek képviselői közösen kötelesek az NKE működését érintő, nekik címzett közérdekű bejelentések érdemi vizsgálatára. Az ezzel ellentétes gyakorlat a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményével, a hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való joggal valamit a petíciós joggal összefüggő visszásságot okozhat. Fentiekből következően megállapítható, hogy ellentétes a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményével a közérdekű bejelentések vizsgálatára irányuló tisztázatlan hatásköri helyzet fenntartása is.*

Éppen ezért szükségesnek tartom, hogy mindazon esetekre vonatkoztatva, amikor a Fenntartói Testületnek címzett közérdekű bejelentés tartalma szerint nem egy korábban már az NKE felé intézett közérdekű bejelentés eredményének felülvizsgálatára irányul, az FT rendelkezésére álljon, egy általa kidolgozott és elfogadott eljárásrend, amelyben pontos szabályokban rögzítik az FT ügyvivőjének és tagjainak e kérdés köré csoportosuló feladatait, felelősségét. *Megállapítom továbbá, hogy ellentétes a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményével, a tisztességes hatósági eljáráshoz és a petíciós joghoz fűződő alapvető jogokkal az NKE – az ügyben érintett – közérdekű bejelentések vizsgálatára irányadó gyakorlata, amely során a bejelentések elutasításakor érdemi okfejtés nélkül az elutasítás indokaként kizárólag a bejelentés tárgyának szélesebb társadalmi kört nem érintő mivoltára hivatkoznak.*

**Intézkedések**

Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkérem a **Nemzeti Közszolgálati Egyetem Fenntartói Testületét**, hogy

- a vizsgált ügyben intézkedjen a Bejelentő elbírálatlan közérdekű bejelentése vonatkozásában az eljárás lefolytatásáról, a szükséges tájékoztatás megadásáról,
- a Fenntartói Testületnek címzett közérdekű bejelentések kezelésére, az ügyvivő és a tagok közös felelősségére kiterjedően dolgozzon ki és fogadjon el eljárásrendet,
- amennyiben a jövőben valamely vizsgálat során feltárják, hogy a közérdekű bejelentést korábban már az arra jogosult szerv elbírálta, de a bejelentő álláspontja szerint bejelentését megalapozatlannak nyilvánították, vagy a vizsgálat eredményével nem ért egyet, illetve bejelentését az eljárásra jogosult szerv nem vizsgálta ki teljeskörűen, intézkedjenek arról, hogy a bejelentő értesüljön az alapvető jogok biztosához fordulás lehetőségéről.

Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkérem az **igazságügyi minisztert**, hogy

- az alapvető jogok biztosa megkeresésének a jövőben maradéktalanul tegyen eleget;

Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkérem a **Nemzeti Közszolgálati Egyetem rektorát**, hogy

- intézkedjen a Bejelentő közérdekű bejelentésének érdemi kivizsgálásáról és részére a szükséges tájékoztatás megadásáról.

Budapest, 2016. augusztus

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának**
**Jelentése**
**az AJB-3267/2016. számú ügyben**

Előadó: dr. Tóth Lívia

**Az eljárás megindulása**

Névtelenséget kérő panaszosok fordultak beadvánnyal az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalához az Orchidea Gondozó Otthon (2330 Dunaharaszti, Fő u. 50-52.) működését, a gondozottakkal szemben tanúsított bánásmódot, az ellátási körülményeket sérelmezve.

Tekintettel arra, hogy a panasz alapján felmerült az ellátottak alapvető jogai sérelmének gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) alapján vizsgálatot indítottam. A vizsgálat eredményes befejezése érdekében az üggyel kapcsolatban megkerestem és felkértem a Pest Megyei Kormányhivatal Gyámügyi és Igazságügyi Főosztályát, hogy vizsgálja ki a panaszban foglaltakat.

**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.”*];
- az élethez, és az emberi méltósághoz való jog [Alaptörvény II. cikk: *„Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz.”*];

**Alkalmazott jogszabályok**

- Magyarország Alaptörvénye
- Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.)
- Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (a továbbiakban: Eütv.)
- A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (a továbbiakban: Szoctv.)
- A személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 1/2000. (I. 7.) SzCsM rendelet (a továbbiakban: SzCsM r.)
- 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 megállapított tényállás, a hatósági ellenőrzés tapasztalatai**

A hivatalomhoz benyújtott panaszbeadvány szerint az otthonban élő idősek elhanyagoltak, rühvel fertőzöttek voltak, ápolásuk-gondozásuk nem az elvárható szakmai színvonalon folyik. Az intézmény túlzsúfolt, az engedélyezettnél magasabb ellátotti számmal működik, az előre bejelentett hatósági ellenőrzések során – többek között – e körülmény tekintetében is az otthon vezetése rendszerint megtéveszti az ellenőrző hatóság munkatársait. A „kisház” emeletére a panasz szerint nincs engedélye az intézménynek, ennek ellenére 13 lakót ott helyeztek el. A személyzet (különösen az éjszakai műszakban) kevés, az ellátottak mentálhigiénés foglalkoztatása sem megoldott. Az épületben kamerák vannak, a hozzátartozók részére a látogatási idő korlátozott, a gondozók takarítói feladatokat is ellátnak.

A beadvány szerint a lakókat napközben, reggeltől estig paplanhuzattal vagy lepedővel rögzítik, e korlátozó intézkedésnek sem elrendelése, sem dokumentálása (illetőleg annak hiánya) nem felel meg a jogszabályi követelményeknek. A lekötözések miatt sok az agresszív lakó, gyakoriak az ismeretlen eredetű sérülések.

**1.** Az eljárás során előre be nem jelentett helyszíni ellenőrzés lefolytatására kértem fel a Pest Megyei Kormányhivatal Gyámügyi és Igazságügyi Főosztályának vezetőjét, és az alábbi kérdésekre vártam választ:

- az intézmény rendelkezik-e az előírt szabályzatokkal,
- az ellátottak jogai – különösen a bánásmód és a korlátozó intézkedések tekintetében – csorbulnak-e az intézményben,
- az intézmény a jogszabályi és szakmai követelményeknek megfelelően működik-e,
- az intézmény rendszeres ellenőrzései során merültek-e fel ellátotti jogokat, az ellátás minőségét érintő szabálytalanságok,
- működik-e ellátottjogi képviselő az intézményben, fordultak-e hozzá panasszal, annak elbírálása miként történt meg.

A hatóság felkérésemre 2016. augusztus 8-án rendkívüli ellenőrzést tartott az intézményben, melynek lezárultával az alábbiakról tájékoztatott:

Az intézmény rendelkezik tanúsítvánnyal, az ellenőrzés időpontjában a 2009. évben kelt tanúsítvány volt kifüggesztve. Az ellenőrzés során az intézményvezető mindkét épületben kifüggesztette az aktuális, 2014-ben kelt tanúsítványt. A fenntartó által kért szolgáltatói nyilvántartásban történő adatmódosítással kiegészített 2016. évben kelt tanúsítvány kipostázása az ellenőrzés idején folyamatban volt. Az ellenőrzés megállapította, hogy a 2009. évi tanúsítványban valóban 36 fő engedélyezett ellátotti létszámot tüntettek fel, amely félrevezethette a panaszosokat. Az engedélyezett ellátotti létszám jelenleg 46 fő, az intézményben az ellenőrzés időpontjában 46 fő lakót láttak el. A Pest Megyei Kormányhivatal által kiadott működési engedély a „kisház" emeletén található gondozási egységben történő feladatellátásra is vonatkozik. Az otthon rendelkezik az előírt valamennyi szabályzattal, a szervezeti és működési szabályzat azonban a szervezeti ábrát és a javasolt elemként megjelölt, a TAJ alapú nyilvántartásban az adatszolgáltatásra jogosultak munkakörét, kötelezettségeit, feladatait nem tartalmazza. A házirend az ellenőrzés időpontjában nem volt kifüggesztve az otthonban, az intézményvezető elmondása szerint azért, mert az ellátottak a faliújságon elhelyezett dokumentumokat rendszeresen leveszik.

Az otthonban rendelkezésre állt a korlátozó intézkedések elrendelésének és végrehajtásának eljárásrendjét tartalmazó szabályzat, *az azonban a panaszjog gyakorlásának részletes szabályait nem tartalmazta.* Korlátozó intézkedés esetén a jogszabályi előírásnak megfelelő adatlapot használják. *Az intézménybe történő felvételkor az intézményvezető csak szóban tájékoztatja az ellátás igénybe vevőt, illetve törvényes képviselőjét*, a szervezeti és működési szabályzat korlátozó intézkedéseire vonatkozó szabályairól, az ellátotti jogokról a korlátozó intézkedés esetén, az ellátottjogi képviselő, illetve az érdekképviseleti fórum elérési lehetőségéről, a panaszjog lehetőségéről, gyakorlásának szabályairól.

Az intézményvezető tájékoztatása szerint egy főnél alkalmaznak éjszakára mágneses csuklópántot. *Az ellenőrzés megállapításai szerint a korlátozó rendelkezés alkalmazását nem kellő részletességgel, pontossággal kitöltött adatlapon dokumentálják.* Alkalmanként előfordul, hogy a kerekesszékből történő kiesés és egyéb balesetek megelőzése céljából corsetet használnak. Az ellenőrzés időpontjában, az ellátottak közül senkinél nem tapasztalt a hatóság lekötözést vagy a korlátozás bármilyen egyéb formáját. A fekvő állapotban lévő lakóknál alkalmazott ágyrács az egészségi állapotuk miatt indokolt volt.

*Az intézményvezető elmondta, hogy az ellenőrzést megelőző héten egy elrendelt korlátozó intézkedésről az ellátottjogi képviselőt nem értesítették.*

Az intézmény demens személyek ellátását végzi, ezért az intézményvezető figyelmét felhívta a kormányhivatal, hogy ha az ellátást igénybe vevő gondnokság alá helyezése szükséges, az intézményvezető kezdeményezzen intézkedést a gyámhivatalnál. Az intézmény tömegközlekedéssel és gépjárművel egyaránt jól megközelíthető helyen fekszik. Az gondozás két emeletes, akadálymentes épületben (gondozási egység) folyik. Rámpák, kapaszkodók, kerekesszék méretéhez megfelelő ajtószélesség, mozgáskorlátozottak számára is megközelíthető vizesblokk található az otthonban, küszöbök nincsenek.

Az ellenőrzés időpontjában az intézményben rendezett, tiszta körülmények uralkodtak. A lakószobák nem voltak zsúfoltak. Az épület helyiségei a lakók egészségi állapotának és az életkori sajátosságaiknak megfelelően berendezettek és felszereltek. Az intézményben megfelelő számban áll rendelkezésre nemenkénti illemhely és zuhanyzó, valamint közösségi együttlétekre alkalmas helyiség is található. A fűtés és melegvíz-szolgáltatás folyamatos. Az otthon 1-4 ágyas szobákkal rendelkezik. A személyi feltételek szintén megfelelnek a jogszabály által előírtaknak, a dolgozók névre szóló munkaszerződéssel és munkaköri leírással rendelkeznek, ismerik a tartási, életjáradéki és öröklési szerződés kötésére vonatkozó tilalmakat.

Az intézmény teljes körű ellátás keretében napi ötszöri étkezést biztosít az ellátottaknak. Az egészségi állapotuk miatt rászoruló lakók diétás étkezést vehetnek igénybe. Az intézményvezető nyilatkozata szerint folyamatosan gondoskodnak a megfelelő folyadékbevitelről. Az intézmény a textíliával, valamint a tisztálkodáshoz szükséges anyagokkal való ellátást az SzCsM r. 46.§-ban előírtak szerint biztosítja. A lakók saját ruházata egymástól megkülönböztethető, a lakószobájukban lévő szekrényekben tárolják. Az intézmény rendelkezik „közös ruhákkal" is, amelyeket a lakószobákon kívül tárolnak, és bármely ellátott szükség esetén igénybe veheti őket. Az orvosi ellátás a jogszabályban meghatározott óraszámban biztosított, neurológus-pszichiáter szakvizsgával rendelkező orvos is látogatja a gondozottakat. A gyógyszereket az SzCsM r. 52.§-a alapján biztosítják a lakók részére.

Az intézményvezető tájékoztatása szerint a dolgozók részére kidolgozták a napi tevékenységek elvégzésének rendjét, melyet jelenleg felülvizsgálnak. Nyilatkozata szerint reggel az ápoló-gondozók 6:45-kor adják át a műszakot. Ezt követően felöltöztetik a lakókat és megkezdik a reggeliztetést, majd fürdetnek. Pelenkacsere négyszer történik: reggel, kb. 14 órakor, 18 órakor és 24 órakor. Este negyed hétkor, a vacsorát követően kezdik meg a lakók lefektetését. Az éjszakás műszak nem kezdi el az öltöztetést, csak szükség esetén pelenkacserét végeznek. Az ellenőrzéskor éppen pelenkacsere és mosdatás folyt, mely során a dolgozók paravánt használtak. A fürdetést és az öltöztetést a személyzet az intimitás megőrzését szem előtt tartva végezte.

A kormányhivatal kérdésére az intézményvezető elmondta, hogy valóban előfordult rühesség az otthonban, de június hónapban már az utókezelések zajlottak. 2016-ban hasmenéssel járó megbetegedés nem fordult elő az intézményben, ásott kútról és onnan történő vízvételezésről nem volt tudomása.

A szolgáltatásért fizetendő személyi térítési díjat hétköznapokon az intézményvezetőnél fizetik be, vagy átutalással rendezik. Előfordul, hogy hétvégeken térítési díjat vesznek át a dolgozók, az átadott összegről azonban minden esetben átvételi elismervény készül. Az ellenőrzés során megállapították, hogy hangsúlyt fektetnek a személyre szabott bánásmódra, a konfliktushelyzetek megelőzése érdekében egyéni és csoportos megbeszéléseket tartanak. Az ellátottak számára a szabadidő kulturált eltöltésének feltételei biztosítottak, családi és társadalmi kapcsolataik fenntartásában segítik a lakókat.

Az ellátottjogi képviselő neve, elérhetősége, fogadóórájának időpontja jól látható helyen ki van függesztve az intézményben. Az intézményvezető tájékoztatása szerint az ellátottjogi képviselő évente 2-3 alkalommal tesz látogatást az intézményben, eddig még nem kezdeményezett eljárást a fenntartónál és az illetékes hatóságoknál. Az intézményben folytatott gondozási munkára vonatkozóan a corsetek használatára tett észrevételt. A jelenlegi ellátottjogi képviselő Érdekképviseleti Fórumon még nem vett részt, mert nem értesítették annak időpontjáról. Az ellátottjogi képviselő arról tájékoztatta a kormányhivatalt, hogy az Orchidea Gondozó Otthon 2014 szeptemberétől tartozik az ellátási területéhez. *Évente egy alkalommal tart fogadóórát* az intézményben, ahol 2015. évben két alkalommal, március 19-én és december 16.-án, 2016. évben pedig július 13-án tartott látogatásai során észrevételt az ellátotti jogokkal kapcsolatban nem tett, a korlátozó intézkedések szabályzatát megismerhette, korlátozó intézkedésről értesítést az intézménytől 2016. augusztus 12-ig nem kapott. 2016. évben az intézmény ellátottjai, hozzátartozó részéről panasz, észrevétel nem érkezett hozzá.

Az otthonban folyó panaszkezelési gyakorlattal kapcsolatban a hatóság megállapította, hogy – az intézményvezető nyilatkozata szerint – kb. 1,5 éve volt egy írásban tett panasz, amely gyógyszereléshez kapcsolódott, amellyel kapcsolatban rendőrségi eljárás is indult, az ügyet a rendőrség kivizsgálta és lezárta. 2016. évben senki nem fordult az intézményvezetőhöz írásban panasszal. A hozzátartozók a lakók ruházatának keveredése és a lakók egymás közti cserélgetése miatt szóban szoktak jelezni. Az intézményi dokumentumok alapján megállapította a kormányhivatal, hogy – a Szoctv. 99.§ (3) bekezdésének megfelelően – az otthonban megválasztották az Érdekképviseleti Fórum tagjait, és a tagok száma a jogszabályi előírásoknak megfelelő. A fórum 2015-ben háromszor ülésezett, az ülések jegyzőkönyvben dokumentáltak.

**2.** A kormányhivatal a korábbi vizsgálatok eredményeire irányuló kérdésemre tájékoztatott arról, hogy 2014. április 17-én átfogó ellenőrzést végzett az intézményben, amely során a megállapított hiányosságokat a fenntartó 2015. március 2-án a hatósághoz érkezett levelének mellékleteivel pótolta, igazolta.

**3.** A kormányhivatal jelen vizsgálatában bevonta a *Pest Megyei Kormányhivatal Ráckevei Járási Hivatala Élelmiszer-biztonsági és Állategészségügyi Osztályát*, mely a panaszt nem találta megalapozottnak, élelmiszer-biztonsági hibát nem találtak. A *Ráckevei Járási Hivatal Népegészségügyi Osztálya* a vizsgálat során megállapította, hogy az ellátotti létszám 46 fő. A működés személyi feltételei adottak, az egészségügyi ellátáshoz rendelkezésre állnak a megfelelő szakvizsgával bíró orvosok. A lakószobákban maximálisan 4 főt helyeztek el, minden fő részére biztosított a 6 $m^2$ terület. 8 fő ellátottra jut egy fürdő/zuhanyzó, a szúrópróbaszerűen ellenőrzött helyiségek tisztaságát a Népegészségügyi Osztály nem kifogásolta. A takarítást takarítónő végezte.

A lakók részére ruházat/textília az előírásnak megfelelő mennyiségben áll rendelkezésre, a saját ruhák azonosíthatóak. A napi ötszöri étkezés biztosított (napi 1 alkalommal meleg étel). A nem meleg ételek összeállítását azonban nem a megfelelő végzettségű személy végzi el, ezért végzésben élelmezés-vezető alkalmazását írta elő a hatóság.

Az intézmény vezetőjét végzésben szólították fel továbbá, az alábbi hiányosságok miatt:

- szakápolási feladat végzése egészségügyi tevékenység végzésére jogosító működési engedély hiányában
- hiányos, olvashatatlan egészségügyi dokumentáció,
- a gondozási dokumentáció nem tartalmazza a gondozott állapotában bekövetkezett jelentős változásokat, általánosságokat sorol fel,
- az Otthon „demencia protokollja" felülvizsgálatot igényel a korlátozási intézkedési terv tekintetében.

**4.** Az ellenőrzés során a kormányhivatal az alábbi hiányosságok pótlását írta elő:

- a postai úton megküldött aktuális tanúsítvány kerüljön jól látható helyen kifüggesztésre,
- az SZMSZ nem tartalmazta szervezeti ábrát, és a „TAJ alapú elektronikus nyilvántartásban az adott szolgáltatásra jogosultak munkakörét, kötelezettségét, feladatait" javasolt elemet,
- a Házirendet és az intézményi gyógyszer-alaplistát nem függesztették ki,
- a lakók által aláírt Megállapodás nem tartalmazta az ellátás megszüntetésének módjait,
- az egyéni gondozási terv tartalma nem felelt meg a jogszabály által előírtaknak, a megtekintett egyéni gondozási terv formálisan készült el,
- 2016. évre nem készítettek továbbképzési tervet,
- 2016. évre vonatkozóan a gondozási és élelmezési napokról vezetett nyilvántartás nem állt rendelkezésre,
- a korlátozó intézkedések szabályzata felülvizsgálatra és kiegészítésre szorul, mert nem tartalmazta a panaszjog gyakorlásának részletes szabályait,
- felvételkor írásban nem tájékoztatják az ellátottat és a törvényes képviselőjét a szervezeti és működési szabályzat korlátozó intézkedésre vonatkozó szabályairól, az

ellátotti jogokról a korlátozó intézkedés alkalmazása esetén, az ellátottjogi képviselő, illetve az érdekképviseleti fórum elérhetőségéről, a panaszjog lehetőségéről, gyakorlásának szabályairól,

- korlátozó intézkedés alkalmazásakor nem értesítették az ellátottjogi képviselőt,
- a lakószobák többsége nem rendelkezett számozással, nem azonosítható, ki hol lakik
- a 2015. évi és 2016. évi önköltségről, a számított intézményi térítési díj napi összegéről, a megállapított intézményi térítési díj térítési díj havi összegéről nem állt rendelkezésre kimutatás.

A kormányhivatal felhívta az intézményvezető figyelmét, hogy a jövőben kellő körültekintéssel járjon el a korlátozó intézkedések során, minden esetben értesítse a korlátozó intézkedésről az ellátottjogi képviselőt.

**5.** Az otthon fenntartója 2016. október 18-án kelt levelében arról tájékoztatta a kormányhivatalt, hogy a fenti hiányosságokat pótolta, valamint továbbította a demenciában szenvedő ellátottak ápolási, gondozási protokollját és a korlátozó intézkedések eljárásrendjét tartalmazó szabályzatot is.

**A vizsgálat megállapításai**

**I. A hatáskör tekintetében**

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ezek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint hatóság, ezen belül közszolgáltatást végző szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. A 18. § (2) bekezdése *a)* pontja alapján a közszolgáltatást végző szerv – függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik – az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó, illetve e feladat ellátásában közreműködő szerv. Az ombudsmani gyakorlat a *közszolgáltatást végző szervek* fogalomkörébe tartozónak tekinti a szociális ellátást nyújtó, így a pszichiátriai betegséggel élő idős személyeket gondozó bentlakásos 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 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.

Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy *„az előző Alkotmány 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 éllel 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".*

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.

**1.** Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. Ahogyan pedig arra az Alkotmánybíróság felhívta a figyelmet a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában, az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése azonosan deklarálja a jogállami klauzulát, tehát az eddig kialakított alkotmánybírósági gyakorlat relevánsnak tekinthető a vizsgálat során. Az Alkotmánybíróság által gyakran hivatkozott tétel, hogy a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. A jogállamiság elvéből folyó követelmény a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a *jog által megállapított működési rendben*, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott *korlátok között* fejtik ki tevékenységüket. Nem hagyható figyelmen kívül továbbá, hogy *a kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével*, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást.

**2.** Az Alaptörvény II. cikke alapján az *emberi méltóság* sérthetetlen, minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz. A korábban irányadó és az Alaptörvény hatályba lépését követően is hivatkozási pontot jelentő alkotmánybírósági gyakorlat az emberi méltósághoz való joggal kapcsolatosan arra hívja fel a figyelmet, hogy *a méltóság az emberi élettel eleve együtt járó minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan, s ezért minden emberre nézve egyenlő.* Az egyenlő méltósághoz való jog az élethez való joggal egységben azt biztosítja, hogy ne lehessen emberi életek értéke között jogilag különbséget tenni. *Emberi méltósága és élete mindenkinek érinthetetlen, aki ember, függetlenül fizikai és szellemi fejlettségétől, illetve állapotától, és attól is, hogy emberi lehetőségéből mennyit valósított meg, és miért annyit.* A méltósághoz való jognak részét képezi az is, hogy minden embert másokkal egyenlő méltóságú személyként kell kezelni, vagyis az egyes emberek és embercsoportok között tilos indokolatlan, ésszerűtlen különbséget tenni.

Az I. cikk (3) bekezdése határozza meg az alapjog korlátozás kritériumait, amely szerint arra csak más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával kerülhet sor.

**III. A vizsgálat érdemi megállapításai, következtetések**

**1.** 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, amelyben 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.[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 polgárairól 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.** Az Orchidea Gondozó Otthon ápolást, gondozást nyújtó pszichiátriai idősek otthona, mely az Ambrózia Gondozóház Szolgáltató Nonprofit Kft. fenntartásában működik. A hatósági ellenőrzés több hiányosságot is feltárt az eljárás során, más részük viszont közvetlenül érintheti az ellátottak alapvető jogait. *A kormányhivatal által feltárt hiányosságok egy részét az intézmény az eljárás során orvosolta.* A panasz zsúfoltságra, az ellátottak engedély nélküli elhelyezésére és a méltatlan ellátási körülményekre vonatkozó része a hatósági ellenőrzés alapján nem minősült megalapozottnak. A vizsgálat megállapításai szerint a korlátozó intézkedések szabályzata a panaszjog gyakorlásának részletes szabályait nem tartalmazta, továbbá a korlátozó intézkedések alkalmazását nem kellő részletességgel, pontossággal dokumentálják az előírt adatlapon. Az intézménybe történő felvételkor az intézményvezető csak szóban tájékoztatja az ellátást igénybe vevőt, illetve törvényes képviselőjét, a szervezeti és működési szabályzat korlátozó intézkedéseire vonatkozó szabályairól, az ellátotti jogokról a korlátozó intézkedés esetén, az ellátottjogi képviselő, illetve az érdekképviseleti fórum elérési lehetőségéről, a panaszjog lehetőségéről, gyakorlásának szabályairól. Az eljárás során rendelkezésemre bocsátott szabályzat a korlátozó intézkedésekről nem tartalmazta a panaszjog gyakorlásának részletes szabályait, továbbá két helyen is utalta arra, hogy a korlátozó intézkedés elrendeléséről 72 óra elteltével kell tájékoztatni az ellátottjogi képviselőt.

A Szoctv. 94/G § (1) bekezdése értelmében az Eütv. 188. § *d)* pontjában meghatározott betegeket[2] ellátó *valamennyi bentlakásos intézményben* az Eütv. szerinti veszélyeztető vagy közvetlen veszélyeztető magatartás tanúsítása esetén a pszichiátriai betegek jogaira vonatkozó rendelkezések figyelembevétele mellett az Eütv. 192. §-át kell alkalmazni *az e § szerinti eltérésekkel.* Emellett az EszCsM rendelet 4. § (7) bekezdése rögzíti, hogy a korlátozó intézkedés – ideértve a gyógyszerek alkalmazását is – elrendelésére jogosultak körét, illetve a korlátozások elrendelésével kapcsolatos értesítés rendjét külön törvény határozza meg.

---

[1] Lásd: 28/1994. (V. 20.) AB határozat

[2] Eütv. 188.§ d) *pszichiátriai beteg:* az a beteg, akinél a kezelőorvos a Betegségek Nemzetközi Osztályozása X. Revíziója szerinti Mentális és Viselkedészavar (F00-F99), illetve szándékos önártalom (X60-X84) diagnózisát állítja fel.

Ezen törvényhely a Szoctv. 94/G § (3) bekezdése, mely szerint a korlátozásról az intézményvezető *negyvennyolc órán belül* köteles tájékoztatni a törvényes képviselőt és az ellátottjogi képviselőt. Az SzCsM r. 101/A § (2) bekezdése szerint a korlátozó intézkedések alkalmazásáról szóló eljárásrendnek *tartalmaznia kell*

a) az intézmény munkarendjét figyelembe véve a korlátozó intézkedés elrendelésének szabályait,

*b)* a korlátozó intézkedés egyes formái mellé rendelt maximális időtartamot,

*c)* a korlátozó intézkedés egyes formái mellé rendelt megfigyelés szabályait,

*d)* a korlátozás feloldásának szabályait,

*e)* a panaszjog gyakorlásának részletes szabályait.

A rendelkezésemre bocsátott szabályzat a panaszjog gyakorlásának szabályait nem részletezi, a korlátozó intézkedések egyes formái közül csupán a fizikai korlátozó intézkedésekre vonatkozó megfigyelési szabályokat és azok maximális időtartamát rögzíti, a kémiai, biológiai korlátozó intézkedések alkalmazására vonatkozóan nem tartalmaz részletes szabályokat.

A SzCsM r. 101/A § (3)-(5) bekezdés rögzítik, hogy korlátozó intézkedés alkalmazása esetén – ide nem értve a pszichés megnyugtatást – a 6. számú melléklet szerinti adatlapot kell kitölteni. A korlátozó intézkedés időtartama alatti megfigyeléseket, állapotleírást a betétlapon kell *részletesen feltüntetni*. A kitöltött adatlapot a gondozási tervhez kell csatolni. Az intézménybe történő felvételkor az intézményvezető *írásos formában* tájékoztatja az ellátást igénybe vevőt, illetve törvényes képviselőjét

a) a szervezeti és működési szabályzat korlátozó intézkedésre vonatkozó szabályairól,

b) az ellátotti jogokról a korlátozó intézkedés alkalmazása esetén,

c) az ellátottjogi képviselő, illetve az érdekképviseleti fórum elérési lehetőségéről,

d) a panaszjog lehetőségéről, gyakorlásának szabályairól.

Fenti tájékoztatót az ellátott, törvényes képviselője és az intézmény vezetője aláírják.

A szabályzat a korlátozó intézkedések elrendelésével kapcsolatban a következőképpen fogalmaz: „A veszélyeztető állapot felmérése az orvos feladata, […]. A korlátozó módszerek vagy eljárások alkalmazását az ellátott orvosa írásban rendeli el, megjelölve annak indítékát, módját, alkalmazásának időtartamát. Állandó orvosi felügyelet hiányában az intézményvezető és a vezető ápoló együttes feladata. Ez utóbbi esetben az orvost értesíteni kell a korlátozó intézkedés, eljárás alkalmazásáról, és azt az intézmény orvosának jóvá kell hagynia".

A szabályzat használja az orvos, az ellátott orvosa, valamint az intézmény orvosa kifejezéseket is, a Szoctv. 94/G § szerint azonban minden fenti esetben az intézmény orvosa a hatáskörrel bíró személy, főszabály szerint ő rendelheti el a korlátozó módszerek vagy eljárások alkalmazását. Amennyiben az ő elérhetőségének hiányában a megfelelő kompetenciával rendelkező ápoló dönt az intézkedés elrendeléséről, az intézményvezető mellett az intézmény orvosát *haladéktalanul* kell tájékoztatni.

Az intézményvezető a vizsgálat során tájékoztatást adott arról is, hogy az ellenőrzést megelőző héten egy elrendelt korlátozó intézkedésről az ellátottjogi képviselőt nem értesítették. Ahogy a fentiekből is kitűnik, a jogszabály egyértelműen fogalmaz akkor, amikor rögzíti, hogy a korlátozásról az intézményvezető *negyvennyolc órán belül köteles tájékoztatni* a törvényes képviselőt és az ellátottjogi képviselőt. Számos korábbi jelentésemben hangsúlyoztam, és kiemelkedősen fontosnak tartom rögzíteni, hogy a korlátozó intézkedések jogszabályban meghatározott alkalmazásának és dokumentálásának, az intézményi szabályzat megalkotásának célja, hogy ezen jelentős alapjog-korlátozásokra csak megfelelő garanciák mellett kerülhessen sor. A megfelelő személyek (az intézmény orvosa, a törvényes képviselő és az ellátottjogi képviselő) korlátozó intézkedésekről való értesítésének szintén garanciális jelentősége van az ellátotti jogok érvényesülése szempontjából. Jelentősége abban áll, hogy a kiszolgáltatott helyzetben lévő ellátott érdekeinek, jogainak védelmére hivatott személy a leghamarabb értesüljön e súlyos alapjog-korlátozásról, és annak figyelemmel kísérésével, a szükségesség-arányosság kritériumainak szem előtt tartásával biztosíthassa az eljárás törvényességét.

*Figyelemmel a fentiekre megállapítom, annak ténye, hogy a korlátozó intézkedések szabályzata és az intézkedések dokumentálása nem felel meg maradéktalanul a jogszabályi rendelkezéseknek, valamint az intézménynek az ellátottjogi képviselő értesítésére, továbbá az ellátást igénybevevő és törvényes képviselője tájékoztatására irányuló hiányos gyakorlata a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggésben visszásságot okozott, egyúttal közvetlenül veszélyezteti az ellátottak emberi méltósághoz való jogát.*

**Intézkedéseim**

A jelentésemben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásságok orvoslása, valamint jövőbeli megelőzése érdekében

- az Ajbt. 32. § (1) bekezdései értelmében *felkérem* az Orchidea Gondozó Otthon intézményvezetőjét és fenntartóját, hogy haladéktalanul
  - gondoskodjon arról, hogy mind a korlátozó intézkedések szabályzata mind pedig a korlátozó intézkedések alkalmazása során követendő eljárás maradéktalanul megfeleljen a jogszabályi előírásoknak;
  - gondoskodjon arról, hogy az ellátotti jogok – különös figyelemmel a korlátozó intézkedések alkalmazása esetén – csorbítatlanul érvényesüljenek az intézményben.
- az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján *felkérem* a Pest Megyei Kormányhivatal kormánymegbízottját, hogy a jövőben kísérje fokozott figyelemmel az Orchidea Gondozó Otthon jogszabályoknak megfelelő működését, annak érdekében, hogy az ellátottak gondozása alapvető jogaik teljes tiszteletben tartása mellett folyhasson.

Budapest, 2016. december

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának**
**Jelentése**
**az AJB-2350/2016. számú ügyben**

Előadók: dr. Szabó-Tasi Katalin
dr. Borza Beáta
dr. Lápossy Attila

**Az eljárás megindulása**

A panaszos civil szervezet elnöke a szervezet nevében azzal fordult Hivatalomhoz, hogy álláspontjuk szerint diszkriminatív az otthonszülést szabályozó joganyag számos rendelkezése, a jogszabály alapján megvalósuló gyakorlat pedig emberi méltóságot sértő helyzeteket eredményez. Kifogásolta, hogy az otthonszüléseket nem támogatja a társadalombiztosítás, ezzel a törvényes otthonszülést lebonyolító szervezet a kórházakkal ellentétben a nő érvényes biztosítása esetén sem jogosult térítésre, emiatt csak a kifejezetten jó módú családok tudnak a törvény biztosította lehetőséggel élni. Sérelmezte továbbá azt is, hogy otthonszülés esetén több akadályba is ütközik a szükséges anti-D vakcina térítésmentes felírása és kiváltása a rászoruló anyák esetében.

A panaszbeadvány alapján felmerült az Alaptörvényben nevesített jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, a testi és lelki egészséghez való joggal, továbbá az egyenlő bánásmód követelményével összefüggő visszásság gyanúja, így az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (továbbiakban: Ajbt.) 18. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam. A vizsgálat sikeres lebonyolítása érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontja és (2) bekezdése alapján a szabályozási területért felelős emberi erőforrások miniszterétől kértem tájékoztatást.

**Alkotmányos jogok és alapelvek**

- 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: *„Magyarország független demokratikus jogállam."* [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés];
- Az esélyegyenlőség elve: *„Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti. Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket."* [Alaptörvény XV. cikk (4) – (5) bekezdés];
- A testi és lelki egészséghez való jog [*„Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez."* [Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdés].

**Alkalmazott jogszabályok**

- Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (a továbbiakban: Eütv.);
- A kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény (a továbbiakban: Ebtv.);
- A gyógyszerek társadalombiztosítási támogatásba való befogadásának szabályait a biztonságos és gazdaságos gyógyszer- és gyógyászati segédeszköz-ellátás, valamint a gyógyszerforgalmazás általános szabályairól szóló 2006. évi XCVIII. törvény;
- Az intézeten kívüli szülés szakmai szabályairól, feltételeiről és kizáró okairól szóló 35/2011. (III. 21.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Kr.);
- Az emberi alkalmazásra kerülő gyógyszerek forgalomba hozataláról szóló 52/2005. (XI. 18.) EüM rendelet (a továbbiakban: EüM rendelet);
- A törzskönyvezett gyógyszerek és a különleges táplálkozási igényt kielégítő tápszerek társadalombiztosítási támogatásba való befogadásának szempontjairól és a befogadás vagy a támogatás megváltoztatásáról szóló 32/2004. (IV. 26.) ESzCsM rendelet.

**A megállapított tényállás**

**1.** A panaszbeadványt benyújtó egyesületnek alapszabály szerinti kiemelt célja a háborítatlan, természetes szüléshez és születéshez való jog törvényi biztosításának és társadalmi elfogadásának kivívása. Az egyesület elnöke a *beadványban előadta*, hogy az otthonszülés kérdésében jártas szakemberek a Kr. több pontját aggályosnak tartják, illetve, hogy a legfőbb kritika a leendő és érintett szülők részéről *két fontos problémát* érintve fogalmazódott meg.

Az első, hogy *az otthonszülés költségeit a társadalombiztosítás nem fedezi*, annak magas költségét az otthonszülést választó családnak kell minden esetben megtérítenie. Az egészségügyi szolgáltatók ezzel párhuzamosan körülbelül nettó 150-200 ezer forint körüli összegben vállalják az édesanya gondozását, várandósságának, szülésének kisérését, majd a gyermekágyi időszak követését. A szabályozásból fakadó helyzet nagyon sok érintett család számára tulajdonképpen *elvi lehetőség szintjére csökkenti az otthonszülést*, a választás szabadsága számukra a valóságban nem biztosított. A szabályozott keretek között működő otthonszülés költségei megközelítik a magánkórházban kísért szülés költségeit, amelyet köztudottan csak a tehetősebb, biztos anyagi háttérrel rendelkező családok engedhetnek meg maguknak. A panaszos az intézményi, illetve azon kívüli szülést választó nők közötti különbségtételt finanszírozási szempontból is indokolatlannak tartja. A beadvány szerint tény, hogy az intézményi szülésnek is van anyagi vonzata, azaz társadalombiztosítási "tarifája", amelyet az egészségbiztosító fizet ki a kórháznak, amennyiben a szülő nő biztosított. Ahogyan azonban a kórházi szülést választó nők többsége, úgy az otthonszülést választó édesanyák többsége is rendelkezik társadalombiztosítással. Az utóbbiak esetében azonban *az állam az otthonszülés költségeit nem téríti meg sem az édesanya, sem az otthonszülést vállaló egészségügyi szolgáltató számára*. A panaszos álláspontja szerint ez a megszorítás indokolatlan különbségtételt jelent, alkalmas arra, hogy korlátozza azoknak a számát, akik szabad választásukat gyakorolva a kórházi szülés helyett az intézményen kívüli szülést választhatnák.

A panaszbeadványban jelzett másik probléma egy *speciális egészségügyi-finanszírozási kérdést érint, az anti-D ellenanyag beszerzésének, és költségének megtérítését*. Abban az esetben ugyanis, ha egy várandós Rh-negatív, gyermekének apja pedig Rh-pozitív, akkor a magzat vagy Rh-negatív, vagy Rh-pozitív lesz. Ha a magzat bármikor kikerül a méhüregből, akár vetélés, akár szülés útján, akkor mód nyílik arra, hogy belőle az anyába vörösvérsejtek jussanak. Ha Rh-pozitív sejtek jutnak az Rh-negatív anyába, akkor nagyon nagy valószínűséggel a következő Rh-pozitív magzatát az anya szervezete vagy kilöki, vagy súlyosan megbetegíti. Mindez a terhességek 10-15%-ában merülhet fel. Ennek a folyamatnak a megelőzése érdekében az orvostudomány egyik vívmányát, az Anti D IgG ellenanyagot alkalmazzák kórházi és otthonszülés után egyaránt: a szülés-vetélés bármely fajtája után az anya 72 órán belül kap egy Anti D IgG ellenanyagot tartalmazó injekciót, amely megakadályozza a következő várandósság esetén a magzat megbetegedését, elveszítését. Az intézményen kívüli szülést szabályozó Kr. 5. § (2) bekezdése alapján az egészségügyi szolgáltató gondoskodik arról, hogy – a szülés várható megindulása előtt – a várandós nő részére a szükséges anti-D ellenanyag vényre történő felírása, továbbá egyéb laboratóriumi vizsgálatokhoz szükséges beutalók beszerzése a terhesség betöltött 37. hetéig megtörténjen.[1]

Az egyesület jogsegélyszolgálatához érkezett egyéni panaszok alapján azt tapasztalták, hogy e szabályozással a gyakorlatban komoly gondok vannak. A Kr. hatályba lépése óta ugyanis az otthonszülést kísérő egészségügyi szolgáltatókat kizárólag szülésznő (bába) végzettségű szakemberek hoztak létre, akiket *semmilyen jogszabály nem jogosít fel vény kiállítására*. Ezért az érintett édesanyának el kell mennie egy orvoshoz, akinek el kell magyaráznia a problémát, az otthonszülés tényét, valamint meg kell kérnie, hogy írja fel az orvosságot. Mivel ez a típusú készítmény az elmúlt évekig kizárólag kórházban volt beszerezhető, azt a nem kórházban dolgozó orvosok és a gyógyszerészek nem teljesen ismerik, így a várandós édesanyát tovább küldik egy másik orvoshoz, vagy egyszerűen elutasítják a kérését.

[1] A hivatkozott rendelkezés a vizsgálat ideje alatt, 2014. 01.01-jén megváltozott, a Kr. 5. § (2) bekezdésének hatályos rendelkezése a következő: „az Rh-negatív vércsoportú várandós nő esetében az egészségügyi szolgáltató gondoskodik arról, hogy – a szülés várható megindulása előtt – a várandós nő részére szükséges anti-D ellenanyag vényre történő felírása és kiváltása megtörténjen."

Egy konkrét esetben az orvos visszaküldte az otthonszülést kísérő bábához, hogy írja fel az a személy, akinél szülni fog. Továbbá a panaszok többségében az édesanyákat gyakran érik az otthonszülés választására vonatkozó negatív, rosszallást kifejező megjegyzések. Ha sikerül a szülőnek a vényt megszerezni, előfordul az is, hogy a gyógyszertárban szintén továbbküldik, vagy legjobb esetben visszahívják, miután kiderítik, hogy milyen orvosságról van szó. A készítmény[2] jelenleg 23.000.- forintba kerül, amit az otthonszülést választó édesanyának kell kifizetni, mivel ennek a költségét a társadalombiztosítás nem fedezi. Kórházi szülés esetében az orvosság beadásáról a kórház külön térítés nélkül gondoskodik. A beadványozó álláspontja szerint ez esetben is nyilvánvaló a hátrányos megkülönböztetés.

**2.** A panaszbeadványban foglaltak nyomán a szabályozási területért felelős emberi erőforrások miniszterétől kértem tájékoztatást az érdemi álláspontjáról, illetve különösen a szabályozás kialakításának pontos szakma- és jogpolitikai indokairól. *Megkeresésemre adott válaszában a miniszter kifejtette*, hogy hosszú egyeztetési folyamatot követően, társadalmi, politikai viták kereszttüzében készült el és lépett hatályba a Kr. az intézeten kívüli szülés feltételeiről.

A panaszbeadvány benyújtását megelőző időszakban a hatályos jogszabályban foglalt követelménynek alapján *három működési engedélyt* adtak ki. A működési engedéllyel rendelkező, intézeten kívüli szülést vezető szakemberekkel folyamatosan konzultáltak, melynek következtében a Kr. a válaszadás időpontjakor is felülvizsgálat alatt volt. A miniszter szerint ismert tény, hogy az elmúlt években nagymértékben átalakultak, illetve javultak a magyarországi szülészeti osztályok infrastrukturális, személyi feltételei, számos alternatív lehetőséget kínálva a vajúdó édesanyáknak. Az intézetekben a szülési alternatívák mellett ma már biztosított a hozzátartozó jelenléte, az újszülött szülést követő mellre helyezése, valamint a folyamatos rooming in lehetősége is. A válaszadáskor kidolgozás alatt állt a szülést követő 24 órán belüli hazabocsátás lehetőségének megteremtése, mely újabb választási lehetőséget biztosított a várandós édesanyák számára.

A miniszter álláspontja szerint jelenleg mind az egészségügyi intézményekben biztosított szülészeti ellátás feltételeinek változásai, mind a Kr. hatályba lépése (és alkalmazása) egyértelműen *komoly előrelépésnek értékelhető* a várandós kismamák választási lehetőségeinek kibővítése tekintetében. Kifejtette emellett azt is, hogy még a nálunk fejlettebb országokban sem biztosított mindenhol az intézeten kívüli szülés társadalombiztosító általi finanszírozása.

A válasz tartalmazza, hogy az otthonszülés elterjedtsége napjainkban a fejlett Európa egyetlen országában, Hollandiában jelentős, 30% körüli. A holland nők otthoni szülésének sok évtizedes hagyományai vannak, amelyek fennmaradtak az intézményi, kórházi ellátás más indikációkban és más országokban történt széleskörűvé válása ellenére is. Az otthonszülés Hollandiában a társadalombiztosítás által finanszírozott szülési forma alapesete. Más nyugat-európai országokban ugyanakkor az otthonszülés aránya 1-2% az összes szüléshez viszonyítva. Közfinanszírozásból is támogatott Franciaországban, Belgiumban, az Egyesült Királyságban, Írországban, Németországban. Látható azonban, hogy az orvostársadalom és az egészségpolitika hozzáállása nem egyöntetűen pozitív. Hollandiában az egészségügyi miniszter programot indított az otthonszülés országos támogatására (ha jóval kisebb mértékben, de ilyen program Írországban is megtalálható), másutt inkább a betegek önrendelkezési, szabad szakember-választási jogáról szóló jogszabályok vagy ajánlások, szakpolitikák tartalmazzák az otthonszülés lehetőségét is. Svédországban, Luxemburgban vagy Csehországban, Szlovákiában és Lengyelországban az otthonszülés nem támogatott, közfinanszírozásból nem fedezett.

Hazánkban az intézeten kívüli szülés jogi kereteinek megteremtésével *a választás lehetőségét megteremtették*, de az új szolgáltatás bevezetése hatékonyságának, minőségének, illetve a megvalósulás során felmerülő problémák ismeretének hiányában *a nemzetgazdaság teherbíró képességét figyelembe véve* az E-Alapot nem kívánták terhelni.

---

[2] Hozzáférhető egyéb Anti D ellenanyagot tartalmazó szérum, ennél kedvezőbb áron is, azonban ez nem a magyar társadalombiztosítás által támogatott készítmény. Lásd: http://www.hazipatika.com/gyogyszerkereso/termek/rhophylac_300_microg_2_ml_oldatos_injekcio_eloretoltott_fecskendoben/51214

A magyar állam az egészségügyi intézményben zajló, teljes körű szülészeti ellátást térítésmentesen garantálja a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény rendelkezései szerint, amelynek keretében a szabad orvosválasztás lehetősége is térítésmentesen áll a várandós nő rendelkezésére. Álláspontja szerint az állam az egészségvédelmi kötelezettségének az egészségügyi intézményben nyújtott szülészeti ellátás ingyenes biztosításával eleget tesz.

Mind az intézeten kívüli, mind az egészségügyi intézményben történő szülészeti ellátás igénybe vételéről a várandós nő szabadon dönt, és akár a szülészeti ellátás elutasítását is választhatja, tehát a választás szabadsága biztosított. A választás szabadságának biztosítása álláspontja szerint azonban nem teremt finanszírozási kötelezettséget az állam részéről. Mindezek mellett – áll az egészségügyért felelős államtitkár válaszában – az intézeten kívüli szülés igénybevételének nyomon követése és a szolgáltatást nyújtókkal történő rendszeres konzultáció lehetőséget nyújt arra, hogy a társadalombiztosításba történő bevonás kérdését a tárca megvizsgálja, és lehetőségek szerint a finanszírozási hátteret a későbbiekben megteremtsék.

Az anti-D ellenanyag térítés ellenében történő beszerzése kapcsán az államtitkár arról tájékoztatott, hogy a Kr. az intézményen kívüli szülésre vonatkozó feltételek pontos meghatározása keretében kiemelt figyelmet fordít az Rh-negatív vércsoportú anyák esetében a szükséges ellenanyag biztosítására. A Kr. 5. § (2) bekezdése ezért arról rendelkezik, hogy az Rh-negatív vércsoportú várandós nő esetében az egészségügyi szolgáltató gondoskodik arról, hogy – a szülés várható megindulása előtt – a várandós nő részére a szükséges anti-D ellenanyag vényre történő felírása megtörténjen. . A Kr. 9. § (6) bekezdése pedig egyértelműen rendelkezik arról, hogy az Rh-negatív vércsoportú anya esetében a felelős személy gondoskodik a köldökzsinór- és az anyai vér levételéről, és annak megfelelő laboratóriumba történő szállításáról. A laboratóriumi eredmény birtokában az anti-D ellenanyag beszerzéséről és beadásáról a felelős személy gondoskodik haladéktalanul, de legfeljebb a méhlepény távozását követő 72 órán belül, továbbá ezt a tényt az anya gondozási könyvében is dokumentálja.

A szaktárca álláspontja szerint nem állja meg a helyét azon felvetés, hogy nem biztosított az intézményen kívüli szülést választó várandós nők, anyák anti-D ellenanyaggal történő ellátása. Nem tartja elfogadhatónak azt az érvet, hogy otthonszülést kísérő egészségügyi szolgáltatókat kizárólag szülésznő végzettségű szakemberek hoztak létre, akik végzettségüknél fogva nincsenek abban a helyzetben, hogy gyógyszert rendeljenek és beutalót állítsanak ki, melynek következtében nem biztosított a szérumhoz való hozzáférés.

Különösen azért, mert a felelős személynek – aki a Kr. 2. § (1) bekezdése szerint vagy egy szülész-nőgyógyász szakorvos, vagy pedig egy szülésznő – jogszabályi kötelezettsége az anti-D ellenanyag beszerzéséről és beadásáról való gondoskodás, így a megkeresésben foglalt esetben szükséges lehet a szülésznő részéről orvos bevonása annak érdekében, hogy ő maga a jogszabályi kötelességét teljesíteni tudja. A rendelet külön kimondja, hogy a Kr. 2. § (3)-(4) bekezdése szerinti személyek (így közöttük a *felelős személy*) a tőlük elvárható gondossággal kötelesek eljárni és felelősek a rendeletben meghatározott előírások betartásáért.

Az *anti-D vakcina finanszírozása kapcsán* az államtitkár kifejtette, hogy *Magyarországon két anti-D ellenanyagot tartalmazó gyógyszerkészítmény rendelkezik forgalomba hozatali engedéllyel*. Az egyik készítmény az emberi alkalmazásra kerülő gyógyszerek forgalomba hozataláról szóló 52/2005. (XI. 18.) EüM rendelet szerinti osztályozás alapján az orvosi rendelvényhez kötött gyógyszerek csoportján belül a bizonyos szakterületeken való alkalmazásra fenntartott, korlátozott érvényű orvosi rendelvényhez kötött gyógyszerek alcsoportjába került besorolásra, rendelőintézeti járóbeteg-szakellátást vagy fekvőbeteg-szakellátást nyújtó szolgáltatók által biztosított körülmények között alkalmazható gyógyszerként. E gyógyszer a társadalombiztosítás keretében támogatott, azonban kizárólag intézményi felhasználás esetén. Vényre történő felírás és közforgalmú gyógyszertárban történő kiváltás esetén erre a készítményre a biztosítottak társadalombiztosítási támogatást nem vehetnek igénybe járóbeteg-ellátás keretében.

A másik készítmény az EüM rendelet szerinti osztályozás alapján szakorvosi, illetve kórházi diagnózist követő járóbeteg-ellátásban alkalmazható gyógyszerként van forgalomban, ez azonban nem került befogadásra a társadalombiztosítási támogatásba, így e készítmény sem a fekvőbeteg, sem pedig a járóbeteg-ellátás keretében nem érhető el támogatással. A gyógyszerek társadalombiztosítási támogatásba való befogadásának szabályait a biztonságos és gazdaságos gyógyszer- és gyógyászati segédeszköz-ellátás, valamint a gyógyszerforgalmazás általános szabályairól szóló 2006. évi XCVIII. törvény, továbbá a törzskönyvezett gyógyszerek és a különleges táplálkozási igényt kielégítő tápszerek társadalombiztosítási támogatásba való befogadásának szempontjairól és a befogadás vagy a támogatás megváltoztatásáról szóló 32/2004. (IV. 26.) ESzCsM rendelet tartalmazza. A rendelet 4. § (1) bekezdés alapján kiemelt, indikációhoz kötött (EÜ100%) támogatási kategóriában, járóbeteg-ellátás keretében részesülhet ez a gyógyszerkészítmény az Rh(D)-negatív nők Rh(D) immunizálódásának profilaxisa céljából.

A készítmény társadalombiztosítási támogatásba történő befogadásának első feltétele a 2006. évi XCVIII. törvény 22. §-a értelmében a gyógyszer forgalomba hozatali engedélyének jogosultja vagy meghatalmazott képviselője által benyújtott kérelem az egészségbiztosító felé. A másik feltétel, hogy ezt követően az ESzCsM rendelet alapján a termék társadalombiztosítási támogatásba történő befogadási eljárásának kimenetele pozitív legyen. Azok a várandós nők, akik nem finanszírozott egészségügyi szolgáltatót választanak a várandósgondozásra és a szülészeti ellátásra, térítés ellenében vehetnek igénybe minden szolgáltatást akkor is, ha biztosítottak.

**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) bekezdés a) pontja alapján a közigazgatási szervek az alapvető jogok biztosa által vizsgálható hatóságnak minősülnek. A beadvánnyal érintett egészségügyi szakigazgatási szerv az Ajbt. szerint közigazgatási feladatot ellátó szervnek tekintendő, így tevékenységének vizsgálata az Ajbt. 18. §-a alapján ombudsmani hatáskörbe tartozik.

***II. Az alapvető jogok és elvek tekintetében***

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

Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni". Ugyanakkor a testület a 13/2013. (VI. 17.). AB határozatának indokolása során azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény negyedik módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi éllel 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."*

Ha összevetjük az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében, az Alaptörvény II. cikk (1) bekezdésében, XV. cikk (1) bekezdésében, valamint a XX. cikk (1)-(2) bekezdésében foglaltakat a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 2. § (1) bekezdésének, 54. § (1) bekezdésének, 70/A. § (2) bekezdésének, valamint a 70/D. § (1) és (2) bekezdésének szövegével, akkor az állapítható meg, hogy a jelen vizsgálat tárgyát képező jogállamiság elve és az emberi méltósághoz való jog, az egyenlő bánásmód követelménye, valamint a testi és lelki egészséghez való jog tekintetében nem hoz olyan érdemi 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.

**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.

**2.** Az Alaptörvény II. cikke alapján *az emberi méltóság sérthetetlen*, minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz. A korábban irányadó és az Alaptörvény hatályba lépését követően is hivatkozási pontot jelentő alkotmánybírósági gyakorlat az emberi méltósághoz való joggal kapcsolatosan arra hívja fel a figyelmet, hogy *a méltóság az emberi élettel eleve együtt járó minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan, s ezért minden emberre nézve egyenlő.* Az egyenlő méltósághoz való jog az élethez való joggal egységben azt biztosítja, hogy ne lehessen emberi életek értéke között jogilag különbséget tenni. Emberi méltósága és élete mindenkinek érinthetetlen, aki ember, függetlenül fizikai és szellemi fejlettségétől, illetve állapotától, és attól is, hogy emberi lehetőségéből mennyit valósított meg, és miért annyit. 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 Alkotmánybíróság az ember életét és méltóságát egységben szemlélte, ami azt jelenti, nem választhatók külön az ember társadalmi és biológiai dimenziójához fűzhető jogok. Az emberi méltósághoz fűződő jog az alkotmánybírósági gyakorlatában nem a személy szubjektumától függő méltóságérzethez kapcsolódott, hanem azt jelentette, hogy a jog az életet az emberi minőséggel együtt ismeri el, és kapcsol ahhoz elidegeníthetetlen jogokat.

*Az Alkotmánybíróság szerint az emberi méltósághoz való jog a természetes személyek autonómiáját jelenti, az önrendelkezésüknek egy olyan, mindenki más rendelkezése alól kivont magja van, 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.

**3.** Az Alaptörvény XV. cikkének (2) bekezdése tartalmazza a diszkrimináció tilalmát, mely szerint Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékosság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja. Az Alaptörvény XV. cikk (4) bekezdése továbbá előírja, hogy Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti, a XV. cikk (5) bekezdése emellett külön is kiemeli, hogy Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket. A két évtizedes, töretlen, az Alaptörvény fenti rendelkezése alapján továbbra is irányadónak tekinthető 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 ítélhető 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 *fogyatékossággal élőket*. Az Alaptörvény tehát az időseket és a fogyatékossággal 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 fogyatékosság) 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 államcélt: e körben mérlegelni lehet az eszközök megválasztásában az állam teherbíró képességét.

**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 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 látta az egészséghez való jog korábbi alkotmánybírósági értelmezését.

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 az államcél minőség felé mutat.[3]

**5.** Szükséges e körben külön is kiemelnem, hogy az *Emberi Jogok Európai Bírósága* (a továbbiakban: Bíróság) egy magyar vonatkozású eset kapcsán, a Ternovszky kontra Magyarország ügyben 2010-ben tett számos fontos, a későbbi magyar kormányrendeleti szintű jogi szabályozást is megalapozó megállapítást, amelyet jelen vizsgálat kapcsán is irányadónak tekintettem. A Bíróság az Emberi Jogok Európai Egyezménye 8. cikkében foglalt *magánélethez való jog* szempontjából tekintette át az akkori magyar jogi helyzetet és megállapította az egyezménysértést.[4]

A Bíróság rámutatott, hogy a „magánélet" tág fogalom, amely felöleli – többek között – az egyén fizikai és társadalmi identitásának aspektusait, beleértve a személyes autonómiához, a személyes fejlődéshez és az ahhoz való jogot, hogy más emberekkel és a külvilággal kapcsolatokat létesítsen, illetve fejlesszen tovább, s magában foglalja mind a szülővé válásra, mind a szülővé nem válásra vonatkozó döntések tiszteletben tartásához való jogot is. *A Bíróság szerint a szabadság fogalma bizonyos mértékű választási lehetőséget feltételez annak gyakorlását illetően.* A személyes autonómia fogalma olyan alapvető elv, amely a 8. cikkben foglalt garanciák értelmezésének alapjául szolgál. *Mindezek alapján arra jutott, hogy így a szülővé válásra vonatkozó döntés meghozatalához való jog magában foglalja a szülővé válás feltételeinek a megválasztásához való jogot is.*

[3] 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

[4] Lásd Ternovszky v Hungary, 67545/09., 2010. december 14.

A Bíróság úgy látta, hogy az a jogi szabályozás, ami érvekkel alátámaszthatóan eltántorítja a segítségnyújtástól azon szakembereket, akik egyébként hajlandók lennének a szükséges segítség megadására, beavatkozást jelent a kérelmezőhöz hasonló leendő anyák magánélet tiszteletben tartásához való jogának gyakorlásába.

A Bíróság szerint akkor, amikor a magánélet tiszteletben tartásához való jog gyakorlásával kapcsolatos választási lehetőségek jogilag szabályozott területen jelennek meg, akkor *az Államnak megfelelő jogvédelemben kell részesítenie e jogot a szabályozási rendszerben*, nevezetesen a jogszabály hozzáférhetőségének és előreláthatóságának biztosításával, amely lehetővé teszi az egyének számára, hogy magatartásukat annak megfelelően szabályozzák. Nem vitatta a Bíróság, hogy e vonatkozásban *az állam széleskörű mérlegelési jogkörrel bír*; a szabályozásnak azonban megfelelő egyensúlyt kell teremtenie az össztársadalmi érdekek, valamint a kockán forgó jog között. A Bíróság szerint az anya személyes választásának körébe tartozó kérdésnek tekintett otthonszülés összefüggésében ez azt jelenti, hogy *az anyának joga van olyan jogi, illetve intézményi környezethez, amely választását ténylegesen lehetővé teszi, kivéve, ha más jogok annak korlátozását teszik szükségessé.*

A Bíróság azt is *észrevételezte*, hogy a szülés nem csupán közegészségügyi kérdésként kerül szabályozásra, hanem olyanként is, mint ami a társadalombiztosítás hatálya alá tartozik. Az Alkotmány szerint a közegészségügyi és társadalombiztosítási ellátások biztosítása intézményi szolgáltatásokon keresztül történik. *A Bíróság úgy véli, hogy az ilyen típusú alkotmányos kötelezettség olyan szabályozást követel meg, amely megfelelően figyelembe veszi az anyának a választáshoz való jogát.*

### *III. Az ügy érdeme tekintetében*

#### 1. A természetes szülés, háborítatlan szülés és az otthonszülés alapjogi oldalról

**1.1** Az intézményen kívüli szülés nem egyszerűen egy egészségügyi, egészségpolitikai és szakjogi, hanem olyan alapvető alapjogi szemléletbeli kérdés, amelynek megítélése kapcsán a napjainkban is zajlik a paradigmaváltás. A benyújtott panaszbeadvány alapjául szolgáló finanszírozási probléma jelentőségének feltárásához előzetesen szükségesnek láttam ezért az intézményen kívüli szülés kérdését nem csak a klinikai kontextusban, hanem emberi jogi megközelítésben is tárgyalni.

*„Magyarországon a társadalmilag elfogadott szülésmód alig néhány évtized alatt a házi vagy magánházakban vezetett élettani szülés helyett a medikalizált kórházi szülés lett."*[5] Az ehhez vezető teljes folyamat áttekintésére, bár bizonyosan nem nélkülözné a tanulságokat, egy ombudsmani jelentésben nincs mód. Nem lehet figyelmen kívül hagyni ugyanakkor, hogy a magyarországi változásokkal párhuzamosan, de azokkal nem egy irányba mutatva milyen fejlődési utat és irányt mutatnak az egyes nemzetközi egészségügyi szervezetek ajánlásai:

Az ENSZ Egészségügyi Világszervezete (WHO) 1985-ben Brazíliában a normális szülést a következőképpen definiálta *„[…] élettani folyamat, melynek során az újszülött spontán hüvelyi úton jut ki az anyaméhből olyan vajúdást követően, amelyet nem módosítottak beavatkozásokkal, mint pl. burokrepesztés, szülésmegindítás, szülésgyorsítás, oxitocin, epidurális érzéstelenítés, gátmetszés […] "*[6] (Farkasné 1999: 191).

A WHO 1996-ban újabb, pontosított állásfoglalásban tette közzé javaslatait a gyorsan változó szülészeti gyakorlatra vonatkozóan. Eszerint a normális szülés definíciója: „*spontán meginduló, a kezdetektől a megszületésig alacsony kockázatú vajúdás, illetve szülés. Az újszülött spontán módon a 37. és 42. betöltött hét között koponyavégű fekvéssel hüvelyi úton jön a világra. A szülést követően anya és gyermeke jó állapotban vannak. Megjegyzendő, hogy magas kockázatú várandósok esetében is normál lefolyású lehet a vajúdás és a szülés, az ajánlások az ő ellátásukra is vonatkoznak."*[7]

---

[5] Lásd: Novák Julianna: Normális szülés Magyarországon a 20. század elejétől napjainkig, in: Kisdi Barbara (szerk.): Létkérdések a születés körül, L'Harmattan kiadó, 2016.

[6] Lásd: Farkasné Sződy Judit (Szerk.): Születéskalauz, Mérce Egyesület, 1999, 191. o.

[7] Lásd: WHO Documents 1996. Care in normal birth: a practical guide, in: Novák Julianna: Normális szülés Magyarországon a 20. század elejétől napjainkig, in: Kisdi Barbara (szerk.): Létkérdések a születés körül, L'Harmattan kiadó, 2016.

A nemzetközi szakirodalom szerint *„a WHO ezen ajánlásai azóta a megfelelő szülészeti technológia globális szabványává váltak."*[8] Novák Julianna idézett tanulmányában megállapítja, hogy a WHO az anyák informálásának, választási lehetőségének és döntési szabadságának biztosítását hangsúlyozza, a hazai vezető szülészorvosok szemléletére pedig a 80-as években megfogalmazott kommentár[9] szerint a medikalizált orvoslás talaján kialakult technokrata modell jellemző, ahol a szülés feletti kontroll és az irányítás az orvos kezében van. A Magyarországon egyelőre uralkodó szemléletnek tekinthető technokrata (orvosi) modellt a szakirodalom[10] összeveti az ún. bábai modellel, ami egyébként „*teljes mértékben elismeri az orvosi segítség nélkülözhetetlenségét, amikor arra szükség van"*[11], amivel ellentétben a technokrata szemlélet „*nem ismeri el az önálló bábai tevékenységet."*[12]

A *Szülészeti és Nőgyógyászati Szakmai Kollégium* 2002. január 18-án közzétett állásfoglalásában[13] nem értett egyet a tervezett otthonszülés jogi hátterének megteremtésével, mert ezzel – álláspontja szerint – az otthonszülés legalizálása történik, és ez (t.i. a tervezett otthonszülés) álláspontja szerint veszélyes a szülő nőre és gyermekére egyaránt. A szervezet szakmai meggyőződésének alátámasztására kilenc pontban részletezte a tervezett otthonszüléssel szembeni ellenérveit. Kitért arra, hogy számos egészségügyi szolgáltató intézmény rendelkezik olyan infrastruktúrával, mely eleget tesz a *„családközpontú szülészeti gyakorlat"* (vö. háborítatlan) igényének, és emellett minden előre nem látható, sürgősségi beavatkozásra alkalmas. Leszögezte, hogy a hazai szakmai kollégium állásfoglalása azonos a legtöbb nemzetközi szülészeti és nőgyógyászati szakmai grémium – beleértve az Amerikai Szülészeti és Nőgyógyászati Szakmai Kollégiumot is – véleményével, miszerint a „tervezett otthonszülés" olyan veszélyeket rejt magában, amelyeket nem ellensúlyoznak előnyei, nevezetesen az otthoni környezet emberi és érzelmi befolyása az anyaság és a korai anya-gyermek kötődés kialakulására. A Kollégium álláspontja szerint a klinikai, kórházi háttér biztosítja a szülés kiszámíthatatlan veszélyeinek és szövődményeinek elhárítását és korai, gyors kezelését. Ugyanakkor kifejtette, hogy a szakmai biztonság megléte mellett a megfelelő körülmények kialakításával hazánkban is egyre több helyen szülhetnek egyágyas, fürdőszobás szülőszobákban az édesanyák, kihasználva a családközpontú szülészeti gyakorlat minden előnyét, beleértve az együtt szülést, a korai bőrkontaktust, az anya és újszülött együtt maradását. Jelenleg lehetőség van arra, hogy a szülő nő a szabad orvosválasztás jogával élve olyan intézményben szüljön, ahol nem betegként kezelik, ahol kívánságait, elképzeléseit, elvárásait meghallgatják, és ha lehet, teljesítik. Szülés után a néhány napos klinikai, kórházi ellátás lehetőséget ad az újszülött-ápolás, a szoptatás, az emlőápolás megtanítására, valamint a korai adaptációs zavarok felismerésére és elhárítására.[14]

A Kollégium 2007-es állásfoglalásában ugyancsak ellenezte az otthonszülés intézményét. Akkori megítélése szerint az otthonszülés súlyos magzati kockázatot, vészhelyzetet jelenthet. Az Eütv. 17 §. (2) bekezdése szerint: "*A beteg beleegyezésére nincs szükség abban az esetben, ha az adott beavatkozás, intézkedés elmaradása (a pont) mások – ideértve a 24. hetet betöltött magzatot is – egészségét vagy testi épségét súlyosan veszélyezteti*". Amikor a kórházi osztályok működésének engedélyezése is szigorú minimum feltételekhez kötött, megengedhetetlennek tartotta, hogy az emberi szabadságjogokra, az alternatív módszerekre, választási szabadságára hivatkozva bárki is szembeforduljon a szakmai ésszerűség és a biztonság elsődleges követelményeivel.

---

[8] Lásd: Wagner, Marsden (2010) Amerikából jöttem, mesterségem címere szülész-nőgyógyász. Könyv a változásért. Budapest, Alternatal, 246. o.

[9] Lásd: Országos Szülészeti és Nőgyógyászati Intézet Szakmai Kollégiuma, Kommentár, 1986. 967-968. o.

[10] Lásd: Davis-Fliyd, Robbie, Birth as an American Right of passage, University of California Press, Berkeley, 1992. 160-161. o.

[11] Lásd: Novák J. i. m.

[12] Lásd: Novák J. i. m.

[13] Lásd http://www.nogyogyaszat.eu/friss-hirek/szuleszeti-es-nogyogyaszati-szakmai-kollegium-allasfoglalasa-a-tervezett-otthonszulesrol-17.html

[14] Mindezzel teljes összhangban van az Amerikai Egyesült Államokban a legutóbbi években bevezetett gyakorlat, miszerint a régebben meghatározott 24 órás szülés utáni kórházi tartózkodás helyett a biztosító már csak azt a szülést finanszírozza, ahol az újszülött és az anya legalább 72 óráig a kórházban marad.

A Kollégium vezetője szerint a szülészet történetében hatalmas vívmány volt, amikor az otthonszülés helyett a szülőotthonokban, később pedig az azonnali műtéti beavatkozás lehetőségét biztosító kórházi szülészeti osztályokon történő szülés vált általánossá.

Mára pedig a koraszülések és speciális, vagy súlyos magzati vagy anyai betegségek esetén a progresszív ellátás keretében kiemelt feltételekkel bíró szülészeti osztályokra kell irányítani a szülés előtt álló asszonyokat. Végül leszögezi az állásfoglalás, hogy egyetért az asszonyok önrendelkezési jogával, de álláspontja szerint ez csak addig terjedhet, amíg a magzat élete veszélybe nem kerül, illetve, esetleges sérülésének kockázata nem fokozódik. Álláspontja szerint a *megfelelő körülmények kialakításával, a családközpontú szülészeti gyakorlat* még nagyobb mértékű elterjesztésével, a biztonságot nyújtó kórházak szülőszobáin, szülészeti osztályain kellene megteremteni a családi együttlét hangulatát és biztosítani azokat a feltételeket, ahol az édesanya *szinte otthon* érezheti magát. A szülészeti intézetek eddig is igyekeztek a szakmai biztonság mellett a családközpontú szülészeti gyakorlatot alkalmazni (együttszülés, anya és az újszülött együtt maradása, több helyen rendelkezésre áll 1-2 ágyas szülőszoba fürdőszobával, stb.).[15]

Bár a háborítatlan szülés intézményi megvalósítását a WHO már 1986 óta ajánlja, és tekintettel arra is, hogy a legtöbb hazai kórházban ugyan történt jelentős változás a szülés körülményeiben, figyelemmel azonban az otthonszülés melletti civil kezdeményezések egyre erőteljesebb megnyilvánulására, arra következtethetünk, hogy az intézményen belüli korszerű szemléletű, háborítatlan szülés megvalósítása nem, vagy nagyon nehézkesen történik. Továbbá egyértelmű, hogy ez nem felel meg maradéktalanul az állampolgárok egy jelentős részének önrendelkezési jogából fakadó cselekvési szabadságának.

2011-ben a Nemzetközi Anya- és Bababarát Szülészeti Ellátásért kezdeményezés (Élet-Jel Egyesület), valamint a Semmelweis Mozgalom elnöke *az ombudsman egészségügyi munkacsoportjához 2011-ben eljuttatott munkaanyagában* a következőket állapította meg:

a) A háborítatlan szülés paradigmája emberi jogi kérdés. Az elmúlt években számos bejelentés, panasz érkezett a betegjogi képviselőkhöz, de a Szülészeti és Nőgyógyászati Szakmai Kollégium a szüléssekkel kapcsolatos kifogásokat nem veszi kellően figyelembe, majd rendre elutasítja a vizsgálatok eredményeit arra hivatkozva, hogy ez orvosszakmai kérdés, nem jogi vagy emberi jogi probléma.
b) Indokolatlanul magas az orvosi beavatkozások száma nemzetközi összehasonlításban is. (WHO: a gátmetszések aránya legyen 7% alatt – ezzel szemben Magyarországon 77,4%; első szülésnél pedig 91,4% WHO: a császármetszések aránya legyen 10% alatt, de klinikákon sem haladhatja meg a 12%-ot – ezzel szemben Magyarországon 30-40%-os a császármetszési arány.)
c) Minden érintett fél (családok és néhány szakember) számára gazdaságtalan és előnytelen megoldások kényszere övezi a szülést, mert
    - az ellátás a fogyasztói/páciensi elvárásoknak nem felel meg
    - az ellátás a szakmai elvárásoknak nem felel meg
    - az ellátás a WHO ajánlásoknak nem felel meg
d) Holisztikus szülészeti ellátás Magyarországon nem létezik, hiszen a rendszerben található számos szakma között „védőnő – szülésznő – orvos – csecsemősnővér" elvész a folyamatos gondozás és az átláthatóság lehetősége a szakemberek és a családok számára.

A munkaanyag a szülés tekintetében azt az alapelvet szögezte le, hogy az anya és a gyermek a várandósság, a szülés, valamint a szoptatás időszakában kölcsönösen eggyé forrott egységet alkot. Ezért, ha a szülészeteken a kisbabát elkülönítik édesanyjától, ill. a gyermekkórházakban nem biztosított együttlétük, az Eütv.-ben rögzített betegjogok sem érvényesülnek, de legfőképpen a „együttkezelés" elve sérül.

[15] Lásd: http://www.weborvos.hu/egeszsegpolitika/szuleszeti_nogyogyaszati_szakmai/98114/

*Összegzésképpen*: a szülés folyamata során abból kell kiindulni, hogy a kisbaba meg tud születni az anya pedig képes a szülésre. Minden olyan esetben azonban, amikor az szükséges, álljon rendelkezésre a segítő alternatívák mindegyike, azaz a kórházi háttér, minden medikális lehetőségével. A szülés helyszíne voltaképpen érdektelen, hiszen a szülés folyamatára (az anya képességeire), és nem a körülményeire helyeződik a hangsúly. Vagyis, bárhol történik is a szülés – klinika, kórház, otthon – egyforma tisztelettel, a biológiai normalitás elfogadásával, a sürgősségi ellátás támogató hátterével és alanyi jogon finanszírozottan, a lehető legoptimálisabb körülmények között legyen joga a gyermeknek megszületni.

**1.2** Az alapjogi biztos *2007 októberében kiadott állásfoglalásban*[16] hívta fel a jogalkotó és a szakma figyelmét a szülő nő és gyermeke alkotmányos jogaira, és arra, hogy a tárgykör szakmai és jogi szabályozása elodázhatatlan. A biztos akkor is, és 2010-ben is azt hangsúlyozta, hogy az állam *objektív intézményvédelmi kötelezettségéből* fakadó, egyúttal legfontosabb feladata, hogy garantálja minden embernek az élethez és emberi méltósághoz való alapvető, korlátozhatatlan jogát, mely alapján mindenki személyes szabadsága és igényei szerint gyakorolja alapjogait. Az államnak *kellő garanciát* kell biztosítania ahhoz ugyanakkor, hogy az alanyi alapjogok valóban érvényesülhessenek. Az állásfoglalás szerint az élethez való jog alkotmányos védelmére irányuló kötelezettség tehát olyan objektív kötelezettség, mely általában is, de létfeltételeiben is védi az emberi életet.

Az állásfoglalás alapján az állam kötelezettsége, hogy figyelemmel kell lennie a méltóságon és önrendelkezésen alapuló értékrendszerre. Az állami kötelezettség és a magánemberek alapjogi alapú érdeke közötti esetleges konfliktusok feloldásának stabil biztosítékai a szakmai szempontból megalapozott, világos és egyértelmű normák, amelyek megléte egyúttal a jogbiztonság alapját is jelentik. Az emberi méltósához való jog és az önrendelkezés joga védelmi jellegű alapjogok, ezért esetükben az állami be nem avatkozás követelménye a főszabály, amit alkotmányosan kiegészít a pozitív intézményvédelmi-értékvédelmi intézkedések köre, minőségileg a támogató, biztonságot nyújtó, a megvalósulást és érvényesítést elősegítő jogszabályi keretek kialakítása. Az egészséghez való jog szociális jellegű, klasszikus második generációs jog, így az államnak főszabály szerint tevőlegesen kell biztosítania az érvényesülését: az egészségügyi ellátórendszer kiépítésével és működtetésével és ebben a körben az állam teherbíró képessége meghatározó tényező.

**1.3** A jelenleg vizsgálatom tárgyává tett jogszabályi környezetben és jogi megoldásban *az állam az otthonszülés jogi kereteinek megteremtésével, a korábbi illegális állapot dekriminalizálásával* elvi szinten kétségtelenül biztosította a választási lehetőséget az otthonszülés és az intézményi szülés között. Vitán felül áll mind az Alkotmánybíróság, mind pedig Bíróság ismertetett gyakorlata alapján az, hogy az otthonszülés választásának a lehetősége *a nő önrendelkezési jogának a részét képezi*, ilyen módon kizárólag a szükségesség és arányosság figyelembe vétele mellett korlátozható.

Az alapvető kérdés az, hogy az állami, a társadalombiztosítás általi finanszírozás nélkül ezzel érdemben, tartalmilag is eleget tesz-e annak a követelménynek, hogy az önrendelkezési jog érvényesítését teljeskörűen elősegíti vagy *támogatás nélkül ez csupán egy látszólagos lehetőség*. Az önrendelkezési jog tipikusan az állam, a közhatalom illetéktelen, indokolatlan beavatkozásával szemben nyújt védelmét az egyéniség, a döntési és cselekvési szabadság, illetve a magánszféra számára. Ezzel együtt az önrendelkezési jog gyakorlásához kapcsolva egy adott ellátás tényleges és egyenlőségen alapuló hozzáférhetősége, valódi választhatósága is fontos kérdés.

A kérdés az, hogy mindezek szerint az otthonszülés választhatósága alapjogi igényt alapozhat-e meg az intézményen belüli szülés jelenlegi társadalombiztosítási finanszírozásához hasonló szabályozására.

Ombudsmanként előre kell bocsátanom azt, hogy egy egészségügyi vagy szociális ellátás finanszírozásának a kérdése egyben gyakran az *esélyegyenlőség, sok esetben pedig egyenesen a jogegyenlőség alkotmányos próbája*, ami pedig túlmutathat az állam teherbíró képességére és tág szabályozási lehetőségeire való hivatkozáson. A kiszolgáltatottabb helyzetük miatt objektíve hátrányba kerülő személyek csoportjainál az esélyegyenlőséget elősegítő állami beavatkozás pedig nem fakultatív feladat, hanem kötelezettség.

[16] Lásd: OBH-4570/2007. számú állásfoglalás

A mindenkori jogalkotónak számolnia kell azzal, hogy egy objektíve hátrányos helyzetben lévő, rossz egzisztenciális helyzetű kör esetén *az esélyegyenlőséget szavatoló állami szerepvállalás*, a társadalombiztosítási finanszírozás megteremtése az összeegyeztethető megoldás lehet. A szülés biztonságos folyamatát lehetővé tevő intézményi és normarendszer vizsgálatakor is a méltósághoz való jog jelenti az alapot.

Fontos aláhúzni, hogy az állam számára intézményi oldalról *a háborítatlan, a nő méltóságára, önrendelkezésére tekintettel lévő szülés* egészségügyi és más fontos személyes körülményeinek biztosítása az elsődleges, ezen belül értékelendő a valós választás lehetősége. Lényeges, hogy a *szülő nő hagyományos orvostani értelemben nem beteg*, a szülés folyamata az egyik legtermészetesebb élettani mechanizmus.

**2. Az otthonszülés társadalombiztosítás általi finanszírozásának kérdése**

A kiindulópontot a Kr. 13. § (1) és (2) bekezdéseiben foglaltak jelentik, eszerint *„az ellátás akkor sem minősül finanszírozott esetnek, ha az anya egyébként az egészségbiztosítás keretében jogosult egészségügyi szolgáltatásra, kivéve az e rendeletben meghatározott gyermekorvosi, védőnői, továbbá a háttérkórház vagy a 8. § (3) bekezdése szerinti szülészeti és újszülött-ellátást nyújtó fekvőbeteg-gyógyintézet által biztosított egészségügyi szolgáltatást, a mentést és a laboratóriumi vizsgálatokat. Az ellátás a Kr. 2. § (7) bekezdése szerinti megbízási szerződés megkötésétől a 6. melléklet szerinti, az intézeten kívüli szülésről szóló összefoglaló kiadásáig tart."*

Az otthonszülés és a születésházakban kísért szülés *nem részesül társadalombiztosítási, OEP finanszírozásban*. A jogalkotó nem a közfinanszírozott egészségügyi ellátó intézményen (klinikán, vagy kórházon) kívüli szülés alternatívájaként tette lehetővé az otthonszülést: támogatását mellőzte, így hatásában a magánszülészeti centrumok szülészeti gyakorlatával vonta egy körbe.

Az állami finanszírozás nélkül a panaszbeadvány tényszerűen állítja, hogy a jelenlegi helyzetben ténylegesen otthonszülést választani csak a jó egzisztenciális helyzetű családoknak áll módjában.

A Kr. megalkotásával a jogalkotó elismerte azt a valós és érzékelhető társadalmi igényt, hogy a szülő nők választhassanak a szülés helyszíne, körülményei, a szülést kísérők személye között azok attitűdje, hozzáállása alapján. A szabályozás a választás lehetőségét teremtette meg a hagyományos intézményen belüli és az azon kívüli szülés között, és a tervezett otthonszülést a korábbi illegalitásból legális, jogállami intézményi szintre emelte.[17] *Mindezek alapján álláspontom szerint külön szükséges értékelni a szülő nő választási lehetőségét, és a szülést segítő, kísérő személyzet szerepét és érdekeinek, lehetőségeinek spektrumát a jogszabály megszületése előtt és után*.

A tervezett otthonszülésre a jogszabály hatályba lépése előtt is bárkinek lehetősége volt, azonban otthoni szülést kísérni, illetve erre a tevékenységre vállalkozást jogszerűen nem lehetett alapítani. A tervezett otthonszüléssel kapcsolatos joganyag megalkotásával a jogalkotó elsősorban a *szülés körülményeit*, másodsorban a *szülést kísérők helyzetét* kívánta jogi kontextusba helyezni. Az otthonszülést választó anyák és családok döntését a jogszabály megszületése előtt is – életszemléletük és értékrendjük mellett – nyilvánvalóan befolyásolta az anyagi helyzetük, hiszen a szülést kísérő szakember (a segítő családtagon kívül) korábban sem vállalta, és jelenleg sem vállalja szülés kísérését anyagi ellenszolgáltatás nélkül. A szülő nő választásának tehát a jogszabály megalkotása előtt is a kísérő személynek járó ellenszolgáltatás mértéke – esetleg az illegalitás, a büntetőjogi fellelőségre vonástól való félelme – szabott vagy szabhatott határt.

Nyilvánvaló, hogy a szolgáltatás nyújtásáért *ellenszolgáltatás* jár, akár az állami kórházi, akár a magánkórházi ellátásról van szó. Az ellenszolgáltatás megfizetésére irányuló kötelezettség telepítése tipikusan jogalkotói feladat, amit a korábban tárgyalt objektív intézményvédelmi kötelezettségen, és a jogvédelem érdekében tett beavatkozási kötelezettségen túl alapvetően az állam teherbíró képessége és a jogalkotó értékválasztása szab meg.

[17] A jogszabály megszületése előtt sem lehetett az otthoni szülést jogon kívülinek tekinteni a szülő nő és az újszülött szempontjából, ellenben a szülést kísérő segítő személyek, a bába, a dúla, illetve más, felelős személyek jogi státusza, cselekménye csak a jelenlegi jogszabály megalkotásával vált legálissá.

Egyértelmű a helyzet az állami egészségügyi intézményekben, ahol *az intézményi szüléssel kapcsolatos költségeket* az egészségbiztosítás keretein belül finanszírozza az állam, illetve a magán egészségügyi intézményeken is, amelyekben a beteg teljes egészében saját forrásból vállalja a szolgáltatás díjának megfizetését még abban az esetben is, ha egyébként érvényesen biztosított a társadalombiztosítási rendszer keretében.

Komplex alapjogi kérdést vet fel a tervezett otthonszülés, és a születésházakban történő szülés állami finanszírozásának kérdése. A jogalkotó a nemzetközi emberi jogi sztenderdek betartása, valamint a társadalmi igény elismerésére alkotott jogszabállyal *tényleges alternatívát* kívánt engedni a kórházi (vö. intézményen belüli) szülések mellett.

A megalkotott szabályozás azonban diszfunkcionális abban az esetben, ha a létrejött elvi lehetőség nem valódi alternatíva. A jogalkotó normatív módon deklarálta, hogy az otthonszülést a társadalombiztosítás nem támogatja, így sok szülőt megfosztott a jogszabály által elismert alternatíva választásának konkrét lehetőségétől, ezzel összefüggésben viszont megbízható adatok sajnos nem állnak a rendelkezésre.

A panaszos beadványában az állami támogatás teljes hiányának következtében fennálló *egyenlőtlen jogi helyzetet* kifogásolta, álláspontja szerint az egyenlő bánásmód sérül, mivel vagyoni helyzet szerinti hátrányos megkülönböztetésre vezet, hogy az otthonszülést csak a jobb anyagi helyzetben lévő nők és családok tudják igénybe venni. A szaktárca álláspontja szerint mindez nem sérti az egyenlő bánásmód követelményét, mivel a megkülönböztetésnek van ésszerű indoka, az államnak az egészségügyi szolgáltatásokkal kapcsolatos véges teherbíró képessége és mérlegelési jogköre. Mivel a szabályozás szempontjából összehasonlítható helyzetben az egészségbiztosítási jogviszonyban álló valamennyi várandós nő van, közöttük a szabályozás valóban megkülönböztet aszerint, hogy az intézményi vagy az otthonszülést választják-e: előbbit ingyenesen, a társadalombiztosítás terhére, utóbbit csak teljes térítés mellett vehetik igénybe.

*Abban osztanom kell az államtitkár álláspontját, hogy nem tekinthető a fennálló megkülönböztetés önkényesnek, méltóságsértőnek: az alkalmazandó ésszerűségi teszt ugyanis kizárólag ésszerű indok fennállását követeli meg, amely az egészségügyi ellátásokkal kapcsolatos teherbíró képességre hivatkozás okán teljesül. Mindezek alapján nem áll fenn az egyenlő bánásmód követelményének sérelme, így pedig nem kényszeríthető ki a jogegyenlőség talaján az azonos mértékű társadalombiztosítási finanszírozás.*

Mindazonáltal a magyar és az európai alapjogi bíráskodás mércéje szerint elismert az, hogy a magánélet szabadságából (EJEE), illetve az emberi méltósághoz való jogból (Alaptörvény) levezethető a szülővé válásra vonatkozó döntések tiszteletben tartásához való jog, ezen belül pedig a szülés módjának választásával kapcsolatos döntés szabadsága. A Bíróság gyakorlata – az Alkotmánybíróság döntéseivel is összhangban – rögzíti, hogy az államnak ezen a területen van pozitív kötelezettsége.

A háborítatlan szülés ugyanis nemcsak illetéktelen be nem avatkozást, hanem a szükséges jogi, finanszírozási háttér megteremtését is igényli. A Bíróság a már ismertetett Ternovszky kontra Magyarország ügyében rámutatott ebben a körben, hogy az anyának joga van olyan jogi, illetve intézményi környezethez, amely a választását ténylegesen lehetővé teszi, kivéve, ha más *jogok* annak korlátozását teszik szükségessé. A Bíróság elvi éllel azt is hozzátette, hogy a szabadság fogalma *bizonyos mértékű* választási lehetőséget feltételez annak gyakorlását illetően („The notion of a freedom implies *some measure of choice* as to its exercise”.).

Az önrendelkezési jog, a döntési és választási szabadság tehát annyit feltétlenül jelent, hogy biztosítani kell az otthonszülés lehetőségét, vagyis világos jogi szabályozást és feltételrendszert kell alkotni, nem lehet kriminalizálni, illetve illegalitásban hagyni. Álláspontom szerint ennek kapcsán az állam objektív intézményvédelmi kötelezettsége azonban ennél több feladatot foglal magában. Az államnak meg kell teremtenie a várandós nő számára az érdemi választás lehetőségét, ahhoz jogilag biztonságos környezetet, valódi alternatívát és *nem tántoríthatja el alapjogi értelemben indokolatlan, adminisztratív és financiális akadályokkal.* A jogalkotónak tehát álláspontom szerint alkotmányosan nem a teljes és az egyenlő mértékű, hanem a méltányos, aránytalan terheket nélkülöző részleges finanszírozást kell szavatolnia.

*Az a jelenlegi helyzet, hogy választási lehetőségek közül az intézményi szülés teljes mértékben, az otthonszülés egyáltalán nem finanszírozott, az önrendelkezés intézményvédelmén alapuló alkotmányos mércének nem felel meg, hatásában pedig alkalmas arra, hogy az érintett várandós nők önrendelkezési szabadságával összefüggő visszás helyzetet idézzen elő.*

Megjegyezni kívánom, hogy a tervezett otthonszülés választásának lehetőségét az állam éppen az objektív magzatvédelmi kötelezettsége okán korlátozza: a születések csak egy meghatározott töredékénél, a legalacsonyabb rizikófaktorba tartozó várandósságot követően, azokban az esetekben engedélyezett, melyek során a szülési, születéskori komplikációk várható valószínűsége alacsony. Ez nyilvánvalóan *kevésbé széles spektrumú eszköztár és infrastruktúra biztosítását követeli meg*, a szülés során felhasznált és elhasznált eszközök, gyógyszerek, egyéb anyagok bekerülési költsége kevesebb, mint az intézményi, kórházi keretek között fellelhető, rendelkezésre álló, felhasznált eszközök, gyógyszerek összessége (a vajúdás, a szülés, a kórházi gyermekágyas időszakot is ideértve). Érdemes kiemelni, hogy a szülés levezethető szakorvos jelenléte nélkül, így *a szakember rendelkezésre állásáért térítendő díj alacsonyabb*. A részleges finanszírozás bevezetése tehermentesítheti a kórházi egészségügyi szolgáltató rendszert. Az időközben komplikációval terhelt szülések befejezésére, a komplikáció megoldására pedig *háttérkórháznak* kell rendelkezésre állnia, a beavatkozó háttérkórház részéről mindez indokolt térítési igényt keletkeztet.

**3. Az anti-D ellenanyaghoz való hozzáférés biztosítása – kiváltás és térítés**

**3.1** A panaszos szerint az anti-D ellenanyaghoz való hozzájutás – a tényállásban vázoltak szerint – ugyancsak komoly problémát vet fel. Megkeresésemre adott válaszában a miniszter ezzel szemben megoldottnak látta a kérdést. Szükséges kiemelni, hogy a vizsgálatom ideje alatt a kérdéskört szabályozó jogszabályi rendelkezések módosultak. A panaszbeadvány érkezésekor a Kr. 5. § (2) bekezdése szerint még az egészségügyi szolgáltatónak kellett gondoskodnia arról, hogy – a szülés várható megindulása előtt – a várandós nő részére a szükséges anti-D ellenanyag vényre történő felírása, továbbá egyéb laboratóriumi vizsgálatokhoz szükséges beutalók beszerzése a terhesség betöltött 37. hetéig megtörténjen. Ehhez képest a 2014. január 1-jén hatályba lépett rendelkezés értelmében az Anti-D ellenanyag kapcsán nemcsak a felírás, hanem a kiváltást is a felelős személy feladatkörébe került, a módosítás értelmében ugyanis „*az egészségügyi szolgáltató gondoskodik arról, hogy – a szülés várható megindulása előtt – a várandós nő részére szükséges anti-D ellenanyag vényre történő felírása és kiváltása megtörténjen*”. Álláspontom szerint az a helyzet, hogy a Kr. 9. § (6) bekezdésében foglaltak szerint bába végzettségű is lehet felelős személy és helyettes felelős személy, azzal a gyakorlati következménnyel jár jelen pillanatban, *hogy az ellenanyag felírására kötelezett személy ugyan valóban van, de erre ténylegesen képes személy nincs*. Mindezek fényében az egyetlen ésszerű értelmezési lehetőség az, hogy az otthonszülési szolgáltatást nyújtónak kell alkalmaznia, megbízna egy szakorvost pusztán abból a célból, hogy jogszerűen történjen a recept felírása.

A Kr. 5. § (2) bekezdése rögzíti, hogy az Rh-negatív vércsoportú várandós nő esetében az *egészségügyi szolgáltató gondoskodik arról*, hogy – a szülés várható megindulása előtt – a várandós nő részére a szükséges anti-D ellenanyag vényre történő felírása és kiváltása megtörténjen. A szülő nőnek a megbízási szerződéssel kapcsolatos döntés meghozatalára a terhesség 36. hetéig van lehetősége. A 2014. január 1-től hatályos rendelkezés már nem tartalmazza azt az előírást, hogy az Anti-D ellenanyagot a 37. hétig ki kell váltani, hanem arról rendelkezik, hogy *azt a szülést követő 72. órán belül be kell adni.* Mindezek nyomán a korábbi jogi helyzethez képest tágabb időintervallum áll rendelkezésre a szérum beszerzésére. A módosítás azonban nem oldotta meg sem a gyógyszer felírás, sem a kiváltás problematikáját. Emellett a teherviselést is csak látszólag kezeli, hiszen azt ugyan a szolgáltatóra telepíti, de a költségeket szintén a szülő nő fogja végső soron viselni.

A beadványozó által *vázolt gyakorlat álláspontom szerint sérti a jogszabályban foglaltakat*: a várandósság alatt a várandós anyát küldi a tervezett otthonszülés szolgáltatását nyújtó a receptért és a gyógyszer kiváltása is az ő feladata, illetve költsége. A Kr. ugyanis egyértelművé teszi, hogy az ellenanyag beszerzése is a felelős személy feladata.

Nyilvánvaló, hogy a jogszabályellenes gyakorlat kialakulásához az vezetett, hogy *a beszerzésért felelős személy jogkörét meghaladja a gyógyszer felírása*, így alternatív, kerülő módszerhez kell folyamodni a nő és további gyermekei érdekében, ami pedig egyben rá rótt olyan feladatot, ami jogszabály alapján mást terhelne.

Azon otthonszülést kísérő egészségügyi szolgáltatók, amelyeket csak szülész végzettségű szakemberek hoztak létre, nincsenek abban a helyzetben, hogy gyógyszert rendeljenek és beutalót állítsanak ki, egyetlen lehetőségük marad jogszabályi kötelezettségének teljesítésére: vény rendelésére feljogosított szakorvos megbízása. E módszer bár jogi értelemben járhatónak látszó „kerülő út", azonban nemcsak körülményesebb megoldás, hanem indokolatlan többletköltséggel, megbízási díjjal növeli a szolgáltatás árát. *Gyakorlattá válva a jogbiztonság és a kiszámíthatóság elvével sincs összhangban, így alkalmas rá, hogy – az otthonszülés lehetőségének megteremtése ellenére – az érintetteket jogszabálykerülésre ösztönözze vagy, hogy e bizonytalanság révén attól őket eleve eltántorítsa.*

Utalnom kell ennek kapcsán arra is, hogy a Bíróság döntése szerint *beavatkozást jelent a leendő anyák magánélet tiszteletben tartásához való jogának gyakorlásába mindaz a szabályozás*, amely érvekkel alátámaszthatóan eltántorítja a segítségnyújtástól azokat a szakembereket, akik egyébként hajlandók lennének a szükséges segítség megadására. Jelen esetben nem fedezhető fel egyetlen olyan nyomós alapjogi indok sem, amely alátámasztaná a jelenlegi gyakorlat fenntartását.

**3.2** Az 52/2005-ös EüM rendelet 18. § (5) bekezdése alapján a GYEMSZI a korlátozott érvényű orvosi rendelvényhez kötött osztályba sorolja a gyógyszert abban az esetben, ha „*azt olyan betegségek kezelésére alkalmazzák, amelyek diagnózisát kórházi környezetben vagy megfelelő diagnosztikai felszereltséggel rendelkező intézményekben kell felállítani, noha a gyógyszer alkalmazása és az utókezelés - az előzőek javaslatára - az adott intézményen kívül, vagy azt járó betegeknek szánják, de annak alkalmazása olyan súlyos mellékhatásokkal járhat, amelyek szakorvos által előírt gyógyszer felírását igénylik, és szükségessé teszik a beteg különleges felügyeletét a kezelés teljes időtartama alatt".*

A miniszter válasza és a jogi szabályozás szerint e készítmény *gyógyszertári kiváltás esetén nem részesül társadalombiztosítási támogatásban*. Az előzőekben kifejtettek alapján azonban az otthonszülést kísérő szolgáltatónak nincs lehetősége szolgáltatóként kiváltani a gyógyszert, hiszen *a jelenleg hatályos jogszabályok szerint nem köthet finanszírozási szerződést az OEP-pel*. Így még akkor is, ha a gyógyszer felírása során felmerülő nehézségeket meg is tudják oldani, a szülő nő recepthez és gyógyszerhez jut, *azt csak térítés nélkül, piaci áron tudja beszerezni*. Ez esetben az otthonszülést választó várandós nő tehát a jogszabály rendelkezése miatt rákényszerül, hogy egyrészt maga szerezze be a gyógyszert, másrészt pedig hogy ezért a teljes piaci árat megfizesse.

Hangsúlyoznom kell, hogy a vizsgált kérdés kapcsán *olyan kötelezően beadandó gyógyszerről* van szó, amely beadásának elmulasztása súlyos, visszafordíthatatlan elváltozásokat okozhat az anya szervezetében, veszélyezteti következő gyermekét. Mindezek alapján *a gyógyszer valós hozzáférhetősége álláspontom szerint szoros kapcsolatban áll az állam élet és egészségvédelmi kötelezettségével*. A jelenleg hatályos jogszabályi rendelkezések alapján azonban az alternatív otthonszülési lehetőséget választó anya rákényszerül az egyébként kötelezően beadandó gyógyszer saját költségen való beszerzésére.

*Nem elfogadható* az előző pontban részletesen elemzett alapjogi és intézményvédelmi szempontok mellett álláspontom szerint az a helyzet, hogy egy az anyag és a leendő gyermekek szempontjából kiemelt jelentőségű gyógyszerre nézve a kötelezettség előírása mellett semmilyen társadalombiztosítási támogatást nem nyújtanak a várandós nők számára. Mindez ugyanis olyan indokolatlan többlettehernek minősül, amelynek teljesítése az érintettektől nem várható el. Jelen esetben, az otthonszülés méltányos, részleges általános jellegű társadalombiztosítási támogatásával szemben nem tartom elfogadhatónak az állam teherbíró képességére való hivatkozást.

*Mindezek alapján az otthonszülést választó nők számára beadandó anti-D ellenanyag felírásával, kiváltásával kapcsolatos ellentmondásos joggyakorlatot elősegítő, valamint az állami társadalombiztosításból való finanszírozás teljes hiányát eredményező jogi szabályozás álláspontom szerint a jogbiztonság követelményével, valamint az érintett nők tekintetében a testi és lelki egészséghez való joggal összefüggő visszásságot okoz.*

**Intézkedéseim**

A jelentésemben feltárt, alapvető jogokkal összefüggő visszásság jövőbeni megelőzése érdekében a jelentésemben megfogalmazott szempontok figyelembevételével az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján *felkérem* az emberi erőforrások miniszterét, hogy – a nemzetgazdasági miniszterrel együttműködésben, a szakmai és érdekképviseleti szervekkel bevonásával –

1) tekintse át a Kr. hatályos szabályait, valamint fontolja meg az otthonszülés valódi alternatívaként való választhatóságát, a várandós nők számára méltányos módon történő társadalombiztosítási finanszírozása lehetőségének megteremtésével;
2) intézkedjen az otthonszülést választó várandós nők esetében az anti-D ellenanyag felírását érintő aggályos gyakorlat megszüntetése érdekében, ennek keretében fontolja meg a hatályos jogi szabályozás felülvizsgálatának szükségességét, valamint annak lehetőségét, hogy a várandós nők – választott szülési módozattól függetlenül – teljes társadalombiztosítási térítés mellett juthassanak hozzá az anti-D ellenanyaghoz.

Budapest, 2016. június

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának**
**Jelentése**
**az AJB-361/2016. számú ügyben**
(Kapcsolódó ügy: AJB-2745/2016)

Előadók: dr. Bene Beáta
dr. Kussinszky Anikó

**Az eljárás megindítása**

A Hivatalomhoz érkező panaszbeadványok alapján tudomásomra jutott az a gyakorlat, hogy *az óvodák elutasítják a hároméves kort betöltött gyermekek felvételét a védőoltások hiánya miatt* az Országos Epidemiológiai Központ (a továbbiakban: OEK) módszertani levelében foglaltak alapján. A módszertani levél szerint „azoknál a gyermekeknél, akiknél bármelyik kötelezően előírt védőoltás elmaradt, azt a legrövidebb időn belül pótolni kell. Azok az orvosok, akik bölcsődében, óvodában nevelőszülőkhöz, gyermekotthonba illetőleg egyéb gyermekközösségbe, továbbá alap-, közép-, és felsőfokú oktatási intézménybe kerülő gyermekek/tanulók vizsgálatát végzik, az életkor szerint esedékessé vált oltások megtörténtét ellenőrizni, a hiányzó oltásokat pedig beadni kötelesek. *Gyermekközösségbe, továbbá alsó- és középfokú oktatási intézménybe csak az előírt oltásokkal rendelkező gyermekek vehetők fel."*

Jelzések érkeztek továbbá Hivatalomhoz *a kötelező védőoltások megtagadásával összefüggő közigazgatási és szabálysértési hatóságok eljárási gyakorlatával* (párhuzamos eljárások), illetve a *gyámhivatal eljárásával* (kiskorú veszélyeztetése), azok jogszabálysértő működésével kapcsolatban. A beadványokban kifogásolták a kötelező védőoltások esetén figyelembe vehető halasztási, mentesítési okok szűkre szabott rugalmatlan alkalmazását. Figyelemmel arra, hogy a kialakult jogi helyzet, valamint a hatósági gyakorlat nyomán felmerült a jogállamiság elvével és a jogbiztonság követelményével, az egyenlő bánásmód követelményével, a tisztességes eljáráshoz, a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz, illetve oktatáshoz, emberi méltósághoz való, valamint a testi és lelki egészséghez való joggal összefüggő visszásság gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (1) bekezdése alapján átfogó vizsgálatot indítottam. A vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontja és (2) bekezdése alapján megkereséssel fordultam a Bácsalmási Közös Önkormányzati Hivatal jegyzőjéhez (a továbbiakban: jegyző), a Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal Bajai Járási Hivatalának vezetőjéhez, továbbá a köznevelésért, valamint az egészségügyért felelős államtitkárokhoz.

**Az érintett alapvető jogok és alkotmányos 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]
- 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]
- 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].

**Az alkalmazott jogszabályok**

- a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (Sztv.);
- a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény (Nkt.);
- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.);

- a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jat.);
- az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (Eütv.);
- gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. tv. (Gyvt.);
- az intézeten kívüli szülés szakmai szabályairól, feltételeiről és kizáró okairól szóló 35/2011. (III. 21.) Korm. rendelet;
- a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény végrehajtásával kapcsolatos rendelkezésekről, valamint ahhoz kapcsolódó egyes rendeletek módosításáról szóló 22/2012. (IV. 13.) BM rendelet;
- a nevelési-oktatási intézmények működéséről és a köznevelési intézmények névhasználatáról szóló 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet;
- a területi védőnői ellátásról szóló 49/2004. (V. 21.) ESzCsM rendelet;
- a fertőző betegségek és a járványok megelőzése érdekében szükséges járványügyi intézkedésekről szóló 18/1998. (VI. 3.) NM rendelet (a továbbiakban: NM rendelet).

**A megállapított tényállás**

**1.** A *jegyző* válaszában foglaltak szerint a szülők gyermeküket be kívánták íratni Bácsalmás Kistérségi Többcélú Társulás Óvodájába (a továbbiakban: Óvoda). Az Óvoda szervezeti és működési szabályzatának 3. pontja és házirendjének 4.1 pontja előírja, hogy gyermeket óvodai nevelésbe venni orvosi igazolás csatolásával lehet, mely igazolja, hogy a „gyermek közösségbe felvehető". A szülők nem kaptak ilyen tartalmú igazolást a gyermek orvosától, mert a kiskorú nem kapta meg az életkorára előírt kötelező védőoltásait. Az óvodavezető a megfelelő tartalmú orvosi igazolás hiányában a gyermek óvodai felvételét elutasította. A kapott tájékoztatás szerint a szülő az elutasító döntés ellen a fenntartónál eljárást kezdeményezett, valamint külön kérelmet nyújtott be a jegyzőhöz a gyermek óvodai felmentésére. A felülvizsgálati eljárás során a jegyző megsemmisítette az óvodavezető határozatát, egyben új eljárásra és döntéshozatalra utasította. Az óvodai felmentésre vonatkozó kérelmet elutasította.

Az óvodavezető a szülőket tájékoztatta az új eljárás megindításáról, egyben kérte az SZMSZ-nek és a házirendnek megfelelő orvosi igazolás benyújtását. A szülő egy Ausztriában praktizáló gyermek- és ifjúsági orvos által kiállított igazolással igazolta, hogy a gyermek egészséges „*semmilyen érv nincs az óvodába járás ellen,"* mivel a gyermek orvosa a védőoltások hiánya miatt az Óvoda házirendjének és SZMSZ-ének megfelelő igazolást továbbra sem volt hajlandó kiadni. Az óvodavezető az igazolás birtokában a gyermeket felvette az óvodába, egyidejűleg erről és a kötelező védőoltások hiányáról értesítette a gyermekorvost, a védőnőket, a Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal Bajai Járási Hivatal Népegészségügyi Osztályát, (a továbbiakban: Járási Hivatal) az Alapszolgáltatási Központ Gyermekjóléti Szolgálatát, valamint a jegyzőt.

A jegyző véleménye szerint a jogszabályok egyike sem mondja ki, hogy a kötelező oltás be nem adása miatt a gyermek óvodai felvételét el kell utasítani. Jelezte egyben, hogy a kötelező védőoltások be nem adása miatti eljárásrenddel kapcsolatosan ellentétes álláspontok alakultak ki a Járási Hivatal, a jegyző és óvodavezető között. A Járási Hivatal hivatkozott az *OEK módszertani levelében foglaltakhoz, miszerint „Gyermekközösségbe, továbbá alsó és középfokú oktatási intézménybe csak az előírt oltásokkal rendelkező gyermekek vehetők fel."* A jegyző hangsúlyozta, hogy a módszertani levélnek jogi értelemben kötelező ereje nincs, de a benne foglaltak az óvodavezetőben mégis kétséget ébresztettek a gyermek felvételénél.

**3.** A *Járási Hivatal vezetőjének tájékoztatása szerint* a védőnő 2011. február 24-én jelezte a Népegészségügyi Intézetnek, hogy a gyermek a 2 hónapos korhoz kötött védőoltást nem vette fel, és a szülők az védőoltás beadására kitűzött új időpontban 2011. március 3-án sem jelentek meg, a 2011. március 7-én megküldött tértivevényes küldeményt pedig nem vették át. A Bajai Népegészségügyi Intézet 2011. március 29-én kelt végzésében felszólította a szülőket, hogy az oltást 2011. április 7-én adassák be gyermeküknek. Az édesanya 2011. április 7-én az oltás helyszínén megjelent és közölte, hogy az édesapa nem engedi beoltani a gyermeket. A Bajai Népegészségügyi Intézet hatósági eljárást indított védőoltási kötelezettség elmulasztása miatt, a törvényes képviselőt pedig a 2011. április 21-én kelt határozatával – a jogkövetkezményekre

történő figyelmeztetés mellett – kötelezte az életkorhoz kötött kötelező DPTa+IPV-i-Hib (2 hónapos) védőoltás felvételére 2011. április 28-i határidő kitűzése mellett. A szülők a kötelezésnek nem tettek eleget, ezért 2011. május 26-án kelt végzéssel a hatóság 5000 Ft eljárási bírságot szabott ki, a döntést a posta „nem kereste" jelzéssel küldte vissza, a hatóság a határozatot a Ket. 79. § (2) bekezdése alapján kézbesítettnek tekintette.

Mindeközben a Járási Hivatal Népegészségügyi Intézete segítséget kért a Járási Hivatal Gyámhivatalától a gyermek veszélyeztetettségének megszüntetése érdekében. *A Gyámhivatal tájékoztatása szerint Bácsalmás jegyzője 2012-ben elrendelte a gyermek védelembe vételét és egyben kötelezte a szülőt az elmaradt védőoltás beadatására.* A hatóság 2014-ben a gyermek védelembe vételét fenntartotta. A Népegészségügyi Intézet megkereste ezt követően a *Gyermekjóléti Szolgálatot*, amely 2014 decemberében arról tájékoztatta, hogy a szociális munka eszközeivel megpróbáltak hatni a szülőre, de nem tudták meggyőzni a szülőt arról, hogy *a védőoltás elmulasztása a fizikai elhanyagolás tényét meríti ki.*

A védőnő 2015. május 21-én ismételten értesítette a szülőt az elmaradt védőoltások pótlásáról, a védőoltás felvételének újabb kitűzött időpontja 2015. május 28-a volt. A szülő gyermekével a védőoltás napján nem jelent meg, ezért a Járási Hivatal 2015. június 15-én kelt végzésében a Ket. 94. § (1) bekezdés a) pontja alapján felszólította a védőoltás felvételének pótlására. Mivel a szülő nem tett eleget a felszólításnak a hatóság 2015. július 24-én kelt határozattal a jogkövetkezményekre történő figyelmeztetés mellett elrendelte a 2 hónapos korban beadandó védőoltások felvételét, miközben a 3, 4 és 18 hónapos korban adandó oltások is elmaradtak. A határozatot az édesanya átvette, de a szülők továbbra is megtagadták az oltás felvételét. A Járási Hivatal 2015. szeptember 2-án kelt végzésében 50.000 Ft eljárási bírság megfizetésére kötelezte a szülőket, és az oltás beadásának új határidejét is kitűzte. A végzés 2015. szeptember 23-án jogerőre emelkedett. Mivel a teljesítésre megadott határidő eredménytelenül telt el 2015. október 19-én kelt végzésében a Járási Hivatal a végrehajtás megindításáról döntött, ennek érdekében megkereste *jegyzőt* a köztartozás behajtása céljából. A kapott tájékoztatás szerint *az ügyben szabálysértési eljárás nem indult.*

A *Járási Hivatal vezetőjének véleménye szerint* az Eütv. 57. § (1) bekezdése szerint a védőoltások célja a fertőző betegségekkel szemben aktív, illetve passzív védettség kialakítása. Az Eütv. 57. § (2) bekezdése értelmében a miniszter rendeletben határozza meg azokat a fertőző betegségeket, amelyek esetében életkorhoz kötötten kötelező védőoltás elrendelésének van helye. Az NM rendelet 5. §-a felsorolja azokat az életkorhoz kötött kötelező védőoltásokat, amelyeket a rendeletben meghatározott ütemezésben, az ott meghatározott életkorban kell beadni. Az Eütv. 56. § (3) szerint a kötelező járványügyi intézkedés foganatosításához nincs szükség a beteg beleegyezésére. Az NM rendelet. 14. § (1) alapján a védőoltásra kötelezett személy köteles védőoltást, továbbá – ha a védőoltást megelőzően szűrővizsgálat, vagy azt követően a védőoltás eredményének ellenőrzése szükséges – szűrő-, illetőleg ellenőrző vizsgálat céljából a megjelölt helyen és időben megjelenni, és magát az oltásnak, illetve a vizsgálatnak alávetni. A védőoltásra kötelezett kiskorú megjelenéséről törvényes képviselője gondoskodik. Az Eütv. 58. § (3) szerint a kötelező védőoltások alól mentesítést lehet kérni a lakóhely szerint illetékes egészségügyi államigazgatási szervnél, amely csak orvosi szakvéleménnyel alátámasztott egészségügyi indokból adható meg.

A hivatalvezető hivatkozott az Alkotmánybíróság 39/2007. (VI. 20.) AB határozatára (a továbbiakban: Abh.), amely véleménye szerint egyértelmű állásfoglalást tartalmaz a kötelező védőoltások kérdésében. Az Abh. rögzíti, hogy az életkorhoz kötött védőoltások esetében a gyermek jogainak védelme és a járványügyi közérdek nem különíthető el teljesen, mivel az oltások jelentős részben a közösségben élő gyermekek egészségének védelmét szolgálják. A gyerekközösségek és általában a társadalom úgynevezett kollektív immunitásához azonban szükséges az, hogy az egyes betegségek elleni védőoltásokat az érintettek túlnyomó többsége megkapja. A fertőző betegségek terjedése és a járványok megjelenése akkor előzhető meg, ha a gyermekközösségek, illetve a társadalom immunizált tagjainak a száma nem csökken egy kritikus pont alá. Mindezek alapján a kötelező védőoltás elmaradása veszélyeztetheti az egyént és a közösséget.

Az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdése értelmében: "*Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéshez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz."* Az Alaptörvény ezen előírása elsősorban a szülőre ró kötelezettséget, azonban nemcsak a családnak, hanem az államnak (állami intézményeknek, önkormányzatoknak, óvodáknak) biztosítani kell a gyermekek számára azt a védelmet és gondoskodást, amely a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődésükhöz szükséges. Az államnak ezért akár a szülőkkel szemben is védelmezni kell a gyermekek önálló érdekeit. Mivel a védőoltások az érintett egyén és a társadalom többi tagjának egészségét védik, a gyermekeknek érdekük fűződik ahhoz, hogy megkapják az életkorhoz kötött védőoltásokat. A gyermekközösségek tagjainak érdekük fűződik ahhoz, hogy a közösség tagjai minél nagyobb számban legyenek immunizálva.

Kifejtette a hivatalvezető azt is, hogy annak megítélése, hogy a magyar védőoltások rendje helyes-e, illetve az hordoz-e veszélyeket a beoltandó gyerekekre, nem a szülők, nem az óvoda vagy egyéb intézmények hatáskörébe tartozik. Az Alkotmánybíróság 34/1994. (VI. 24.) AB határozata ugyanis általános érvénnyel állapította meg azt, hogy a „tudományos igazságok kérdésében állást foglalni csak maga a tudomány lehet kompetens."

A hivatalvezető jelezte, hogy az Alapszolgáltatási Központ Gyermekjóléti Szolgálata 2015. augusztus 5-én esetkonferenciát szervezett, amelyre meghívta a Járási Hivatalt is. A kérdés az volt, hogy a kiskorú felvehető-e az óvodába, mivel az Emberi Erőforrások Minisztériuma Egészségpolitikai Főosztálya a Járási Hivatal véleményével ellentétes szakvéleményt adott. A szaktárca álláspontja szerint az Eütv. és az NM rendelet nem határoznak meg olyan normatív szabályt, amely arra vonatkozna, hogy az életkorhoz kötött kötelező védőoltás elmaradása esetén a gyermek nem látogathat nevelési, oktatási intézményt.

A Járási Hivatal vezetőjének nyilatkozata szerint az Eütv. és az NM rendelet valóban csak arra állapít meg kötelezettséget, hogy mely védőoltások kötelezőek, azokat milyen ütemezésben és életkorban kell beadni. Az NM rendelet 5. § (8) bekezdése ugyanakkor a hiányzó oltások pótlásáról is rendelkezik az alábbiak szerint: *„Azoknál a gyermekeknél, akiknél bármelyik kötelezően előírt védőoltás elmaradt, az elmaradt védőoltást a legrövidebb időn belül pótolni kell. Azok az orvosok, akik bölcsődébe, óvodába, nevelőszülőkhöz, gyermekotthonba, illetőleg egyéb gyermekközösségbe, továbbá alap-, közép- és felsőfokú oktatási intézménybe kerülő gyermekek vizsgálatát végzik, kötelesek az életkor szerint esedékessé vált oltások megtörténtét ellenőrizni. A hiányzó oltásokat az oltás végzésére jogosultaknak pótolniuk kell."*

Az NM rendelet 16. § (3) bekezdés c) pontja alapján az Országos Epidemiológiai Központ által kiadott Védőoltási Módszertani Levél kimondja, hogy *„Azoknál a gyermekeknél, akiknél bármelyik kötelezően előírt védőoltás elmaradt, azt a legrövidebb időn belül pótolni kell. Azok az orvosok, akik bölcsődébe, óvodába, nevelőszülőkhöz, gyermekotthonba, illetőleg egyéb gyermekközösségbe, továbbá alap-, közép-, és felsőfokú oktatási intézménybe kerülő gyermekek/tanulók vizsgálatát végzik, az életkor szerint esedékessé vált oltások megtörténtéi ellenőrizni, a hiányzó oltásokat pedig pótolni kötelesek. Gyermekközösségbe, továbbá alsó- és középfokú oktatási intézménybe csak az előírt oltásokkal rendelkező gyermekek vehetők fel."*

A hivatalvezető válaszában utalt továbbá a köznevelésre vonatkozó szabályokra is, miszerint az Nkt. 24.§ (1) bekezdése szerint a köznevelési intézmények szakmai tekintetben önállóak, így szervezetükkel és működésükkel kapcsolatban minden olyan ügyben döntenek, amelyet jogszabály nem utal más szerv hatáskörbe. Az Nkt. 49. § (2) bekezdése szerint az óvodai felvételről az óvoda vezetője dönt, ahogyan az Nkt. 69. § (1) bekezdés g) pontja értelmében ő felel a nevelő és oktató munka egészséges, illetve biztonságos feltételeinek megteremtéséért.

Mindezek alapján véleménye szerint az óvoda vezetőjének a felelőssége, hogy az intézményben olyan feltételeket teremtsen, amely nem veszélyezteti a közösségbejáró gyerekek egészségét. *Többek között ezért szerepel – minden – óvoda házirendjében, hogy csak olyan orvosi igazolással vehető fel a jelentkező, amely azt igazolja, hogy a gyermek közösségbe felvehető. Ezek a szabályok a kötelező felvételt biztosító óvodára is érvényesek.*

A fentiekkel szemben az egyedi ügy panaszosa gyermekének orvosi igazolásán a következő szerepelt: *„a gyermek rendszeres nephrológiai gondozás alatt áll. Nem fertőző. Védőoltásait nem kapta meg."* Az orvosi igazoláson nem lett feltüntetve, hogy a gyermek a közösségbe felvehető (mivel nem kapta meg az oltásait), így az igazolás nem felelt meg az óvoda házirendjében foglalt kritériumoknak.

Fentiekre tekintettel a Járási Hivatal vezetőjének véleménye szerint az óvoda vezetője jogszerűen utasította el a kislány óvodai felvételét. Jelezte, hogy a jogszabályban normatívan nincs szabályozva ugyanakkor e kérdés, így a közoktatási intézmények vezetői tehetetlenek és a felelősség az ő kezükben van. Az óvodavezető tájékoztatta Járási Hivatalt, hogy a gyermek felvételi kérelmének időközben helyt adott, mivel a szülő egy Bécsben praktizáló háziorvos (aki nem a gyermek kezelőorvosa) által kiállított orvosi igazolást nyújtott be az Óvodának, melyen az szerepelt, hogy a *gyermek egészséges, nincs érv az óvodába járás ellen*. Ennek kapcsán megfogalmazta aggodalmát is, hogy *mennyire vehető kötelező érvényűnek egy külföldön praktizáló háziorvos igazolása, aki a magyar jog területén nem feltétlenül rendelkezik kellő ismeretekkel*.

A kötelező védőoltások elmulasztása miatt indított ügyek kapcsán a Járási Hivatal vezetője előadta, hogy 2014-ben egy ügyben indult eljárás kampányoltás elmaradása miatt. A fiatal 16 éves volt, más járás területéről költözött Bajára, kötelező oltásai közül a Hepatitis-B elleni védőoltása hiányzott. Az iskola-egészségügyi feladatokat ellátó védőnő jelzése után kibocsátott hatósági felszólítást követően a fiatal felvette védőoltását. 2015-ben 6 esetben indult a védőnő jelzése alapján 3 gyermek (6 éves, két gyermek 18 hónapos, és 1 gyermek 20 hónapos) ügyében eljárás, akik a hatóság felszólítását követően pótolták az elmarad védőoltásokat.

*További 3 esetben indult eljárás – köztük a panaszos ügyében újra –, ahol a szülők oltásellenes nézete folytán az oltásokat mindezidáig nem sikerült beadatni.* Két gyermek esetében a DPTa+IPV-Hib (2 hónapos) védőoltás, egy gyermek esetében az újszülött kori BCG oltás elmaradása miatt indult eljárás, mivel otthon született a gyermek, s a szülő nem volt hajlandó bevinni a kórházba beoltatni. Ezekben az esetekben is a védőnő jelzésére az oltás elmaradását követő 2 hónapon belül megindult az eljárás.

*Jogalkalmazási gyakorlatuk alapját* az NM rendelet 13. § (1)-(2) bekezdései azt jelentik, miszerint a területi védőnő az ellátási területére vonatkozóan havonta köteles jelenteni a járási hivatalnak az esedékességet követő hónap 5. napjáig a folyamatos oltási rend szerint végzett oltásokat, továbbá az oltásnak az esedékessége hónapját követő 2 hónapot meghaladó elmaradását. Az iskolai kampányoltásokról szóló jelentést az oltásra kijelölt időszakot követő hónap 15. napjáig az iskola-egészségügyi feladatokat ellátó védőnő küldi meg a járási hivatalnak. A védőnő 3 alkalommal tértivevényes levélben tájékoztatja a szülőket az esedékes oltások beadatásáról. Amennyiben a szülők a védőnő felhívása ellenére sem oltatják be gyermeküket, írásban jelzi hatóság felé az oltás elmaradását.

A Járási Hivatal ezt követően a Ket. 94. § (1) bekezdés a) pontja[1] szerinti figyelmeztető végzést küld a szülőknek, amelyben felhívja figyelmüket az oltás elmaradására, helyszín és időpont megadásával felhívja a szülőket az oltás beadatására, és tájékoztatja őket arról, hogy amennyiben a kötelezettségüknek nem tesznek eleget, közigazgatási hatósági eljárás indul, mely során eljárási bírság is kiszabható. Ha a felszólító végzés eredménytelennek bizonyul, közigazgatási hatósági eljárást indít a Ket. 29. § (3) bekezdése alapján írásban értesíti a szülőket. Az Eütv. 58. § (7) bekezdése szerint, ha a védőoltás igénybevételére köteles személy e kötelezettségének írásbeli felszólításra sem tesz eleget, az egészségügyi államigazgatási szerv a védőoltást elrendeli. Ha a határozat jogerőre emelkedik és a gyermeket továbbra sem oltották be, végzésben eljárási bírság kiszabására kerül sor, majd a Ket. 140. §-a szerint eredménytelenség esetén megindul a végrehajtási eljárás. A Járási Hivatal gyakorlatában mindezidáig a Ket. szerinti eljárási bírságot alkalmazta, az Sztv. 239. §-a szerinti fertőző betegség elleni védekezés elmulasztása *szabálysértés elkövetése miatt nem indított eljárást*, gyakorlatukban a Ket. és az Sztv. együttes alkalmazása nem jelent meg. A hivatalvezető véleménye szerint addig, amíg hatóságként csak a bírságolás lehetőségével élhetnek ilyen ügyekben, nincsen olyan érdemi szankcionálási lehetőségük, amely valós kikényszeríthetőséget eredményezne.

[1] A Ket. 94. § (1) bekezdése alapján akkor, ha a hatóság a hatósági ellenőrzés befejezéseként megállapítja, hogy az ügyfél a jogszabályban, hatósági döntésben foglalt előírásokat megsértette, és a jogszabály vagy hatósági döntés megsértése a jogellenes magatartás megszüntetésével, a jogszerű állapot helyreállításával orvosolható, a hatóság felhívja az ügyfél figyelmét a jogszabálysértésre, és megfelelő határidő megállapításával, a jogkövetkezményekre történő figyelmeztetéssel végzésben kötelezi annak megszüntetésére. Ha a felhívásban meghatározott határidő eredménytelenül telt el, vagy annak alkalmazása kizárt, a hatóság hivatalból megindítja a hatáskörébe tartozó eljárást, így az eljárási cselekmények megtételét és a jogkövetkezmény megállapítását is.

A bírságokat a szülők kijátsszák, még ha be is fizetik, a gyermeket nem oltatják be, ami hosszú távon felveti a gyermek közösségbe való felvehetőségének kérdését is és a probléma fokozódik.

**3.** *Az egészségügyért felelős államtitkár* megkeresésemre adott válaszában hivatkozott Eütv. 57. § (2) bekezdésében foglaltakra, amely szerint az egészségügyért felelős miniszter rendeletben határozza meg azokat a fertőző betegségeket, amelyek esetében életkorhoz kötötten kötelező védőoltás elrendelésének van helye. Az NM rendelet 4. § (2) bekezdése szerint az adott évi védőoltási tevékenységre vonatkozó feladatok gyakorlati végrehajtásához szükséges ismereteket az OEK által évente kiadott, az adott év védőoltási tevékenységére vonatkozó módszertani levél határozza meg. Az NM rendelet 5. § (8) bekezdése értelmében *„azoknál a gyermekeknél, akiknél bármelyik kötelezően előírt védőoltás elmaradt, az elmaradt védőoltást a legrövidebb időn belül pótolni kell. Azok az orvosok, akik bölcsődébe, óvodába, nevelőszülőkhöz, gyermekotthonba, illetőleg egyéb gyermekközösségbe, továbbá alap-, közép- és felsőfokú oktatási intézménybe kerülő gyermekek vizsgálatát végzik, kötelesek az életkor szerint esedékessé vált oltások megtörténtét ellenőrizni. A hiányzó oltásokat az oltás végzésére jogosultaknak pótolniuk kell."*

Az értesítési kötelezettséget az Eütv. 58. § (6) bekezdése rögzíti, mikor kimondja, hogy *„a védőoltás módjáról, céljáról, helyéről és idejéről a védőoltásra kötelezett személyt, illetve törvényes képviselőjét értesíteni kell. A védőoltásra kötelezett kiskorú személy megjelenéséről a törvényes képviselő köteles gondoskodni."*Az NM rendelet 15. § (1) bekezdés b)-c) pontjai alapján a védőnő köteles írásban értesíteni a körzetébe és az általa ellátott oktatási intézménybe tartozó oltandó személy törvényes képviselőjét az oltás esedékességéről, jelentőségéről, a beadás helyszínéről és időpontjáról, a várható általános reakciókról és a védőoltás elmulasztásának következményeiről. Elmaradt oltás esetén ismételt értesítést küld, és ugyanazon oltandóra vonatkozó háromszori eredménytelen írásbeli megkeresés esetén értesíti a járási hivatalt. Az NM rendelet 14. § (l)-(2) bekezdései a védőoltási kötelezettség teljesítésével kapcsolatosan tartalmaznak rendelkezések, így azt, hogy a védőoltásra kötelezett személy köteles védőoltás céljából a megjelölt helyen és időben megjelenni, és magát az oltásnak alávetni.

A védőoltásra kötelezett kiskorú megjelenéséről törvényes képviselője gondoskodik. Ha a védőoltásra kötelezett személy bármilyen okból a védőoltás helyén a megjelölt időben nem tud megjelenni, ezt a körülményt – kiskorú esetében a törvényes képviselő – köteles a megjelölt helyen haladéktalanul bejelenteni. Ez esetben a védőoltás új időpontjáról a védőoltásra kötelezett személy értesítést kap.

Az *Eütv. és az NM rendelet hatályos szabályai az államtitkár álláspontja szerint nem határoznak meg olyan normatív szabályt, miszerint gyermekközösségbe, oktatási intézménybe csak az előírt oltásokkal rendelkező gyermekek vehetők fel.* A módszertani levelek is olyan szakmai eljárásrendeknek minősülnek, amelyek nem normatív aktusok, hanem a jogszabály gyakorlati végrehajtásához adnak szakmai útmutatókat, szakmai ismereteket.

Az Eütv. 58. § (7) bekezdése rendelkezik arról, ha a védőoltás igénybevételére köteles személy e kötelezettségének írásbeli felszólításra sem tesz eleget, az egészségügyi államigazgatási szerv a védőoltást elrendeli, valamint az NM rendelet 16. § (1) bekezdés f) pontja is rögzíti, hogy a járási hivatal köteles elrendelni a védőoltásra kötelezett személy oltását, amennyiben a védőoltásra kötelezett személy a jogszabályban előírt védőoltási kötelezettségének nem tesz eleget. Ha az írásbeli felszólítás átvétele ellenére a védőoltási kötelezettség teljesítésére a kötelezettnek felróható okból nem kerül sor a járási hivatal határozattal elrendeli a védőoltásra kötelezett kiskorú személy oltását. A határozat kötelezést tartalmaz és a Ket. 72. § (1) bekezdése szerint szükséges előírni, hogy a védőoltásra kötelezett kiskorú köteles védőoltás céljából a megjelölt helyen és időben megjelenni, és magát az oltásnak alávetni, illetve arról is kell rendelkezni, hogy a kiskorú személy megjelenéséről a törvényes képviselő köteles gondoskodni. Ugyancsak szükséges a határozatban felhívni a figyelmet a kötelezettség nem teljesítése esetén alkalmazható jogkövetkezményekre. Amennyiben a határozattal elrendelt védőoltásra a kötelezettnek felróható okból nem kerül sor, akkor a kötelezettel (szülő, törvényes képviselő) szemben anyagi szankciók – amelyek az államtitkár véleménye szerint egyidejűleg együttesen is – alkalmazhatóak a teljesítés kikényszerítése érdekében:

a) A Ket. alapján, ha a végrehajtás meghatározott cselekmény elvégzésére irányul, a teljesítés elmaradása esetén a végrehajtást foganatosító szerv a kötelezettel szemben vagyoni helyzete és jövedelmi viszonyai vizsgálata nélkül eljárási bírságot szabhat ki. Az eljárási bírság legkisebb összege esetenként ötezer forint, legmagasabb összege természetes személy esetén ötszázezer forint. Az eljárási bírság ismételten kiszabható, ha a kötelezett a meghatározott cselekményt a bírságot kiszabó végzésben megállapított végrehajtási határidő alatt nem teljesítette, továbbá ha a meghatározott magatartásra vonatkozó rendelkezést ismételten megszegi.

b) Az Sztv. alapján fertőző betegség elleni védekezés elmulasztása szabálysértését követi el az a személy, aki a védőoltásra vonatkozó jogszabály előírásait megsérti, amiért ötezer forinttól százötvenezer forintig terjedő pénzbírsággal sújtható. Általános szabálysértési hatóságként a fővárosi, illetve megyei kormányhivatal járási (fővárosi kerületi) hivatala jár el.

Az államtitkár arra a kérdésre, hogy *„mi eredményezi azt, hogy a gyermek három éves korának betöltéséig a védőoltás felvételét elrendelő határozat nem kerül végrehajtásra”* kifejtette, hogy feltételezhetően a jelenlegi jogi szabályozás adta anyagi szankcionálási lehetőségek nem jelentenek kellő visszatartó erőt az oltást megtagadó szülők számára.

A *védőoltásra kötelezett gyermekről vezetett nyilvántartással* kapcsolatosan pedig utalt arra, hogy azt szintén az NM rendelet szabályozza, annak 15. § (1) bekezdés b) pontja értelmében a védőnő nyilvántartja az ellátási területén az oltásra kötelezetteket, vezeti az oltási nyilvántartást, továbbá a 15. § (2) bekezdés a) pontja szerint pedig az oltóorvos nyilvántartást vezet a területi ellátási kötelezettségéhez tartozó oltandó személyekről. Ha egy család nem jelentkezik be a házi gyermekorvoshoz, a területi védőnő ellátási kötelezettségét az ESzCsM rendelet szerint gyakorolja, melynek 3. § gc) bekezdése alapján a védőnő feladata a gyermekjóléti szolgálat és a háziorvos írásbeli értesítése, ha a törvényes képviselő a területi védőnői ellátás (családlátogatás) igénybevételét megtagadja, hatósági eljárás kezdeményezése a gyermek bántalmazása, súlyos elhanyagolása, a gyermek önmaga által előidézett súlyos veszélyeztető magatartása, vagy egyéb súlyos veszélyeztető ok fennállása esetén. A Gyvt. 5. § n) pontja alapján 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. Ha a szülésre nem egészségügyi szolgáltató által működtetett intézményben kerül sor, akkor a Kr. 5. § (1) bekezdése előírja, hogy az ellátás igénybevételéről a várandós nő a terhesség betöltött 36. hetéig dönthet. Az ellátás igénybevételét választó várandós nő a döntés meghozatalát követően haladéktalanul, de legkésőbb 3 napon belül a felelős személy közreműködésével négy példányban kitölti a 4. melléklet szerinti adatlapot. A 4. melléklet szerinti adatlapot a felelős személy juttatja el az egészségügyi szolgáltató részére.

A Kr. 5. § (3) bekezdése alapján a várandós nő a kitöltött adatlap egy példányának átadásával – a kitöltést követő legfeljebb 3 napon belül – tájékoztatja a területi védőnői ellátásról szóló jogszabályban meghatározott védőnőt, a területileg illetékes házi gyermekorvost (háziorvost) vagy a választott házi gyermekorvost (háziorvost) arról, hogy az e rendelet szerinti ellátást tervezi igénybe venni. A Kr. 9. § (1) bekezdés szerint a felelős személy a szülés megtörténtéről a védőnőt és – az anya nyilatkozata alapján – a házi gyermekorvost haladéktalanul, de legkésőbb 72 órán belül telefonon vagy elektronikus úton értesíti. A fenti rendelkezések értelmében a várandós nő az intézeten kívüli szülés tervezése esetén köteles értesíteni a területileg illetékes védőnőt és a területileg illetékes vagy a választott házi gyermekorvost, a felelős személy pedig a szülés megtörténtéről köteles őket értesíteni. Az oltási kötelezettség teljesítése alól két jogintézmény ad felmentést, átmeneti időszakra vagy véglegesen az Eütv. 58. § szerint:

*(1) A kezelőorvos a kötelező védőoltás elhalasztásáról dönt, ha a védőoltásban részesítés a beteg egészségi állapota miatt nem lehetséges, vagy a védőoltás a beteg egészségét vagy meglévő betegségét várhatóan károsan befolyásolná és a védőoltás beadásához fűződő közegészségügyi érdeket nem veszélyeztető időn belül a körülmény olyan változása várható, amely a beteg védőoltásban részesítését lehetővé teheti.*

*(2) Az elhalasztott kötelező védőoltást a halasztásra okot adó körülmény megszűnését követően haladéktalanul pótolni kell.*

*(3) A kezelőorvos, a beteg vagy a beteg törvényes képviselője a beteg lakóhelye szerint illetékes egészségügyi államigazgatási szervnél kérelmezheti a védőoltás alóli mentesítést, ha a védőoltásban részesítés a beteg egészségi állapota miatt nem lehetséges, vagy a védőoltás a beteg egészségét vagy meglévő betegségét várhatóan károsan befolyásolná, és a körülmény változása belátható időn belül nem várható.*

*(3a) A (3) bekezdés szerinti kérelemhez csatolni kell a mentesítés indokoltságát alátámasztó, kezelőorvos által adott szakvéleményt.*

Az államtitkár hangsúlyozta: az Eütv. rendelkezéseiből egyértelműen megállapítható, akár a védőoltás elhalasztása, akár az oltás alóli mentesítés *kizárólag egészségi okok*, vagyis *az oltásokkal kapcsolatos kontraindikációk mérlegelése alapján történhet*.

Az államtitkár kifejtette azt is, hogy hatályos jogszabályi előírás nem rendelkezik az óvodavezető kötelezettségéről annak kapcsán, hogy milyen kötelezettsége van az illetékes megyei kormányhivatal népegészségügyi feladatkörében eljáró szervezeti egysége, járási hivatala, vagy más szervek, személyek felé az életkorhoz kötötten kötelező védőoltással nem rendelkező gyermek felvétele esetén.

Hivatkozott ugyanakkor az Nkt. 62. § (1) bekezdés g) pontjára, amely a pedagógus alapvető feladatainak részét képező kötelességek között említi, 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."*

Álláspontja szerint ez utóbbi rendelkezéssel összhangban van az, illetve nem zárja ki azt, hogy a pedagógus felhívja a szülők figyelmét az életkorhoz kötött védőoltási kötelezettség teljesítésére, illetve a szülők elutasító magatartása esetén tájékoztassa a területileg illetékes védőnőt, vagy a népegészségügyi feladatkörében eljáró járási hivatalt az elmaradt kötelező védőoltásokról. Végül jelezte, hogy az egyes egészségügyi és egészségbiztosítási tárgyú törvények módosításáról szóló 2015. évi LXXVII. törvény 2015. július 1-jei hatálybalépéssel pontosította az Eütv. 58. § (3a) bekezdését. A módosítás konkretizálta, hogy az életkorhoz kötött kötelező védőoltások alóli mentesítésnél az érintett gyermek vagy nagykorú személy kezelőorvosa adjon igazolási szakvéleményt, mivel ő az, aki az adott esetet, és a mentességet szükségessé tevő okot pontosan ismeri. A módosítás tartalmazta továbbá az egészségügyi és a hozzájuk kapcsolódó személyes adatok kezeléséről és védelméről szóló 1997. évi XLVII. törvény pontosítását is az iskolai kampányoltások és más kötelező védőoltások esetén az elektronikus [az Országos Szakmai Információs Rendszer (OSZIR) Védőoltási és oltóanyag logisztikai alrendszerébe történő] adattovábbítás jogi megalapozása érdekében, amellyel az adatnyilvántartások pontosabbá és jobban nyomon követhetővé válnak.

**4.** A *köznevelésért felelős államtitkár* válaszában hangsúlyozta, hogy az óvodai jogviszony létesítenek feltételei az Nkt. 8. § (1)-(3) bekezdéseiben, valamint 49. § (1)-(2) bekezdéseiben foglaltak összefüggésében határozhatók meg, e szabályok az életkorhoz és a lakóhelyhez kötöttséget szabják a felvétel feltételéül. Az óvodai felvételi eljárásban a gyermek életkora, illetve lakóhelye igazolásának kérdéséről az EMMI rendelet 20. § (3) rendelkezik. Ennek értelmében az óvodai beiratkozáshoz (a jogviszony létesítéséhez) a gyermek nevére kiállított személyi azonosító és lakcímet igazoló hatósági igazolvány, továbbá a szülő személyi azonosító és lakcímet igazoló hatósági igazolványa szükséges. Mindezek alapján tehát a jogszabályok a védőoltások teljesülését alátámasztó orvosi igazolás felmutatásának kötelezettségét az óvodai jogviszony létesítése eljárásában nem követelik meg. Ahhoz sem adnak felhatalmazást, hogy a köznevelési intézmények vezetői intézményi belső szabályzataikban ezt előírják feltételként, különös tekintettel a védőoltások teljesülésével, illetve annak teljesülése alóli mentességgel kapcsolatos hatáskörökre. Az oltás végrehajthatóságának megítéléséről az NM rendelet 4. §-a alapján a kezelőorvos dönt, az adott évi védőoltási tevékenységre vonatkozó az NM rendelet 5-13. §-ai, a 15. §-a és 16. §-a szerinti feladatok gyakorlati végrehajtásához szükséges ismereteket az OEK által évente kiadott, az adott év védőoltási tevékenységére vonatkozó módszertani levele határozza meg. Mindezek ismeretében az államtitkár álláspontja szerint a hivatkozott EMMI rendelet 5. § (1) bekezdés a) pontja ahhoz ad felhatalmazást, hogy *az intézmények a házirendjükben a gyermek, tanuló távolmaradásának, mulasztásának,* késésének igazolására vonatkozó előírásokat rögzítsenek.

A gyermek távolmaradásával, mulasztásával kapcsolatos szabályokat az EMMI rendelet 51. §-a tartalmazza, amely szerint a beteg gyermek az orvos által meghatározott időszakban nem látogathatja a nevelési-oktatási intézményt, ha a gyermek ismét egészséges és részt vehet a foglalkozásokon azt orvosnak kell igazolnia a betegség miatt bekövetkezett távollét pontos időtartamának téltüntetésével. Az EMMI rendelet 51. §-a továbbá arról is rendelkezik, hogy ha a gyermek az óvodai foglalkozásról távol marad, mulasztását a szülőnek igazolnia kell. A mulasztást az óvodában igazoltnak kell tekinteni, ha: a szülő előzetesen bejelentette az óvónőnek, hogy gyermekét nem viszi az intézménybe, továbbá, ha a gyermek beteg volt, és azt a házirendben meghatározottak szerint igazolja. *A házirendben tehát azon feltételek szabályozásához kap felhatalmazást a nevelési-oktatási intézmény, amely az igazolás teljesítésének módjára irányul, konkrétan annak meghatározására, hogy a mulasztás napjától számítva hány napon belül és milyen formában kell igazolnia a szülőnek a gyermek távolmaradását.* Az államtitkár végül válaszában azt is kifejtette, hogy véleménye szerint *jogsértő a hatályos jogszabályok alapján az óvodai felvétel, a mulasztás – köztük a betegségek – igazolásának eljárásával összefüggő óvodai szabályozás.*

**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 alapján a köznevelés közszolgálat, melynek része az óvodai feladatok ellátása, és amelynek általános kereteit és garanciáit az állam biztosítja. Az *óvodai ellátás* biztosítása a Mötv. 23. § (5) bekezdése alapján a *helyi önkormányzat feladata*. Az *Országos Epidemiológiai Központ* annak alapító okirata szerint költségvetési szerv, amely ellátja az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálatról, a népegészségügyi szakigazgatási feladatok ellátásáról, valamint a gyógyszerészeti államigazgatási szerv kijelöléséről szóló 323/2010. (XII. 27.) Korm. rendelet, a magyar Nemzeti Kábítószer Adatgyűjtő és Kapcsolattartó Központ feladatainak ellátásával kapcsolatos egyes kérdésekről szóló 28/2004. (II. 28.) Korm. rendelet, az egyes személyazonosításra alkalmatlan ágazati (egészségügyi, szakmai) adatok körének meghatározására, gyűjtésére, feldolgozására vonatkozó részletes szabályokról szóló 76/2004. (VIII. 19.) ESzCsM rendelet, az emberi alkalmazásra kerülő gyógyszerek forgalomba hozataláról szóló 52/2005. (XI. 18.) EüM rendelet, a fertőző betegségek és a járványok megelőzése érdekében szükséges járványügyi intézkedésekről szóló NM rendelet alapján a hozzá telepített feladat- és hatásköröket.

A fővárosi, illetve a megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról szóló 2010. évi CXXVI. törvény 3. §-a értelmében a fővárosi és megyei kormányhivatal *a kormánymegbízott által közvetlenül vezetett szervezeti egységekből és járási, illetve a fővárosban fővárosi kerületi hivatalokból áll.* A járási hivatal a jogszabályban megállapított *hatáskörét önállóan gyakorolja*. A járási hivatal által ellátandó egyedi ügyben a fővárosi és megyei kormányhivatal utasítási joggal nem rendelkezik. A 20/A. § (1) bekezdése alapján a megyei kormányhivatal kirendeltségeiként *járási hivatalok* működnek. Megállapítom, hogy mind az Országos Epidemiológiai Központ, mind a Járási Hivatal államigazgatási szervnek minősül, amelyekre – a köznevelési intézményekhez, valamint azok fenntartóihoz hasonlóan – az ombudsman vizsgálati jogosultsága az Ajbt. hatásköri szabályai értelmében egyértelműen kiterjed. 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 óvoda intézkedésével szemben eljárást indított a fenntartónál, míg az OEK módszertani levelében foglaltakkal szemben a panaszosnak nem állt rendelkezésre jogorvoslati lehetőség.

**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”*. A 13/2013. (VI. 17.) AB határozat 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 éllel mondta ki, 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.”*

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 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,* amelynek 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 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 jogállami garanciák kapcsán lényeges, hogy az Alkotmánybíróság már 1992-es alaphatározatában elvi éllel 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.[2]

**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.** *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 köteles a gyermek jogait tiszteletben tartani, és a társadalom fennmaradásának zálogaként biztosítani számára a megfelelő fejlődéséhez szükséges feltételeket. A gyermekek e 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 preambulumában is, amely rögzíti, hogy a gyermeknek, figyelemmel fizikai és szellemi érettségének hiányára, különös védelemre és gondozásra van szüksége, nevezetesen megfelelő jogi védelemre, születése előtt és születése után egyaránt.

[2] 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 Egyezmény minden gyermekekkel kapcsolatba kerülő intézményt és hatóságot a gyermek legjobb érdekének megfelelő eljárásra kötelez.

**4.** 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 éllel mutatott rá arra, hogy az alanyi jogok érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos követelményéből erednek, de szoros kapcsolatban állnak a jogegyenlőséggel, törvény előtti egyenlőséggel is. A megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban ugyanis a jogbiztonság az, ami sérelmet szenved. A *tisztességes eljárás* követelménye olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni. A tisztességes eljáráshoz való jog abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye. Olyan jogalkalmazói eljárást foglal magában, amely a materiális jogállam értékrendjének megfelelően, a demokratikus alkotmányfejlődés során kikristályosodott alapelvek és szabályok alapján zajlik.

**III. A vizsgált ügy tekintetében**

**1.** A kötelező védőoltások felvétele, valamint elmulasztásának jogkövetkezményei

A védőoltás célja az Eütv. 57. § (1) bekezdése értelmében a fertőző betegségekkel szembeni aktív, passzív védettség kialakítása. Az életkorhoz kötötten kötelező védőoltások elrendelését az Eütv. felhatalmazása alapján az NM rendelet 5. § (1)-(2) bekezdései határozzák meg. Az egészségügyi államigazgatási szerv a mentesítés indokoltságát alátámasztó, a kezelőorvos által adott szakvélemény ismeretében, kérelemre az Eütv. 58. § (3) bekezdése alapján mentesítést adhat a védőoltás alól a törvényben foglalt feltételek fennállása esetén.

Az Eütv. 58. § (6) bekezdése értesítési kötelezettséget ír elő, mikor kimondja, hogy *„a védőoltás módjáról, céljáról, helyéről és idejéről a védőoltásra kötelezett személyt, illetve törvényes képviselőjét értesíteni kell. A védőoltásra kötelezett kiskorú személy megjelenéséről a törvényes képviselő köteles gondoskodni."* Hasonlóan fogalmaz az NM rendelet 14. § (1) bekezdése is, amely rögzíti, hogy a védőoltásra kötelezett személy „*köteles védőoltás, továbbá – ha a védőoltást megelőzően szűrővizsgálat, vagy azt követően a védőoltás eredményének ellenőrzése szükséges – szűrő-, illetőleg ellenőrző vizsgálat céljából a megjelölt helyen és időben megjelenni, és magát az oltásnak, illetőleg vizsgálatnak alávetni. A védőoltásra kötelezett kiskorú megjelenéséről törvényes képviselője gondoskodik."*

Az Alkotmánybíróság a kötelező védőoltásokra vonatkozó szabályok alkotmányosságával összefüggésben leszögezte, hogy *„a gyermekek egészségének védelme és a fertőző betegségek elleni védekezés alkotmányosan elfogadható indok az alapjog-korlátozásra."* Továbbá az Abh. rögzíti azt a tételt is, *„hogy az oltás elmaradása elfogadhatatlan mentességet jelentene azok számára, akik nem egészségügyi vagy lelkiismereti okból, hanem azért nem oltatják be magukat (gyermeküket) mert bíznak abban, hogy mások megkapják az oltást, és így nem lesz járvány, ezért ők sem fertőződnek meg."* Az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy *általában véve az életkorhoz kötött védőoltások nem minősíthetők szükségtelen alapjog-korlátozásnak*, mivel életkorhoz kötött védőoltások alkalmas és szükséges eszköznek minősülnek egyfelől a gyermekek megfelelő testi, szellemi, erkölcsi fejlődésének biztosításához, másfelől az egész társadalomnak fertőző betegségekkel, járványokkal szembeni védelméhez. A gyermekek testi-lelki integritásához való jogának és a szülők gyermekeik gondozásához fűződő alapjogának korlátozását szükségessé teszi egyrészt az állam intézményes (objektív) alapjog-biztosítási kötelezettsége, másrészt a közegészségügyi, járványügyi közérdek, mint alkotmányos cél. Az Abh. szerint *„a védőoltások elmaradása veszélyeztetheti az egyént és a közösséget. […] Az állam kötelessége, hogy kizárólag olyan betegségek megelőzésére írjon elő oltási kötelezettséget, amelyek esetében az feltétlenül indokolt, és a gyermekek csak olyan védőoltásokat kapjanak, amelyek a lehető legkisebb egészségügyi kockázattal járnak. Az állam köteles gondoskodni arról, hogy a gyermekek megfelelő életkorban kapják meg az* oltásokat."

Rámutatott arra is, hogy „*nemcsak a családnak, hanem az államnak is biztosítania kell a gyermekek számára azt a védelmet és gondoskodást, amely a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődésükhöz szükséges. Ezért az államnak akár a szülőkkel szemben is védelmeznie kell a gyermekek önálló érdekeit. Mivel a védőoltások az érintett egyén és a társadalom többi tagjának egészségét védik, a gyermekeknek érdekük fűződik ahhoz, hogy megkapják az életkorhoz kötött védőoltásokat. Továbbá a gyermekközösségek tagjainak érdekük fűződik ahhoz, hogy a közösség tagjai minél nagyobb számban legyenek immunizáltak.*"

Ezeket az általam jelenleg is irányadónak tekintett alkotmánybírósági megállapításokat alapul véve vizsgáltam meg alapjogi-alkotmányossági szempontból az elmaradt védőoltások utólagos pótlására vonatkozó rendelkezéseket és a Járási Hivatal által a védőoltások pótlása érdekében folytatott hatósági eljárását, gyakorlatát. Lényegesnek tartom kiemelni, hogy az alapvető jogok biztosaként jogkorlátozásra, illetve magánszemélyekkel szembeni szankciók alkalmazására nem feladatom javaslatot tenni, mivel ez *jellemzően* nem fér össze a biztosi alapjogvédő attitűddel. Az Ajbt. rendelkezéseinek megfelelően *a védőoltások gyermekeknek való kötelező beadásának területén ombudsmanként elsődlegesen az ügyben leginkább veszélyeztetett csoport, a gyermekek jogainak védelmében akkor is szükséges fellépnem*, ha mindez óhatatlanul másik oldalról a szülők egyes alapjogainak, így különösen a neveléshez való jogának, illetve lelkiismereti és vallásszabadságának legitim korlátozásával jár.

Az Eütv. 58. § (7) bekezdése kimondja, hogy *ha a védőoltás igénybevételére köteles személy e kötelezettségének írásbeli felszólításra sem tesz eleget, az egészségügyi államigazgatási szerv a védőoltást elrendeli.* Az NM rendelet 15-16. §-ai alapján a védőnő értesíti írásban az ellátási területébe tartozó oltandó személy törvényes képviselőjét az oltás esedékességéről, jelentőségéről, a beadás helyszínéről és időpontjáról, a várható általános reakciókról és a védőoltás elmulasztásának következményeiről, az elmaradt oltás esetén ismételt értesítést küld, és ugyanazon oltandóra vonatkozó háromszori eredménytelen írásbeli megkeresés esetén értesíti a járási hivatalt.[3] A járási hivatal pedig elrendeli a védőoltásra kötelezett személy oltását, ha az a 14. §-ban foglaltaknak nem tesz eleget[4] Az indokolás kiemeli, hogy a *védőoltás elrendelése* Ket. 12. § (2) bekezdése alapján *közigazgatási hatósági ügynek minősül.* Az Alkotmánybíróság szerint ugyanis *„a városi intézet, mint közigazgatási hatóság az ügyfelet érintő kötelességet állapít meg. A Ket. 98. § (1) bekezdése és a Ket. 99. § (1) bekezdése szerint az ügyfél az elsőfokú határozat ellen – a döntés közlésétől számított tizenöt napon belül – fellebbezhet. […] ha a végrehajtás meghatározott cselekmény elvégzésére vagy meghatározott magatartásra irányul,[5] a teljesítés elmaradása esetén a végrehajtást foganatosító szerv a rendőrség közreműködésével kényszerítheti ki a meghatározott cselekményt. Emellett az eredményes végrehajtást eljárási bírság is biztosítja. […] Az eljárási bírság ismételten kiszabható,[6] ha a kötelezett a meghatározott cselekményt a bírságot kiszabó végzésben megállapított újabb határidő alatt nem teljesítette, továbbá ha a meghatározott magatartásra vonatkozó rendelkezést ismételten megszegi. Következésképpen a Ket. kényszercselekmények és ismételhető eljárási bírság lehetőségével is biztosítja, hogy az első fokú határozatot a lehető leghamarabb végrehajtsák.*"

A Járási Hivatal tényállásban feltárt jogalkalmazási gyakorlatában az elmaradt védőoltások miatt a területi védőnő a gyermek kéthónapos korát követően 2011-ben három alkalommal tértivevényes levélben tájékoztatatta a szülőket az esedékes oltások beadatásáról, majd a Járási Hivatal még ez évben elsőként felszólítást küldött a szülőknek, majd hatósági eljárásban keretében elrendelte a védőoltások beadását, annak eredménytelensége miatt pedig 5 ezer forint eljárási bírságot szabott ki. A hatóság következő intézkedésére ugyanakkor négy évvel később 2015-ben került sor, ekkor újra felszólították a szülőket, elrendelték a védőoltás pótlását, eredménytelenség miatt immár 50 ezer forint összegű eljárási bírságot szabtak ki, amely utóbbi végrehajtása érdekében megkeresték az illetékes jegyzőt. A Járási Hivatal vezetője gyakorlatukkal összefüggésben azt hangsúlyozta, hogy mindezidáig csak a Ket. szerinti eljárási bírságot alkalmazta, *az Sztv. 239 §-a szerinti fertőző betegség elleni védekezés elmulasztása szabálysértés elkövetése miatt nem indított eljárást.* Kifejtette, hogy véleménye szerint, amíg csak a bírságolás lehetőségével élhetnek nincs olyan szankcionálási lehetőség, amely valós kikényszeríthetőséget eredményez.

[3] Lásd NM rendelet 15. § (1) bekezdés b-c) pontja.
[4] Lásd NM rendelet 16. § (1) bekezdés f) pontja.
[5] Lásd Ket. 134. § e) pontja.
[6] Lásd Ket. 135. § (2) bekezdése.

A kötelező védőoltások felvételének pótlásával összefüggésben az egészségügyért felelős államtitkár egyértelművé tette, ha a határozattal elrendelt védőoltásra a kötelezettnek felróható okból nem kerül sor, akkor a kötelezettel szemben együttesen kiszabható anyagi szankciók – úgymint eljárási bírság és szabálysértés elkövetésének megállapítását követően szabálysértési pénzbírság – alkalmazhatók a teljesítés kikényszerítése érdekében. Egyben jelezte abbéli véleményét, hogy a jelenlegi szabályok adta anyagi szankcionálási lehetőségek egyszerűen nem jelentenek kellő visszatartó erőt az oltást megtagadó szülők számára. Nem tudok egyetérteni az egészségügyért felelős államtitkár anyagi szankciók együttes alkalmazásával kapcsolatosan kifejtett véleményével. Az Sztv. 83. § (1) bekezdés f) és g) pontja ugyanis világos tilalmat állít fel: „*a szabálysértési eljárást határozattal meg kell szüntetni, ha a cselekményt szabálysértési vagy büntetőeljárás, illetve közigazgatási hatósági eljárás keretében jogerősen elbírálták,"* vagy „*ugyanazon cselekmény miatt szabálysértési vagy büntetőeljárás, illetve közigazgatási hatósági eljárás van folyamatban.*"

Nem felel meg a hatályos jogi szabályozásnak továbbá sem az államtitkár, sem a Járási Hivatal vezetőjének az a szakmai véleménye, amely szerint *az elmaradt kötelező védőoltások kikényszerítésére csak anyagi szankciók közül választhatóak.* A Ket. 134. §-a értelmében a meghatározott cselekményben testet öltő kötelezettség teljesítésének kikényszerítése ugyanis elsődlegesen arra irányul, hogy kötelezettet az önkéntes teljesítésre szorítsa. Ennek sikertelenségekor a kötelezettséghez igazodó végrehajtási módozat alkalmazására van szükség. A *kényszereszközök* közül jelen esetben nemcsak a motivációs jellegű eljárási bírság kiszabására, hanem a kényszerítő jellegű intézkedésre is lehetőség van. A Ket. 134. § e) pontja alapján a meghatározott cselekmény kikényszerítésére a rendőrség közreműködésével is van lehetőség. Lényeges azt is kiemelni, hogy az alkalmazható módozatok között a törvény nem állapít meg sorrendiséget, a Ket. 136. §-a pedig azt mondja ki, hogy a végrehajtást foganatosító szervnek azt az intézkedést kell megtennie, amely – az eset összes körülményét mérlegelve – a leghatékonyabban biztosítja a kötelezettség teljesítését. *A kötelező védőoltás elrendelésének végrehajtása érdekében tehát a Járási Hivatalnak nem csupán anyagi jogi szankciók állnak rendelkezésére, illetve a Ket.-ben és Sztv.-ben szabályozott anyagi szankciók együttes alkalmazása kizárt.*

A vizsgált ügyben az érintett gyermek 5 éves korában még a két hónapos korban esedékes kötelező védőoltásait sem kapta meg. Álláspontom szerint e helyzet kialakulásához jelentős mértékben hozzájárult a Járási Hivatal (és jogelődje) által 2011-ben csak részben lefolytatott hatósági eljárás, majd pedig a 4 év múlva újra indított hatósági eljárás, továbbá különösen a mindkét eljárásában a rosszul megválasztott végrehajtási intézkedés. Szükséges a vizsgált üggyel kapcsolatban rámutatnom arra, hogy az állam nevében a kötelező védőoltások pótlása érdekében *a kijelölt hatóságnak eljárási kötelezettsége van.*

*Mindezek alapján megállapítom, hogy a hatóság eljárásai a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggő visszásságot okoztak, mivel a hatóság a gyermek jogainak érdekében és legfőbb érdeke szerint nem lépett fel kellő hatékonysággal, továbbá mivel a kötelező védőoltások beadatása érdekében fennálló kötelezettségét és felelősségét más szervekkel (így pl. óvoda, gyámhatóság, gyermekjóléti szolgálat) kívánta megosztani.* Nem hagyható figyelmen kívül, hogy a gyermek az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdése alapján *kivételes esetben* a szüleivel szemben is jogosult lehet az állam védelemére. Megfelelő garanciák betartásával az adott gyermek jogának védelmében az állam felülírhatja a szülő neveléssel kapcsolatos döntését. Tipikusan ilyen a tankötelezettség érvényesítésének eszközrendszere, de a hatályos szabályozás szerint az állam olyan esetben is fellép, amikor a gyermeknevelés kapcsán a szülő jelentősen, súlyosan elhanyagolja a kötelezettségét.

A nehéz kérdés itt abban áll, hogy indokolt-e az állami paternalizmus működése az adott esetben, illetve vajon *mi szolgálja jobban a gyermek jogainak érvényesítését*. A hozzá közel álló szülője döntésével szemben – jóval a megfelelő beadási időponton túl – végső esetben rendőrségi intézkedéssel kikényszerítendő-e az oltás beadása, vagy pedig az államnak tudomásul kell vennie azt, hogy a kikényszerítés e területen jogi eszközökkel, végső soron, a gyermek traumája, így jogsérelme árán alkotmányosan nem oldható meg. Itt azonban az sem mellékes kérdés, hogy a kötelező védőoltási rend nemcsak az egyén, a gyermek egészséghez való jogának érvényesülését szolgálja, hanem össztársadalmi szempontból is védelmi eszköz: járványok és az azzal járó súlyos károk és erőteljesebb korlátozások megelőzését szolgálja.

Álláspontom szerint alkotmányosan indokolt a kötelező védőoltási rend, a kötelezés egyedi ügyben való végrehajtása során ugyanakkor kulcskérdés *az arányosság vizsgálata*. A szimpla *automatizmus helyett azt kell felmérnie a hatóságnak*, hogy vajon a védőoltás beadásával járó előny a gyermek oldaláról (egyedi egészségvédelem), valamint az adott közösség védelme szempontjából (nyájimmunitás mutatószámai) meghaladja-e az alkalmazott kényszerítőeszközzel járó korlátozást, sérelmet, sőt akár traumát. A generális prevenció szempontjából minden nem egészségügyi indikációjú oltásmegtagadás problémát jelenthet, de az informáltság és a hatóságok iránti bizalom megteremtése (lásd a következő pontot) talán alkalmas lehet arra, hogy ezeket a kivételes eseteket hatékonyan ellensúlyozza.

**2.** A kellő hatékonyságú állami szerepvállalás kérdése a kötelező védőoltási rend esetén

Hazánkban *kötelező védőoltási rend* érvényesül, ez azt jelenti, hogy *kizárólag egészségügyi indokra hivatkozással lehet halasztást vagy mentesítést kérni a kötelező védőoltások körébe tartozó oltás beadásával összefüggésben*. Léteznek ettől eltérő gyakorlatú országok is (például Németország), ahol csak ajánlott oltási rend működik, kötelező védőoltás elrendelésére csak járványveszély esetében kerül sor. A kötelezővé tétel azt is jelenti az Eütv. hatályos 58. § (10) bekezdése alapján, hogy ha a védőoltásra kötelezett személy a védőoltás adásával összefüggésben súlyos egészségkárosodást szenved, megrokkan vagy meghal, őt, illetve általa eltartott hozzátartozóját az állam kártalanítja. *Ombudsmanként az állampolgári bizalom szempontjából problémásnak tartom a jelenlegi szabályozás azon megszorítását, amely kizárólag „súlyos" egészségkárosodás esetén teszi lehetővé az állami kártalanítást. Felvetődik ugyanis a kérdés, hogy ki, hogyan kompenzálja a nem súlyos egészségkárosodást.*[7] A védőoltás beadására kötelezés egyértelműen beavatkozás az érintett gyermekek testi-lelki integritáshoz való jogába, és a szülők gyermekeik gondozásának és nevelésének megválasztásához fűződő jogába. Ezen alapjogok korlátozásának szükségességét az Abh. szerint megalapozza egyrészt az állam objektív alapjogvédelmi kötelezettsége, másrészt – ehhez kapcsolódóan – alkotmányos célként a közegészségügyi, járványügyi közérdek. A korlátozásnak ugyanakkor – ahogyan már arra korábban felhívtam a figyelmet – meg kell felelnie az *arányosság követelményének* is eljárási és anyagi jogi szempontból: az elért előnynek, eredménynek meg kell haladnia a korlátozással okozott sérelmet, hátrányt, e vonatkozásban pedig a mentesítésre vonatkozó szempontoknak is jelentősége van. Az állam objektív intézményvédelmi (életvédelmi-egészségvédelmi) kötelezettsége kiterjed a jogi szabályozás, ezen belül pedig a kötelező védőoltások elmulasztásának szankcionálásával kapcsolatos rendelkezések megalkotására, megfelelő végrehajtására, az oltóanyagok biztosítására, az optimális oltási rend kialakítására és az oltás lebonyolítását végző szakemberek biztosítására, valamint a szükséges nyilvántartások vezetésére. A szankciórendszer hatékonyságával összefüggésben, az oltás-megtagadásos esetek *megelőzése körében* nem lehet amellett a tendencia mellett szó nélkül elmenni, hogy a rendelkezésemre álló információk tanúsága alapján *évről évre fokozódnak a kötelező védőoltások beadásának értelme, fontossága, hatékonysága körüli kételyek. Ez a jelenség pedig álláspontom szerint alkalmas arra, hogy alássa a szülők, törvényes képviselők oldaláról a rendszerve vetett bizalmat, így a jogkövető magatartást gyengítse.* Az infokommunikációs eszközök útján az információk terjedése felgyorsult, azok a társadalom széles rétegei számára váltak hozzáférhetővé. Ez az egyébként pozitív folyamat a vizsgált kérdéskör vonatkozásában mellékhatásokat eredményezett: a kötelező védőoltások hasznosságát, szükségességét kétségbe vonóktól, vitatóktól egyenesen azok kártékony voltát, összeesküvéseket bizonygatókig sokan sokféle kérdést vetnek fel a védőoltások kapcsán. A védőoltásokat elutasító, megtagadásukat propagáló személyek, illetve szervezetek a laikusok számára akár igen meggyőzőnek, logikusnak tűnő (ál)tudományos, sőt egész „filozófiai" rendszereket építettek ki, miközben az általuk közölt, népszerűsített, illetve terjesztett, továbbított információk hitelessége, valóságtartalma erősen kétséges lehet. A kötelező védőoltási rend fenntartásának napjainkra az vált a legfontosabb kérdésévé, hogy az állam intézményvédelmi kötelezettsége körében *mennyire tudja a szülőket segíteni abban, hogy a kötelező védőoltások beadásában való részvételüket ne kényszerként éljék meg, hanem egy tájékoztatáson alapuló, mindenki érdekét szolgáló együttműködésnek*.

[7] Vö. Kovácsy Zsombor: Egészségügyi jog. Semmelweis Kiadó, Budapest, 2008. 110. o.

A védőoltások hatékonyságát, eredményességét körüljáró viták teljesen legitimnek tekinthetőek, azonban kétséges az objektív tájékozódás lehetősége. Kérdés ugyanis, hogy jelenleg a szülők az internetes oldalakról, blogokról, a közösségi médiából rájuk zúduló szkeptikus, kritikátlan, meg nem alapozott veszélyekre figyelmeztető, kétséges nemzetközi kutatási eredményekre hivatkozó információáradat ellensúlyozására találkoznak-e a kötelező védőoltás hatásosságát, szükségességét, reális és megalapozott kockázatait tudományos tényekkel, valós kutatási eredményekkel alátámasztó, azokon alapuló logikusan felépített magyarázatokkal. Láthatóan mindez nem kerülte el az állam figyelmét sem, például az egészségügyi államigazgatási szerv honlapján 2014-ben megjelent egy külön oltásbiztonsági oldal (https://www.antsz.hu/oltasbiztonsag). Ennek elégségessége ugyanakkor kétséges, például az utolsó bejegyzés 2015. július 17-én került fel rá.[8] Ezzel szemben jelenleg az oltásellenes szervezetek pedig napi rendszerességgel fejlesztik, aktualizálják a honlapjaikat.

*A jelenlegi hatósági gyakorlat álláspontom szerint súlyos diszfunkcionális jegyeket mutat: a védőoltást megtagadókra folyamatos pénzbírságot vetnek ugyan ki, ez azonban a megkeresett szervek egybehangzó véleménye szerint nem jelent kellő visszatartó erőt e szülők számára. Mindez pedig hatásában egy olyan megengedhetetlen és egyenlőtlen jogi helyzet kialakulásához vezet, amelyben a jobb anyagi helyzetű oltást megtagadó szülők a pénzbírság megfizetésével „meg tudják váltani" gyermekeik kötelező védőoltási rendből való kivonását*, ezért is szükséges e körben az arányosság, a fokozatosság és a következetesség betartása.

Az állam kénytelen azzal szembesülni, hogy évről-évre biztosan gyarapodik az oltatlan gyerekek halmaza az össznépességen belül. Az egészségügyi államigazgatási szerv vélelmezhetően azt feltételezi, hogy *a nyilvántartott adatok szerinti arányszámok még biztonságos nyájimmunitást mutatnak*. Itt kell azonban rámutatni arra, hogy a kötelező renddel egyet nem értés, másként gondolkodás nem minden esetben történik felvállalt módon. Nyílt titok, és az interneten is rövid keresés után számtalan helyen megtalálhatóak *oltásellenes háziorvosok létét körvonalazó bejegyzések*.[9] A kötelező oltást ellenző háziorvos léte pedig súlyos következményekkel jár, hiszen egyet jelent az oltási statisztikák torzításával, megbízhatatlanná válásával: olyan gyerekek kerülnek így oltottként a nyilvántartásba, akik valójában nem kerültek ilyen formában immunizálásra.

Álláspontom szerint komoly következményei lehetnek a jövőben mind a tudománnyal, a *modern orvoslással szembeni bizalomvesztésnek*, mind pedig az esetleges *közegészségügyi kockázatok emelkedésének*. Kérdéses, hogy a magasabb, ugyanakkor inkább csak papíron létező átoltottsági arányszámok alátámasztása céljából fenntartsa-e az állam annak a lehetőségét, hogy az ezeken alapuló statisztikák hosszabb távon használhatatlanná válnak az orvos által támogatott ismeretlen nagyságú látencia miatt. Emellett mérlegelendő az a lehetőség, hogy az állam komolyabb, nagyobb volumenű oltást népszerűsítő, támogató, a kételkedők, hezitálók számára valós válaszokat nyújtó, a tényleges veszélyekre rámutató szerepvállalás mellett szélesebb kimentési lehetőséget szab meg az egyes oltások tekintetében, illetve szűk körben lehetőséget ad az oltások elutasítására. Ezzel szükségtelenné teszi az illegalitást, szavatolja a nyilvántartások hiteles valóságtartalmát és így a közegészségügy szempontjából fontos nyájimmunitási arányszámok validitását.

*Ombudsmanként nem tisztem orvostudományi, közegészségügyi szakkérdésekre választ adni, arra azonban lehetőségem és egyben felelősségem is van, hogy a társadalmi tendenciák, jelenségek monitorozása során áttekintsem, hogy a jogi környezet és a hatósági gyakorlat mennyiben képes reagálni az alapjogilag aggályos következményekhez vezető helyzetekre. Mindezek alapján megállapítom, hogy a jelenlegi magyar kötelező védőoltási rend érvényesítésével összefüggő, kialakult jogi helyzet a jogállamiság elvével, valamint az érintett gyermekek védelemhez való jogával, az állam objektív egészségvédelmi kötelezettségével összefüggő visszásságot okoz, a jogsérelem közvetlen és súlyos veszélyét idézi elő. Álláspontom szerint szükséges lenne átgondolni a kötelező védőoltás rendszerét védő, támogató intézményvédelmi eszközöket, azok hatékonyságát, a kötelező védőoltási rend optimális működőképességét a jövőre nézve, különösen a fentebb elemzett tendenciákra.*

---

[8] Az *Országos Epidemiológiai Központ is elindított e tárgykörben egy honlapot*, amelynek az a célja, hogy a biztonságos immunizáció témakörben minél több információt tegyen közzé a szakma és a lakosság részére, magyarul. Ezt a gyakrabban frissített honlapot az Egészségügyi Világszervezet (WHO) a hiteles és megfelelő tartalmú tájékoztatás követelményeinek megfelelő forrásként ismeri el.

[9] Lásd: http://www.gyakorikerdesek.hu/egeszseg__immunrendszer-fertozesek__6641213-sos-oltasi-igazolas-kiadasa-tobbi-lent és http://antalvali.com/comment/38952/oltasellenes-gyerekorvost-keresek-talian-te-tudsz

**3.** Az óvodai felvétel és a kötelező védőoltás viszonya

A feltárt tényállás szerint az Óvoda SZMSZ-ében és házirendjében foglalt rendelkezés alapján a gyermeket óvodai nevelésbe felvenni csak olyan orvosi igazolás birtokában lehet, amely tartalmazza azt, hogy a „gyermek közösségbe felvehető." A panaszos szülők azonban nem kaptak ilyen tartalmú igazolást a gyermek orvosától. Az óvodavezető a megfelelő tartalmú orvosi igazolás hiányában a gyermek óvodai felvételét elutasította. A Járási Hivatal vezetőjének véleménye szerint pedig az Nkt. 69. § (1) g) pontja értelmében az óvodavezetője felel a nevelő és oktató munka egészséges és biztonságos feltételeinek megteremtéséért, ezért az ő felelőssége az is, hogy az intézményben olyan feltételeket teremtsen, amely nem veszélyezteti a közösségbejáró gyermekek egészségét. Ebből következően *lehetősége van a házirendben szabályozni az óvodai felvétel egészségügyi feltételeit is, így előírhatja, miszerint a gyermek csak olyan orvosi igazolás mellett vehető fel, amely igazolja, hogy a gyermek közösségbe felvehető, és ez egyben azt is jelenti, hogy az életkor szerinti védőoltásokat megkapta.* Ha pedig a gyermek orvosi igazolásán nem szerepel, hogy közösségbe felvehető, akkor az óvoda vezetője – mivel az igazolás nem felel meg a házirendben előírt követelménynek – megtagadhatja a gyermek felvételét. Az óvoda az Nkt. 8. § (1)-(2) bekezdésében foglaltak szerint a gyermek hároméves korától a tankötelezettség kezdetéig nevelő intézmény. A gyermek abban az évben, amelynek augusztus 31. napjáig a *harmadik életévét betölti, a nevelési év kezdő napjától legalább napi négy órában óvodai foglalkozáson vesz részt. E kötelezettség* alól a szülő kérelmére a jegyző, illetve az egyházi és magán fenntartású intézmények esetében a fenntartó az óvodavezető, valamint a védőnő egyetértésével, a gyermek jogos érdekét szem előtt tartva, *az ötödik életév betöltéséig felmentést adhat* a kötelező óvodai nevelésben való részvétel alól. Az óvodai felvétel és átvétel az Nkt. 49. § (1)-(2) bekezdése értelmében jelentkezés alapján történik, a szülő gyermeke óvodai felvételét, átvételét bármikor kérheti, a gyermekek felvétele folyamatos. A *felvételről, átvételről az óvoda vezetője dönt*. A felvétel további részletszabályait az EMMI rendelet határozza meg, amelynek 20. §-ában foglaltak alapján beiratkozásra április 20-a és május 20-a között kerül sor. A fenntartó az óvodai beiratkozás idejéről, az óvodai jogviszony létesítésével összefüggő eljárásról a beiratkozás első határnapját megelőzően legalább 30 nappal hirdetményt tesz közzé. A hirdetmény tartalmazza a gyermek óvodai beíratásához szükséges közokiratokat, dokumentumokat. Az EMMI rendelet 20. § (3) bekezdése alapján *az óvodai beiratkozáskor be kell mutatni a gyermek nevére kiállított személyi azonosítót és lakcímet igazoló hatósági igazolványt, továbbá a szülő személyi azonosító és lakcímet igazoló hatósági igazolványát. Mindezek ismeretében – a Járási Hivatal vezetőjének jogértelmezésével szemben, a szaktárca államtitkárainak álláspontjával egyezően – megállapítom, hogy, a jogszabályok egyértelműen meghatározzák az óvodai beiratkozáshoz benyújtandó dokumentumokat, amelyek ismeretében a gyermek felvételéről az óvodavezetője dönt. E szabályok között nem található olyan rendelkezés, amely a szülőktől a védőoltások felvételét alátámasztó – „a gyermek közösségbe felvehető" tartalmú – orvosi igazolások bemutatását követeli meg.* Vizsgáltam azt is, hogy *az óvoda milyen intézkedéseket tehet a gyermekek egészséges fejlődése és annak megőrzése érdekében*. Az óvoda házirendje az EMMI rendelet 5. § (1) bekezdés a) pontjának felhatalmazása alapján a gyermekek távolmaradásának, mulasztásának igazolásával kapcsolatos előírásokat rögzítik. Így az óvoda a gyermek távollétének esetén azokat a szabályokat határozhatja meg, amely a hiányzás igazolásának módjára irányul, pl. azt, hogy a mulasztás napjától számítva hány napon belül és milyen formában kell igazolnia a szülőnek a gyermek távolmaradását. Az EMMI rendelet 51. §-a azt is kimondja, hogy a beteg gyermek az orvos által meghatározott időszakban nem látogathatja a nevelési-oktatási intézményt, ha a gyermek ismét egészséges és részt vehet a foglalkozásokon azt orvosnak kell igazolnia a betegség miatt bekövetkezett távollét pontos időtartamának feltüntetésével. Mindezek alapján megállapítom, hogy *az Óvoda SZMSZ-e, házirendje túlterjeszkedett az EMMI rendeletben kapott szabályozási felhatalmazáson*, mivel az óvodai beiratkozás feltételeit a jogszabályban foglaltakon túl további követelményekkel – meghatározott tartalmú orvosi igazolás bemutatásával – egészítette ki, amelyre nem terjed ki szabályozási lehetősége. *Tekintettel arra, hogy az óvodai felvétel követelményeit a jogszabályok egyértelműen meghatározzák, ezért az Óvoda belső szabályzatában az óvodai felvételre vonatkozó további feltételek előírása a jogállamiság elvébe ütköző visszásságot okoz.* A fentiekből következően megállapítom azt is, hogy a szülői jogorvoslati kérelmet elbíráló jegyző jogszerűen állapította meg, hogy *a gyermek óvodába való felvétele nem tehető függővé annak életkora szerinti kötelező védőoltások felvételétől.*

Tovább vizsgáltam ezt követően annak kérdését, hogy *az óvoda milyen intézkedéseket tehet a gyermekek egészséges fejlődése és annak megőrzése érdekében* figyelemmel voltam az Nkt. 69. § (1) bekezdés g) pontjára is, miszerint az óvodavezetője felel a nevelő és oktató munka egészséges és biztonságos feltételeinek megteremtéséért.

Az óvodavezető e feladatát többek között az iskola-egészségügyi ellátásról szóló 26/1997. (IX. 3.) NM rendelet (a továbbiakban: 26/1997. NM rendelet) 1. § (1) bekezdésében foglaltak szerint látja el, mely szerint a 3-18 éves korosztály megelőző jellegű, az egészségügyi alapellátás keretében szervezett iskola-egészségügyi ellátásban való rendszeres részvételéről az óvodák a rendeletben foglaltak szerint gondoskodnak. Az iskola-egészségügyi ellátás iskolaorvos és védőnő együttes szolgáltatásából áll. A 26/1997. (IX. 3.) NM rendelet 4. § (1) bekezdése alapján *az iskola-egészségügyi*, háziorvosi, *házi gyermekorvosi*, egyéb szakorvosi, körzeti védőnői, gyermekjóléti szolgálatok, pedagógiai szakszolgálatok, logopédus, gyógytornász és pszichológus, valamint – népegészségügyi feladatkörükben – a fővárosi és *megyei kormányhivatal járási (kerületi) hivatalai* a gyermekek és tanulók egészségvédelme érdekében együttműködnek, e feladat ellátásához szükséges adatokról egymást tájékoztatják. Az iskolaorvos látja el a közegészségügyi és járványügyi feladatok körében a járványügyi előírások betartásának ellenőrzését, fertőző megbetegedések esetén járványügyi intézkedések elrendelését, a megtett intézkedésekről a járási hivatal értesítését, valamint közegészségügyi-járványügyi hiányosságok észlelésekor javaslatot tesz a hibák megszüntetésére, valamint értesíti a járási hivatalt.

Az elmaradt védőoltásokkal kapcsolatban az NM rendelet 5. § (8) bekezdése előírja, hogy azoknál a gyermekeknél, akiknél bármelyik kötelezően előírt védőoltás elmaradt, az elmaradt védőoltást a legrövidebb időn belül pótolni kell. A feladat ellátására kötelezettként – összhangban a 26/1997. NM rendeletben foglaltakkal – azok az orvosok, akik bölcsődébe, óvodába kerülő gyermekek vizsgálatát végzik, ők kötelesek az életkor szerint esedékessé vált oltások megtörténtét ellenőrizni. Álláspontom szerint *az óvodavezető a gyermekek egészséges fejlődése és annak megőrzése érdekében a védőoltások kapcsán akkor jár el jogszerűen, ha gondoskodik az iskola-egészségügyi szolgálat óvodában való működéséről, amelynek keretében az óvodaorvos – és nem az arra szakképzettséggel nem rendelkező pedagógus óvodavezető – köteles az óvodába kerülő gyermekek életkor szerint esedékessé vált oltások megtörténtét ellenőrizni, és az esetleges oltási hiányosságok esetén a járási hivatalt értesíteni.*

Mindezek alapján megállapítom, hogy a védőoltás felvételének megtörténte nemcsak nem feltétele az óvodai felvételnek, hanem az életkor szerinti védőoltások felvétele megtörténtének ellenőrzése nem az óvodavezető, hanem *az óvoda orvosának ellenőrzési kötelezettségébe tartozik* az óvodába járás megkezdését követő mihamarabbi időpontban. *Mindezek alapján megállapítom azt, hogy a jogállamiság elvével nem egyeztethető össze az óvodavezető azon eljárása, hogy az egészségügyi szakképzettséggel rendelkező óvoda orvosának ellenőrzési kötelezettségét is elvonva, a jogszabályokkal nem koherens belső szabályzatban előírtakra hivatkozással a szülőtől a jogszabályban foglaltakon túl az óvodába való felvételéhez az egészségügyi állapotról szóló orvosi igazolás benyújtását követelte meg.*

Nem hagyható figyelmen kívül végül, hogy a 2029/2009. számú büntető elvi határozatában a Legfelsőbb Bíróság megállapította, hogy *„nem állapítható meg kiskorú veszélyeztetése [...], ha gyermekük életkorhoz kötődő védőoltások beadását megtagadják, ezzel azonban a kiskorú testi fejlődését ténylegesen nem veszélyeztetik”*. Az elvi határozat megfogalmazta továbbá azt is, hogy a szülők „*magatartásának eredménye kiskorú gyermekük gyermekoltásokkal biztosítható védettségének hiánya. Ez pedig veszélyt jelent a gyermekre abban az esetben, ha az ilyen betegségek kórokozóival történő megfertőződésére – a környezeti viszonyok miatt – lehetőség adódik. A kötelező védőoltások miatt e betegségek előfordulása azonban gyakorlatilag igen ritka. […] Nem állítható tehát, hogy a gyermek az oltások hiányában állandóan a testi fejlődését veszélyeztető súlyos fertőzések veszélyében élne. A veszély távoli, (elvi) lehetősége a bűncselekmény tényállásának megállapításához nem elegendő. A gyermek testi fejlődését ténylegesen veszélyeztető helyzet hiányában a kiskorú veszélyeztetése bűntette nem állapítható meg.”*

Összességében rá kívánok mutatni, hogy a gyermekek legfőbb érdeke és az állami objektív intézményvédelmi kötelezettség érvényesítésének körében a kötelező védőoltási rend fenntartása nem az óvodai (iskolai) felvételből való kizárás az adekvát eszköze, ez ugyanis kifejezetten a gyermekek szempontjából vet fel további aggályos jogkorlátozást.

**4.** Az OEK által kiadott Védőoltásokról szóló Módszertani Levél jogi státusa

Az NM rendelet 4. § (2) bekezdése alapján *az adott évi védőoltási tevékenységre vonatkozó, az 5-13. §-aiban, valamint a 15. és 16. §-aiban felsorolt feladatok gyakorlati végrehajtásához szükséges ismereteket az Országos Epidemiológiai Központ (a továbbiakban: OEK) által évente kiadott, az adott év védőoltási tevékenységére vonatkozó módszertani levele (a továbbiakban: VML) határozza meg*. Továbbá az NM rendelet 16**.** **§** (3) bekezdés c) pontja kimondja, hogy *az OEK évente kiadja a VML-t.* Az OEK által kiadott 2015. évi védőoltásokról szóló Módszertani Levél VI. Életkorhoz kötött kötelező védőoltások című fejezetének F) pontjában kimondja, hogy *„azoknál a gyermekeknél, akiknél bármelyik kötelezően előírt védőoltás elmaradt, azt a legrövidebb időn belül pótolni kell. Azok az orvosok, akik bölcsődébe, óvodába, nevelőszülőkhöz, gyermekotthonba, illetőleg egyéb gyermekközösségbe, továbbá alap-, közép-, és felsőfokú oktatási intézménybe kerülő gyermekek/tanulók vizsgálatát végzik, az életkor szerint esedékessé vált oltások megtörténtét ellenőrizni, a hiányzó oltásokat pedig pótolni kötelesek. Gyermekközösségbe, továbbá alsó- és középfokú oktatási intézménybe csak az előírt oltásokkal rendelkező gyermekek vehetők fel."*

A Módszertani Levéllel összefüggésben az egészségügyért felelős államtitkár többek között rámutatott arra, hogy az olyan szakmai eljárásrend, amelyek nem normatív aktus, hanem a jogszabály gyakorlati végrehajtásához ad szakmai útmutatót, ismereteket. Az államtitkár véleményével azonosan tájékoztatott az óvodai felvételi eljárásban a fenntartó jogait gyakorló jegyző is, mikor hangsúlyozta, hogy a módszertani levélben foglaltak nem kötelező erejűek, de a jogalkalmazás során az óvodavezetőben mégis kétségeket ébresztett a gyermek felvételével kapcsolatban. A *Járási Hivatal* vezetője kifejtette, hogy a *magyar orvosi gyakorlat* alapján érv az óvodába járás ellen, ha a gyermek nem kapja meg a védőoltásait. A gyerekközösségek és általában a társadalom úgynevezett kollektív immunitásához szükséges az, hogy az egyes betegségek elleni védőoltásokat az érintettek túlnyomó többsége megkapja. A vizsgált ügyben indokolt kitérni az OEK módszertani levelével kapcsolatosan az Alkotmánybíróságnak *az informális, de a gyakorlatban kötelező erővel bíró jogértelmezések alkotmányosságával kapcsolatos megállapításaira* is.

Az Alkotmánybíróság 60/1992. (XI.17.) AB határozatában kifejtett, azóta is fenntartott álláspontja szerint a jogalkotásról szóló törvény garanciális szabályainak mellőzésével hozott minisztériumi és egy központi állami szervektől származó, jogi iránymutatást tartalmazó leiratok, körlevelek, útmutatók, iránymutatások, állásfoglalások és egyéb informális jogértelmezések kiadása és az ezekkel való irányítás gyakorlata alkotmányosan nem elfogadható és a jogbiztonság követelményét sérti. Mindez nemcsak arra alkalmas, hogy hatása folytán kiszámíthatatlanná tegye a hatósági jogalkalmazást, hanem arra is, hogy elmossa az egyes döntésekért való jogi felelősséget is. Álláspontom szerint a Módszertani Levél fontos tájékoztató a kezelőorvosok és más érintettek számára, ugyanakkor alkotmányos értelemben nem lehet kötelező az egészségügyi intézményrendszeren kívülálló személyekre, irányadó azok jogviszonyaira nézve, így értelemszerűen az óvodai felvételről döntő óvodavezető számára sem bírhat kötelező erővel. *A védőoltások beadásának kikényszerítésért felelős járási hivatal eljárása során azonban a Módszertani Levél tulajdonképpen jogi normaként érvényesült*, a nevelési-oktatási intézmények felvételi rendjére vonatkozó szabályozás által előírt követelmények kibővítésére vezetett, akadályozva ezzel a jogszabályban előírt rendelkezések érvényre jutását. *Mindezek alapján megállapítom, hogy az OEK Módszertani Levelével kapcsolatos helytelen értelmezés, a hatósági gyakorlatban annak normatív, normapótló jelleggel való felruházása a jogállamiság elvét sértette, továbbá hatásában alkalmas volt arra, hogy az érintett gyermekek oktatáshoz való jogával összefüggő visszásságot okozzon.* Vizsgálatom során figyelemmel voltam arra is, hogy az Országos Epidemiológiai Központ által kiadott 2016. évi védőoltásokról szóló Módszertani Levél VI. Életkorhoz kötött kötelező védőoltások című fejezet F) pontjában foglalt meghatározás részben új formában[10] jelent meg és immár nem tartalmazza, hogy „*Gyermekközösségbe, továbbá alsó- és középfokú oktatási intézménybe csak az előírt oltásokkal rendelkező gyermekek vehetők fel."* A 2016. évi Módszertani Levél ugyanakkor a hiányzó védőoltások pótlásával kapcsolatos hatásköröket a 2015-össel azonos módon szabályozza:

[10] Azon gyermekeknél, akiknél bármelyik kötelezően előírt védőoltás elmaradt, azt a legrövidebb időn belül pótolni kell. Azok az orvosok, akik bölcsődébe, óvodába, nevelőszülőkhöz, gyermekotthonba, illetve egyéb gyermekközösségbe, továbbá alap-, közép-, és felsőfokú oktatási intézménybe kerülő gyermekek vizsgálatát végzik, az életkor szerint esedékessé vált oltások megtörténtét ellenőrizni, a hiányzókat pedig pótolni kötelesek.

*„Azok az orvosok, akik bölcsődébe, óvodába, nevelőszülőkhöz, gyermekotthonba, illetőleg egyéb gyermekközösségbe, továbbá alap-, közép-, és felsőfokú oktatási intézménybe kerülő gyermekek/tanulók vizsgálatát végzik, az életkor szerint esedékessé vált oltások megtörténtét ellenőrizni, a hiányzó oltásokat pedig pótolni kötelesek."* Az NM rendelet 5. § (8)-(9) bekezdése alapján azonban ezzel szemben a hiányzó oltásokat az oltás végzésére jogosultaknak pótolniuk kell. Oltóorvos az oltásra kötelezett háziorvosa, házi gyermekorvosa, iskolai kampányoltás esetén az iskolaorvos, a foglalkozás-egészségügyi szolgálat orvosa, a klinikai védőoltási szaktanácsadó, a nemzetközi oltásokra feljogosított oltóhely orvosa. *Mindezek alapján azt is megállapítom, hogy mind a 2015. évi, mind a 2016. évi Módszertani Levél a hiányzó oltások pótlására jogosult oltóorvosok körét az NM rendeletben foglaltaktól eltérően szabályozza, a jogszabállyal ellentétes tartalmú módszertani előírások megfogalmazása pedig szintén a jogállamiság elvébe ütközik, mellyel visszásságot okoz.*

**Intézkedéseim**

A jelentésemben feltárt, alapvető jogokkal összefüggő visszásságok megszüntetése és bekövetkezésük lehetőségének jövőbeni megelőzése érdekében

1) az Ajbt. 32. §-a alapján *kezdeményezem* a Bajai Járási Hivatal vezetőjénél, hogy a Ket. szerint a meghatározott cselekmény kikényszerítése esetén alkalmazható eszközökkel élve, hatáskörében járjon el az arányosság elvének fokozott figyelembe vétele mellett az elmaradt védőoltások beadása érdekében, a jövőben pedig a kötelező védőoltások elrendelésekor, e hatósági eljárásában következetesen, hatékonyan, a jelentésemben megfogalmazott alapjogi szempontok mellett érvényesítse a jogi eszközeit.
2) az Ajbt. 31. §-a alapján *felkérem* az emberi erőforrások miniszterét, hogy tekintse át az oltásellenesség jelenségének hazai okait, tanulmányozza az oltásellenes szervezetek által kialakított és népszerűsített álláspontokat, valamint stratégiaszerűen, kampányok útján és más módon aktívan mozdítsa elő az ezekre adandó közérthető válaszokat, tekintse át azok jelenlegi megfelelőségét, hatékonyságát és működőképességét, valamint tegyen intézkedéseket annak érdekében, hogy a kötelező védőoltások előforduló elkerülése ne vezethessen az átoltottsági statisztikák torzulásához;
3) az Ajbt. 31. §-a alapján *felkérem* az *országos tisztifőorvost,* hogy tegye meg a szükséges intézkedéseket a 2016. évi védőoltásokról szóló módszertani levél mielőbbi módosítása érdekében, hogy az oltóorvosra vonatkozó szabályok NM rendelettel való teljes összhangja megteremtődjön;
4) az Ajbt. 31. §-a alapján *felkérem Bácsalmás Község jegyzőjét*, hogy kezdeményezze az önkormányzat által fenntartott óvodában valamennyi belső szabályzatból az óvodai beiratkozás feltételei közül az orvosi igazolások becsatolására vonatkozó feltétel törlését, továbbá tegye meg a szükséges intézkedéseket az óvoda felé annak érdekében, hogy az óvoda orvosa a gyermekek felvételét követően ellenőrizze az életkor szerint esedékes kötelező védőoltások meglétét;
5) az Ajbt. 31. §-a alapján *felkérem* a belügyminisztert, hogy a jogszabályokban foglalt óvodai felvételi követelmények érvényesülése és e rendelkezésekkel koherens óvodai belső szabályzatok felülvizsgálata – így az óvodai felvételhez megkövetelt orvosi igazolás bemutatására vonatkozó szabályozás törlése – érdekében jelentésemet küldje meg valamennyi óvodát fenntartó önkormányzat jegyzőjének.

Budapest, 2016. május

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának**
**Jelentése**
**az AJB-375/2016. számú ügyben**

## Az eljárás megindítása

Sajtóhírek[1] alapján értesültem arról, hogy a Bács-Kiskun megyei Kaskantyú Község óvodájában a vezető óvónő a fegyelmezetlen gyermek kezét megkötözte, mivel hivatkozása szerint nem volt más eszköz a kezükben, a gyermek pedig időnként kezelhetetlenné vált. Az eset következtében a szülők gyermeküket átíratták másik óvodába, majd a rendőrségnél feljelentést tettek. Tekintettel arra, hogy az ügyben felmerült az emberi méltósághoz, a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogokkal és a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével 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)-b) pontja és (2) bekezdése alapján tájékoztatást kértem a Kaskantyúi Napközi Otthonos Óvoda vezetőjétől (a továbbiakban: Óvoda), az Óvoda fenntartójától, Kaskantyú Község Önkormányzatának (a továbbiakban: Önkormányzat) polgármesterétől és a Kiskőrösi Rendőrkapitányság vezetőjétől.

## Az érintett alapvető jogok és elvek

- a jogállamiság elve és a jogbiztonság követelménye: *„Magyarország független, demokratikus jogállam.*" [Alaptörvény B) cikk (2) bekezdés];
- az emberi méltósághoz való jog: *„Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz"* [Alaptörvény II. cikk], valamint „Senkit nem lehet kínzásnak, embertelen, megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek alávetni, valamint szolgaságban tartani." [Alaptörvény III. cikk];
- 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 nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény (a továbbiakban: Nkt.);
- a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (a továbbiakban: Gyvt.);
- a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről szóló 1991. évi LXIV. törvény (a továbbiakban: Egyezmény);
- az Óvodai nevelés országos alapprogramjáról szóló 363/2012. (XII. 17.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Óvodai alapprogram);
- a nevelési-oktatási intézmények működéséről és a köznevelési intézmények névhasználatáról szóló 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet (a továbbiakban: 20/2012. EMMI rendelet);
- a pedagógiai szakszolgálati intézmények működéséről szóló 15/2013. (II. 26.) EMMI rendelet (a továbbiakban: Pszkr.).

## A megállapított tényállás

**1.** Megkeresésemre adott válaszában az *Óvoda vezetője* kifejtette, hogy az ügyben *részletekbe menő adatokkal, információkkal nem szolgálhat*, a Kiskőrösi Rendőrkapitányság Vizsgálati Osztálya ugyanis kiskorú veszélyeztetése bűncselekmény gyanúja miatt vizsgálatot folytat. Az óvodavezetőt a nyomozóhatóság tanúként meghallgatta, illetve adatszolgáltatásra kötelezte, amelynek eleget tett.

Az óvodavezető ugyanakkor részletesen bemutatta a falu elhelyezkedését, társadalmi és gazdasági tényezőit. Válaszában kitért arra, hogy az Óvoda kvázi szokásjogi alapon korábban is felvett minden 3 éves kort betöltött gyermeket, így a kötelező óvodai felvételre vonatkozó szabályozás az Óvoda életében változást nem jelentett.

---

[1] Lásd: http://www.origo.hu/itthon/20151208-megkotoztek-egy-kisfiut-a-kaskantyui-ovodaban.html

Az Óvoda alkalmazotti létszáma két fő óvodapedagógusból és egy fő főállású szakképzett dajkából, illetve egy fő félállású dajkából áll, továbbá dajkaként egy közfoglalkozott segítő személy segíti az Óvoda munkáját.

Az óvodai nevelésben jelenleg *összesen 23 kisgyermek* részesül, amelyből szakértői bizottság véleménye alapján egy gyermek sajátos nevelési igényű, egy gyermeket továbbá magatartási problémái miatt nevelési tanácsadóhoz küldtek. Az óvodások közül 7 gyermek rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben részesül. Valamennyi gyermeket egy vegyes csoportban nevelik egy 81 négyzetméteres csoportszobában. A gyermekek számára az étkezést a szomszéd községből biztosítják, nincs speciális étkezési igényű gyermekük. Az óvodavezető hangsúlyozta, hogy a település érdekére tekintettel az Óvodának nagy a felelőssége, mert olyan fokú iskolaérettségi mutatókkal kell rendelkezniük, hogy a szülők később ne vigyék el őket a városi iskolába, hanem a helyi iskolába írassa be a gyermekét, ami egy alsó tagozattal működik.

Kisgyermekkel foglalkozó szakemberként az az álláspontja, hogy hogy egy kisgyermek fizikai jóléte, értelmi, erkölcsi fejlődése elsősorban a családban dől el, amelyet az óvoda csak cizellálni tud. *„A gyermekkorban kialakuló viselkedési zavarok – különös tekintettel az agresszió kialakulására – elsősorban a családon belül keresendők. […] A kedvezőtlen családi környezet, a rossz szülő-gyerek viszony, egyebek mellett alkalmazkodási és beilleszkedési zavarokat okoz."* Összefoglalásként elmondta, hogy ez volt az első olyan eset, amikor egy szülő részéről felvetett problémák egyeztetése helyett egyoldalú vádaskodás történt. Mindezek alapján intézményvezetőként *„vissza kell utasítania – a maga és kollégái nevében – azt a vádat, hogy bárki, a gyermekfelügyeleti joggyakorlásuk alatt, kiskorú veszélyeztetésének bűntettét elkövette volna. Ez a minősítés erősen túlzó és igen aránytalan."*

Az Óvoda megküldött alapító okirata szerint 2013-tól látja el önálló intézményként az óvodai nevelés, ellátás; az óvodai nevelés intézményeinek, programjainak komplex támogatása; illetve sajátos nevelési igényű gyermekek óvodai nevelési, ellátása alaptevékenységet. Maximális gyermeklétszáma 50 fő. Fenntartója a Kaskantyúi Község Önkormányzata.

Vizsgálatom során áttanulmányoztam a gyermekkel kapcsolatosan rendelkezésemre bocsátott óvodai iratokat, *amelyek nem utalnak arra, hogy a gyermek magatartási problémái miatt az Óvoda jelezte volna a szülőknek, hogy kezdeményezzék gyermekük szakértői vizsgálatát, vagy ennek hiányában ezt az Óvoda teszi meg.* A dokumentumok között fellelhető egy „Szülő tájékoztatásáról szóló feljegyzések" megnevezésű irat, amely a nevelési évek, feljegyzés és aláírás rovatokat tartalmaz, amelyekből csak a nevelési év és a szülői aláírás van kitöltve. Az irat középső rovata, amely a tájékoztatásra vonatkozó információkat rögzíthetné, a két nevelési évre vonatkozóan nem tartalmaz semmiféle bejegyzést. Az Óvoda gyakorlatát vizsgáló szaktanácsadó a dokumentumok elemzése alapján feltárt hiányosságok pótlására javaslatként azt rögzítette, hogy a gyermekekre vonatkozó egyéni fejlesztési naplóban a szülői tájékoztató lapon fel kellene tüntetni, hogy a szülő a gyermeke fejlődéséről szóló tájékoztatást megkapta.

**2.** A Kiskőrösi Rendőrkapitányság Vizsgálati osztályának vezetője arról tájékozatott, hogy az ügyben érintett gyermek édesapja feljelentést tett a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 208.§ (1) bekezdésébe ütköző és az (1) bekezdése szerint minősülő *kiskorú veszélyeztetése bűntett gyanúja miatt* az Óvoda vezető óvónőjével szemben. A nyomozás adatai szerint 2015 júniusában az egyik dada látta, hogy a tízóraiztatást megelőzően mikor már a gyermekek az asztalnál ültek, az egyik kisgyermek kezei csuklónál pamut fonallal van összekötve. Kérdésére a vezető óvónő azt mondta, hogy azért kötötte össze a gyermek kezeit, mert reggel több gyereket megütött, amiért többször ült a „gondolkodó széken" is. Amikor a tízóraihoz ülve a mellette ülő kisgyereket könyökkel megütötte és az sírni kezdett, akkor döntött úgy a többi gyermek védelme érdekében a verekedős gyermeket külön asztalhoz ülteti és a kezeit csuklónál összeköti lazán, masnira egy pamutfonallal. Véleménye szerint a gyermek, ha akarta volna, akkor könnyen ki is tudta volna húzni belőle a kezeit. Összesen 2-3 percig voltak a kezei összekötve, mikor a megérkező másik dajka a fonalat levette a gyermekről. A rendőrségi iratok szerint, a történtek után az óvónő pár nappal később elmondta az édesanyának, hogy mi történt és azt is, hogy a gyermeket a viselkedése miatt ősszel nevelési tanácsadóba fogja küldeni.

A nyomozás adatai alapján a rendőrség 2015. december 4-én megszüntette az eljárását, mivel álláspontja szerint a sérelmezett cselekmény nem valósított meg bűncselekményt.

A rendőrségi határozattal szemben a sértett panaszt nyújtott be a *Kiskőrösi Járási Ügyészséghez (a továbbiakban: Ügyészség)*, amelyet az határozatában elutasított. Az Ügyészség határozatában kifejtette azt, hogy a kiskorú veszélyeztetésének bűntette akkor állapítható meg, ha a kiskorú nevelésére, felügyeletére vagy gondozására köteles személy e feladatából eredő kötelességét súlyosan megszegi, és ezzel a kiskorú testi, értelmi, erkölcsi vagy érzelmi fejlődését veszélyezteti. A bűncselekmény megállapításához tehát az elkövetői körbe tartozó személy részéről súlyos kötelességszegés elkövetése szükséges, kisebb mulasztásokhoz, *nevelési hibákhoz a törvény nem kíván büntetőjogi következményeket fűzni*. A vizsgált ügyben világos volt, hogy az Óvodában és a csoportban tartózkodó gyermekek az óvónő gondozása és felügyelete alatt álltak. Az ő kötelessége, hogy a gyermekek és valamennyi gyermek testi épségére ügyeljen, a keletkező konfliktusokat kezelje, a szabályok betartására, egymás iránti tiszteletére, elfogadásra nevelje a gyermekeket, és ezzel nyugodt körülményeket teremtsen az összes óvodás számára. Így feladata közé tartozik, hogy az agresszív, másokat bántó magatartást tanúsító gyermeket magatartásának abbahagyására késztesse különböző nevelési módszerekkel. Az óvónő azzal, hogy a mellette ülő gyermeket bántó gyermek kezét egy pamutfonallal masnira megkötötte, felhívta a figyelmét arra, hogy a kezével nem bánthatja a társait. Az Ügyészség szerint e megoldásnak kizárólag nevelési célzata volt és nem a gyermek megalázása, megszégyenítése, személyi szabadságának tartós korlátozása.

**3.** Az *Önkormányzat polgármestere többszöri sürgetést követően adott válaszában* az esettel összefüggésben előadta, hogy a történekről a sajtóból értesült. Ezután az óvónőt meghallgatta, aki elmondta, hogy a gyermek kezét egy vékony fonallal jelképesen valóban megkötötte, de csak fegyelmezési szándékkal, ami a gyermekben szerinte testi vagy lelki sérülést nem válthatott ki. Jelezte, hogy a későbbiekben a rendőrségi nyomozás is megállapította, hogy bűncselekményt nem követtek el. Az óvodában régebben két esetben előfordult, hogy a gyermekek viselkedése kapcsán szakértői vizsgálatot kezdeményeztek, a szülők ezekben az esetekben együttműködők voltak. Az érintett kisfiú édesanyjával az óvónő többször is beszélt a gyermek kezelhetetlen magatartásával kapcsolatban, de a szülő nem bizonyult együttműködőnek. Az óvónő 2015 júniusában közölte a szülővel, hogy nevelési tanácsadóba szeretné küldeni a gyermeket, ekkor a szülő végképp nem volt hajlandó együtt működni és gyermekét Kiskőrösre íratta be óvodába.

Az Önkormányzat fenntartóként igyekezett biztosítani a szakmai és eszközbeli feltételeket az intézmény működéséhez, így a probléma álláspontja szerint nem az óvoda által biztosított szolgáltatás esetleges hiányosságaiból fakad. Kitért arra is, hogy 2015 decemberében a képviselő-testület az óvoda működését vizsgáló szakértőt kért fel. A vizsgálat az óvoda dokumentumainak vizsgálata alapján megállapította, hogy az intézmény szakszerűen működik. A polgármester jelezte ugyanakkor, hogy a nehézségek közé tartozik, hogy intézmény kis létszámú, ezért nehezen oldhatóak meg a szakmai továbbképzések a szakszerű működtetés mellett.

Személyes véleménye, hogy az óvónő vélhetően szakmai hibát követett el, számukra ez óriási tanulság a későbbi működés és működtetés tekintetében. Kis létszámú óvodának alapvető érdeke, hogy településen maximális bizalmat kapjon a szülőktől, mert ha a faluban élő 3 éves kisgyermekek a környező településeken kezdik meg óvodai életüket az egy láncreakciót indít el, ami a későbbiekben veszélyezteti mind az óvoda, mind az iskola működtetését.

**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. 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) bekezdésében rögzíti, hogy a köznevelés közszolgálat, és amelynek általános kereteit és garanciáit az állam biztosítja. Az óvodai ellátás biztosítása a Mötv. 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 alapfeladatok ellátásáról. Az Nkt. 74. § (2) bekezdés értelmében pedig az óvodai nevelésről a települési önkormányzat intézmény alapítása és fenntartása, vagy köznevelési szerződés révén gondoskodik.

A fentiek alapján tehát az óvoda közszolgáltatást végző szervek közé sorolható, így az ombudsman vizsgálati jogosultsága az érintett intézményre egyértelműen kiterjed.

Ombudsmanként hatásköröm nem terjed ki az ügy alapját képező cselekmény büntetőjogi megítélésével kapcsolatos nyomozásra és az *ügyészségi cselekmények vizsgálatára*, mivel az Ajbt. 18. § (3) bekezdés f) pontja értelmében az alapvető jogok biztosa nem vizsgálhatja – az ügyészségnek a nyomozást végző szerve kivételével – az ügyészség tevékenységét. Jelentésemben kizárólag annak a vizsgálatára szorítkozhattam, hogy az Óvoda eljárása, tevékenysége megfelelt-e jogállami követelményeknek, az ügy tárgyát képező cselekmény, az óvónő által alkalmazott nevelési eszköz összeegyeztethető a gyermekek emberi méltóságának védelmére vonatkozó kötelezettséggel.

## 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 éllel mondta ki, 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.”*

Ha összevetjük az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében, az Alaptörvény II. cikkében és XVI. cikkében foglaltakat a korábbi Alkotmány 2. § (1) bekezdésének, 54. § (1) bekezdésének és 67. § (1) bekezdésének, szövegével, akkor az állapítható meg, hogy a jelen vizsgálat tárgyát képező jogállamiság elve, az emberi méltósághoz való jog és a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga tekintetében nem hoz olyan érdemi 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.

**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 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.

**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 preambulumában is, amely rögzíti, hogy a gyermeknek, figyelemmel fizikai és szellemi érettségének hiányára, különös védelemre és gondozásra van szüksége, nevezetesen megfelelő jogi védelemre, születése előtt és születése után egyaránt. Az Egyezmény minden gyermekekkel kapcsolatba kerülő intézményt és hatóságot a gyermek legjobb érdekének megfelelő eljárásra kötelez. Az Egyezmény 28. cikk 2. pontja rögzíti, hogy *az Egyezményben részes államok megtesznek minden alkalmas intézkedést annak érdekében, hogy az iskolai fegyelmet a gyermekeknek, mint emberi lénynek a méltóságával összeegyeztethetően és az egyezménynek megfelelően alkalmazzák*. Az emberi méltósághoz való jog érvényesülését törvényi szintű szabályok az egyes jogágak (köznevelés, gyermekvédelem) további részletes rendelkezésekkel biztosítják.

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

A méltósághoz való jognak részét képezi az is, hogy minden embert másokkal egyenlő méltóságú személyként kell kezelni, vagyis az egyes emberek és embercsoportok között tilos indokolatlan, ésszerűtlen különbséget tenni.

Az Alkotmánybíróság az ember életét és méltóságát egységben szemlélte, ami azt jelenti, nem választhatók külön az ember társadalmi és biológiai dimenziójához fűzhető jogok. Az emberi méltósághoz fűződő jog az alkotmánybírósági gyakorlatában nem a személy szubjektumától függő méltóságérzethez kapcsolódott, hanem azt jelentette, hogy a jog az életet az emberi minőséggel együtt ismeri el, és kapcsol ahhoz elidegeníthetetlen jogokat.

*Az Alkotmánybíróság szerint az emberi méltósághoz való jog a természetes személyek autonómiáját jelenti, az önrendelkezésüknek egy olyan, mindenki más rendelkezése alól kivont magja van, 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.

Az óvodás kisgyermekeket – objektív életkori sajátosságaik figyelembe vétele mellett – valamennyi alapvető jog, így különösen emberi méltósághoz való jog is megilleti egyfelől, másfelől pedig ugyancsak életkorukra (3 és 6 év közötti gyermekek) tekintettel a szüleik, az állam és a társadalom részéről kiemelt figyelemre és gondoskodásra szorulnak.

Az emberi méltósághoz szorosan kapcsolódik az Alaptörvény III. cikk (1) bekezdése, amelynek értelmében *senkit nem lehet kínzásnak, embertelen, megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek alávetni*, valamint szolgaságban tartani. E cikkhez hasonló szabályokat tartalmaz az Emberi Jogok Európai Egyezményének 3 cikke, amely szerint senkit nem lehet kínzásnak vagy embertelen, megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek alávetni. A strasbourgi esetjogot áttekintve az Emberi Jogok Európai Egyezményének 3. cikkébe ütköző magatartások fő típusa között megtalálható az iskolákban, büntetés-végrehajtási intézetekben alkalmazott testi fenyítések.

Az Egyezmény 37. cikk a) pontja rögzíti, hogy a részes államok gondoskodnak arról, hogy gyermeket ne lehessen sem kínzásnak, sem kegyetlen, embertelen, megalázó büntetésnek vagy bánásmódnak alávetni. Az Egyezmény 28. cikk 2. bekezdése szerint a részes államok megtesznek minden alkalmas intézkedést annak érdekében, hogy az iskolai fegyelmet a gyermekeknek, mint emberi lénynek a méltóságával összeegyeztethetően, az Egyezménynek megfelelően alkalmazzák.

Az Egyezmény 19. cikkének 1. pontja külön is rögzíti, hogy a részes államok megtesznek minden alkalmas, törvényhozási, közigazgatási, szociális, nevelési intézkedést, hogy megvédjék a gyermeket az erőszak, a támadás, fizikai és lelki durvaság, elhagyás, elhanyagolás, rossz bánásmód, kizsákmányolás bármely formájától, amíg *felügyelete alatt áll* a szüleinek, törvényes képviselőjének, vagy *bármely más olyan személynek, akinél elhelyezték*. Az Egyezmény 19. cikk 2. pontja továbbá meghatározza, hogy ezek a védelmi intézkedések szükség szerint *olyan hatékony eljárásokat foglalnak magukban*, amelyek a gyermek és gondviselői számára szükségesek szociális programok létrehozását teszik lehetővé, továbbá a fentebb leírt *rossz bánásmód eseteiben* hozzájárulnak a cselekmény felismeréséhez, bejelentéséhez, a jelentés illetékes helyre juttatásához, vizsgálatához, kezeléséhez és az esetek figyelemmel kíséréséhez.

**III. A vizsgált ügy érdeme tekintetében**

**1.** A feltárt tényállás alapján az Óvoda a gyermekkel összefüggésben *kettős problémával szembesült*, egyrészt az óvodai együttélés szabályait átlépő – a többi gyermeket zavaró, illetve bántó – gyermek magatartását kellett kezelnie, továbbá ezzel egy időben valamennyi óvodás gyermek számára meg kell teremtenie a biztonságos óvodai nevelés feltételeit. Jelen vizsgálat során igazolható volt, hogy e problémák „kezelésére" az óvodapedagógus a gyermekek közötti további konfliktus megakadályozása érdekében úgy döntött, hogy fegyelmezési eszközként a magatartási szabályokat átlépő gyermek két kezét az óvodai étkezést közvetlenül megelőzően összeköti.

Tekintettel arra, hogy Magyarországon a köznevelés intézményrendszernek az iskolákon túl része az óvoda is, továbbá az iskolához hasonlóan fennáll az óvodába járás kötelezettsége, ezért az Egyezmény korábban hivatkozott az iskolai fegyelmezés az emberi méltóság védelméből adódó korlátaival összefüggő rendelkezéseit irányadónak tartom a jelen ügyben is.

Az Egyezmény idézett 19. cikke hangsúlyozza a gyerekek egyenlő jogait, méltóságuk, fizikai és személyes épségük tiszteletben tartását, e cikk értelmében a gyermeket védeni kell a fizikai vagy érzelmi erőszak minden formájától, amíg a szülők *vagy mások gondozásában (pl. gyermekotthon, óvoda, iskola) van.*

Az ENSZ Gyermekjogi Bizottsága által kiadott 8. számú átfogó kommentár (a továbbiakban: Kommentár) a *testi fenyítés* fogalmát a következőképpen határozza meg: *„minden büntetés, amelyben fizikai erőt használnak azzal a szándékkal, hogy valamilyen mértékű fájdalmat vagy kényelmetlenséget okozzanak, akármilyen enyhe legyen is. Ezen kívül vannak olyan nem testi büntetési formák, amelyek kegyetlenek vagy lealacsonyítóak és ezért összeegyeztethetetlenek az Egyezménnyel. Ide tartozik például az olyan büntetés, amely lekicsinyli, megalázza, becsmérli, bűnbakká teszi, fenyegeti, megfélemlíti vagy nevetségessé teszi a gyereket."* A Kommentár továbbá azt is hangsúlyozza, hogy „*a gyerekek különböző természete, kezdeti függőségük és fejlettségi szintjük, egyedülálló emberi potenciáljuk és védtelenségük egyaránt több és nem kevesebb jogi és más jellegű védelmet követel számukra az erőszak minden formájával szemben."*

Mindezekre a gyermekjogi alapvetésekre tekintettel elemeztem a köznevelésre vonatkozó szabályokat. Az Nkt. 46. § (2) bekezdése kimondja – hasonlóan a Gyvt. 6. § (5) bekezdésében foglalt követelményhez –, hogy a gyermek személyiségét, emberi méltóságát és jogait tiszteletben kell tartani, és védelmet kell számára biztosítani fizikai és lelki erőszakkal szemben. A gyermek és a tanuló nem vethető alá testi és lelki fenyítésnek, kínzásnak, kegyetlen, embertelen, *megalázó büntetésnek vagy bánásmódnak*. Továbbá a *pedagógus kötelességei között* az Nkt. 62. § (1) bekezdése rögzíti, hogy a pedagógus alapvető feladata a rábízott gyermekek nevelése, óvodában a gyermekek Óvodai nevelés országos alapprogramja szerinti nevelése. Ezzel összefüggésben kötelessége többek között különösen, hogy *előmozdítsa a gyermek, tanuló erkölcsi fejlődését, a közösségi együttműködés magatartási szabályainak elsajátítását, és törekedjen azok betartatására,* a gyermek testi-lelki egészségének megóvása érdekében tegyen meg minden lehetséges erőfeszítést, de ide tartozik az is, hogy *a gyermekek emberi méltóságát és jogait maradéktalanul tiszteletben tartsa.*

Az Óvodai Alapprogram I.1.c pontja alapján az óvodai nevelés pedagógiai alapelveinek meghatározásánál többek között abból kell kiindulni, hogy az óvodai nevelésnek a gyermeki személyiség teljes kibontakozásának elősegítésére kell irányulnia*, az emberi jogok és a gyermeket megillető jogok tiszteletben tartásával;* oly módon, hogy minden gyermek egyenlő eséllyel részesülhessen színvonalas nevelésben. Az Alapprogram IV. 1-2. pontjai rögzítik, hogy az óvodában a nevelőmunka középpontjában a gyermek áll és a nevelőmunka kulcsszereplője az óvodapedagógus, akinek személyisége meghatározó a gyermek számára. Jelenléte a nevelés egész időtartamában fontos feltétele az óvodai nevelésnek. *Az óvodapedagógus elfogadó, segítő, támogató attitűdje modellt, mintát jelent a gyermek számára.*

Amint arra már felhívtam a figyelmet, az emberi méltósághoz való jog a köznevelés intézményeiben mindenkit, az oktatás-nevelés valamennyi szereplőjét, így *a gyermeket is megillető alkotmányos alapjog*, és amely alapján – többek között – tilalmazott mind a gyermekek, a tanulók testi és lelki bántalmazása*,* illetve *megalázó büntetésben* való részesítése. Az emberi méltósághoz való jog a gyermekeket, a tanulókat az életkorukra való tekintet nélkül megilleti. Az előzőek garanciális feltételeinek biztosítása az óvodában az óvodapedagógus, az óvónő feladata, akinek pedagógiai munkája során a gyermekek nevelését az Óvodai Alapprogramra is figyelemmel kell végeznie.

*Mindezek alapján álláspontom szerint az óvoda pedagógus által választott „fegyelmezési eszköz", a gyermek két kezének összekötése kimerítette a megalázó bánásmódot, hiszen alkalmas volt arra, hogy őt a többi gyermek előtt megszégyenítse.* Minderre nem fogadható el magyarázatként az, hogy e megoldással a gyermek társait a további bántástól kívánta megóvni, nem mérlegelhető az sem, hogy a gyermek, ha akarta, ki tudta volna szabadítani kezét, illetve, hogy ezzel neki testi fájdalmat nem okozott.

Hangsúlyozni kívánom az ügy kapcsán azt is, hogy egy kiszolgáltatott helyzetben lévő, kötelező és intézményesített ellátást igénybe vevő kisgyermekről van szó. A kisgyermek éppen e helyzete miatt a rábízott gondozótól *többletvédelmet igényel* és egy pedagógusnak, mint szakképzett szakembernek mindenkor felkészültnek kell lenni a gyermekek közötti konfliktus helyzetek gyors és szakszerű megoldására. Egy ilyen helyzet soha nem alapozhat meg „nevelési célzatú" megalázó bánásmóddal járó intézkedést a másokat bántó, agresszív magatartású gyermekek irányába.

*Mindezek alapján megállapítom, hogy az Óvoda vezetőjének vizsgált fegyelmező intézkedése nem egyszerű nevelési hiba vagy kisebb mulasztás, az ilyen eszköz választása ugyanis alkalmas arra, hogy az érintett gyermekek emberi méltósághoz való jogával összefüggésben visszásságot okozzon.*

**2.** A köznevelés fontos kiemelt feladata az Nkt. 3. § (6) bekezdése alapján az iskolát megelőző kisgyermekkori fejlesztés, továbbá a sajátos nevelési igényű és a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő gyermekek speciális igényeinek figyelembevétele, egyéni képességeikhez igazodó, legeredményesebb fejlődésük elősegítése, a minél teljesebb társadalmi beilleszkedés lehetőségeinek megteremtése. A sajátos nevelési igényű gyermeknek az Nkt. 47**.** § (1) bekezdésben foglalt 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 szülő és a pedagógus nevelő munkáját, valamint a nevelési-oktatási intézmény feladatainak ellátását az Nkt. 18. § (1) bekezdése alapján a pedagógiai szakszolgálat segíti. Ennek releváns típusai a vizsgált ügy szempontjából a gyógypedagógiai tanácsadás, korai fejlesztés, oktatás és gondozás; szakértői bizottsági tevékenység, a nevelési tanácsadás valamint az óvodapszichológiai ellátás jelentheti.

A Pszkr. 7. §-a alapján a szakértői bizottság a gyermek komplex pszichológiai, pedagógiai-gyógypedagógiai, továbbá szükség szerint orvosi, sajátos nevelési igény gyanúja esetén többek között komplex pszichológiai, pedagógiai-gyógypedagógiai, orvosi vizsgálat alapján szakértői véleményt készít a beilleszkedési, a tanulási, a magatartási nehézség, illetve sajátos nevelési igény megállapítása vagy kizárása érdekében. Abban az esetben, ha a szakértői bizottság vizsgálata alapján a gyermeknél sem a beilleszkedési, sem a tanulási, sem a magatartási nehézség, sem pedig a sajátos nevelési igény nem állapítható meg, de eredményes óvodai neveléséhez, iskolai neveléséhez, oktatásához iskolapszichológiai, óvodapszichológiai vagy logopédiai ellátásba vétele indokolt, a szakértői bizottság a megfelelő ellátásba vételét kezdeményezi.

A szakértői vizsgálat a Pszkr. 13. § (1) bekezdése alapján főszabályként a szülő kérelmére, illetve – ha az eljárást nem a szülő kezdeményezi – a szülő egyetértésével indul. A Pszkr. 13. § (3) bekezdés a) pontja szerint, ha a nevelési-oktatási, gyermekjóléti, gyermekvédelmi, szociális intézmény, valamint a gyámhatóság megítélése szerint a gyermek, tanuló szakértői vizsgálata szükséges, *az indok közlésével javasolja a szülőnek a szakértői vizsgálaton való megjelenést és részvételt.*

A szülő egyetértése esetén óvodai nevelésben, illetve iskolai nevelésben, oktatásban részesülő gyermek esetén a nevelési-oktatási intézmény gondoskodik arról, hogy – gyermekjóléti, a gyermekvédelmi, a szociális intézmény, valamint a gyámhatóság közreműködésével – a vizsgálati kérelmet 10 napon belül kiállítsák. Szülői egyetértés hiányában a Pszkr. 13. § (5) bekezdése alapján az óvoda kéri a Pszkr. 40. § (3) bekezdés *a)* pontjában foglalt eljárás megindítását. A Pszkr. 40. § (3) bekezdés a) pontja alapján a nevelési-oktatási intézmény az eljárás *megindítását köteles kérni, ha a szülő a szakértői vizsgálat szükségességével nem ért egyet, illetve a kérelmet nem írja alá.*

Az Óvoda vezetőjének rendőrségen tett nyilatkozata szerint *jelezte az édesanyának, hogy szükségesnek tartja a gyermek pedagógiai szakszolgálati vizsgálatát magatartása miatt*. A feltárt tényállás alapján azonban az állapítható meg, hogy a dokumentumok között fellelhető szülői tájékoztatásról szóló irat arra nézve semmilyen információt nem tartalmaz, hogy a tájékoztatásra milyen időpontban került sor, ott mi hangzott el, milyen írásos dokumentációval tájékoztatták a szülőt gyermeke fejlődéséről. A dokumentációban így nincsen nyoma annak sem, hogy a gyermek fejlődése érdekében szükségesnek látták-e további szakember igénybevételét, esetleg a gyermek pedagógiai szakszolgálati (nevelési tanácsadó, szakértői bizottság) vizsgálatát. Ezen hiányosságok egy részét az óvodai szaktanácsadó is jelezte az intézmény felé.

*Álláspontom szerint az Óvoda nem a gyermekek legjobb érdekének megfelelő eljárást választotta, amikor a Pszk. EMMI r. 40. §-ában foglalt kötelezettségének nem tett eleget és nem kérte a járási hivatal eljárásának megindítását a gyermek szakértői vizsgálata érdekében. Az Óvoda e mulasztása egyben késleltethette, hogy a gyermek mielőbb állapotának megfelelő óvodai szolgáltatásra legyen jogosult, továbbá figyelmen kívül hagyta a gyermek óvodai csoportjába járó többi gyermek zavartalan fejlődését is.*

*Mindezek alapján megállapítom, hogy az Óvoda eljárása, mulasztásai során a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggő visszásságot okozott, továbbá a jogszabályi kötelezettség rendszeres elmulasztása egyúttal a jogbiztonság követelményét is sértette.*

**Intézkedéseim**

A jelentésemben feltárt, alapjoggal összefüggő visszásság jövőbeni bekövetkezése lehetőségének a megelőzése érdekében az Ajbt. 32. §-a alapján *felhívom* Kaskantyúi Óvoda vezetőjének figyelmét, hogy a jövőben

1. a nevelési eszközök kiválasztása és alkalmazása során is maradéktalanul biztosítsa a felügyelete alá tartozó óvodás gyermekek emberi méltóságához fűződő jogait;

2. a jogszabályok által meghatározott eljárásrend szerint járjon el minden olyan esetben, amikor felmerül az Óvodába járó gyermekek szakértői bizottsági vizsgálatának szükségessége.

Budapest, 2016. október

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának**
**Jelentése**
**az AJB-1466/2016. számú ügyben**

Előadó: dr. Zemplényi Adrienne

**Az eljárás megindítása**

A panaszos civil szervezet azért fordult a hivatalomhoz, mert sérelmezte, hogy a *közérdekű önkéntes tevékenységre*, valamint az *iskolai közösségi szolgálatra (a továbbiakban: IKSZ)* vonatkozó hatályos jogi szabályozás nem rögzíti egyértelműen a két tevékenység feltételeit, amely bizonytalanságot okoz azok jogszabályoknak megfelelő megszervezésében. Tekintettel arra, hogy – mint fogadó szervezet – rendszeresen foglalkoztatnak önkénteseket, valamint érettségi előtt álló fiatalokat, és tevékenységüket a jogszabályok betartásával kívánják végezni, ezért – figyelemmel az önkéntes munkáról készült ombudsmani jelentésben foglalt megállapításaimra is – tájékoztatásomat kérte a két tevékenység jogszerű, alapjogi követelményeknek is megfelelő megszervezésével összefüggésben.

A beadvány alapján – a nem kellően egyértelmű jogi helyzet és gyakorlat kapcsán – felmerült az Alaptörvényben nevesített jogállamiság elvével és az ebből levezethető jogbiztonság követelményével, a munkához és a biztonságos munkavégzéshez való joggal, valamint a gyermekek megfelelő védelemhez való jogával összefüggő visszásság gyanúja. Mindezekre, valamint arra is figyelemmel, hogy az iskolai közösségi szolgálattal, valamint az önkéntes munkával összefüggésben már több ízben is fordultak beadvánnyal hivatalomhoz, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 18. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam. A vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés b) pontja alapján tájékoztatást kértem az Emberi Erőforrások Miniszterétől.

**Érintett alkotmányos jogok és elvek**

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye. [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „*Magyarország független, demokratikus jogállam*.”];
- A munkához való jog [XII. cikk (1) „*Mindenkinek joga van a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, valamint a vállalkozáshoz. Képességeinek és lehetőségeinek megfelelő munkavégzéssel mindenki köteles hozzájárulni a közösség gyarapodásához.* (2) *Magyarország törekszik megteremteni annak feltételeit, hogy minden munkaképes ember, aki dolgozni akar, dolgozhasson*.” ]
- A biztonságos munkafeltételekhez való jog [XVII. cikk (3): „*Minden munkavállalónak joga van az egészségét, biztonságát és méltóságát tiszteletben tartó munkafeltételekhez*.”]
- A gyermekmunka tilalma, a fiatalkorú munkavállalók fokozott munkahelyi védelmével összefüggő állami intézményvédelmi kötelezettség [XVIII. cikk (1): *Gyermekek foglalkoztatása – testi, szellemi és erkölcsi fejlődésüket nem veszélyeztető, törvényben meghatározott esetek kivételével – tilos.* (2) *Magyarország külön intézkedésekkel biztosítja a fiatalok és a szülők munkahelyi védelmét*.]
- A gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga: „*Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéshez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz.*” [XVI. cikk (1)]

**Alkalmazott jogszabályok**

- Alaptörvény
- A közérdekű önkéntes tevékenységről szóló 2005. évi LXXXVIII. törvény (Köt.)
- A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény (Nkt.)
- A munkavédelemről szóló 1993. évi XCIII. törvény (Mvt.)
- A munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény

- A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény
- A Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről szóló 1991. évi LXIV. törvény
- A munkaköri, szakmai, illetve személyi higiéniás alkalmasság orvosi vizsgálatáról és véleményezéséről szóló 33/1998. (VI.24.) NM rendelet (Nmr.)
- A nevelési-oktatási intézmények működéséről és a köznevelési intézmények névhasználatáról szóló 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet (Emr.)

**Előzmények**

Korábban, egy panaszbeadvány alapján – *AJB-396/2014. számon* – vizsgálatot folytattam a közérdekű önkéntes munkavégzés feltételeivel összefüggésben. Az önkéntes munkára jelentkező panaszos számára ugyanis – aki ezen tevékenységgel kívánta igazolni a foglalkoztatást helyettesítő támogatás további folyósításához szükséges 30 napos kereső tevékenységet – az önkormányzat azért nem igazolta le a már elvégzett önkéntes munkanapjait, mert a munkavégzést megelőzően nem kötöttek vele önkéntes szerződést, és nem vett részt munkaköri alkalmassági vizsgálaton. Vizsgálatom eredményeként megállapítottam, hogy bár a munkavégzés – így az önkéntes munkavégzés során is – kiemelt jelentőségű, hogy a munkavállaló biztonságos munkafeltételek között tudjon dolgozni, amely feltétel magában foglalja azon követelményt is, hogy orvosi-egészségügyi szempontból is meg kell állapítani, hogy a munkavállaló az adott feladat ellátására alkalmas-e. Az önkéntesség elvéből fakadóan azonban számtalanszor előfordul, hogy eseti jelleggel, vagy olyan élethelyzetekben kerül sor az önkéntes munkára, amely esetekben nincs lehetőség az előzetes munkaköri alkalmassági vizsgálat elvégzésére. Másrészről az önkéntesek foglalkoztatásának – mind időbeli, mind anyagi szempontból – korlátja lehet, ha a fogadó szervezetek csak az előzetes orvosi vizsgálat elvégzését követően vonhatnák be az önkénteseket az adott feladat elvégzésébe. Mindezek alapján felkértem az emberi erőforrásokért felelős minisztert, hogy tekintse át a vonatkozó szabályozást és azok módosításának kezdeményezésével tegye lehetővé, hogy az önkéntesek foglalkoztatásának ne legyen kötelező feltétele az előzetes munkaköri alkalmassági orvosi vizsgálat.

A jelentésem nyilvánosságra hozatalát követően, az abban foglalt megállapításokkal összefüggésben fordult Hivatalomhoz a panaszos civil szervezet.

**A megállapított tényállás**

A beadványozó civil szervezet évek óta foglalkoztat önkénteseket és iskolai közösségi szolgáltban részt vevő fiatalokat, három fő kérdéskörben is jelezte, hogy a jelenleg hatályos rendelkezések nem szabályozzák egyértelműen az ezekre a tevékenységekre vonatkozó követelményeket. Így például nem tisztázott, hogy a fogadó szervezeteknek minden esetben szükséges-e elvégeztetnie a *munkaköri alkalmassági vizsgálat*ot. Bár a munkavédelmi törvény előírja, és az önkéntes munkavégzéssel összefüggésben *AJB-396/2014. számon* folytatott vizsgálatom során megkeresett Nemzeti Munkaügyi Hivatal (NMH) Munkavédelmi és Munkaügyi Igazgatóságának főigazgató-helyettese is megerősítette ezt a kötelezettséget, azonban – álláspontjuk szerint – ez a kötelezettség sem az önkéntesség eszméjével, sem az életszerűséggel nem egyeztethető össze. Példaként említette, hogy amennyiben egy civil szervezet 50 önkéntessel kíván megvalósítani egy programot – például ételosztást, vagy szemétszedési akciót –, akkor az alkalmassági vizsgálat, amelynek díja legalább 6000 Ft/fő, több mint 300.000 forintos költséget jelentene számára, amely a gyakorlatban az önkéntes programok teljes ellehetetlenülését jelentené. A szabályozásból az sem állapítható meg, hogy minden fogadó szervezetnek, valamennyi önkéntesére vonatkozóan el kell-e végeztetnie a vizsgálatot. Azaz ha egy önkéntes személy több szervezetnél is tevékenykedik, akkor minden őt fogadó szervezetnek külön-külön el kell-e végeztetnie a vizsgálatot, mert esetleg különböző munkakörökben vállal önkéntes tevékenységet.

Meglátásuk szerint, ha a szabályozás valóban minden esetben előírja az alkalmassági vizsgálat kötelezettségét, a jogalkotó azt nem veszi figyelembe, hogy a civil szervezetek helyzete és lehetőségei tekintetében komoly veszélyt jelenthet az önkéntesség – valamint akár az iskolai közösségi szolgálat – működése is, mivel a kötelező vizsgálat korlátozhatja azok népszerűségét. Emellett a fogadószervezetek/fogadóhelyek számának drasztikus csökkenésével járhat.

A beadványozó álláspontja szerint azzal kapcsolatosan sem egyértelmű a szabályozás, hogy a fogadó szervezet *köteles-e felelősségbiztosítást kötni* a fogadott személyre, illetve az általa okozott kárra vonatkozóan. Míg ugyanis a közérdekű önkéntes tevékenység esetében a jogszabály ezt egyértelműen előírja, addig az iskolai közösségi szolgálatra vonatkozóan – bár adott esetben ugyanazon munkakörben foglalkoztatják a diákokat – ilyen kötelezettség nincs. Végezetül az sem tisztázott, hogy hogyan tudnak jogszerűen működni azok a szervezetek, *nem formális csoportok, amelyek önkéntesekkel dolgoznak, de nem az önkéntesekre vonatkozó jogszabály alapján*, hanem adott esetben szerződés nélkül, alkalomszerűen fogadnak önkénteseket.

1. A beadványban foglalt három jelentős – bizonytalanságot okozó – kérdéssel kapcsolatban *megkerestem az emberi erőforrások miniszterét*. Levelemben arra kértem, hogy tájékoztasson a beadványban foglalt jogértelmezési problémákkal kapcsolatos álláspontjáról, illetve – amennyiben van erre irányuló jogalkotói szándék – esetlegesen az azok megoldására irányuló javaslatairól, intézkedéseiről is.

Megkeresésemre az *Emberi Erőforrások Minisztériuma közigazgatási államtitkára válaszolt*. Tájékoztatása szerint a közérdekű önkéntes tevékenységről szóló 2005. évi LXXXVIII. törvény (Köt.) 4. § (2) bekezdés *a)* pontja kimondja, hogy az önkéntes elláthat minden olyan tevékenységet, amelyre vonatkozóan megfelel a jogszabályokban meghatározott képesítési, egészségügyi, nyilvántartásba vételi és egyéb feltételeknek, de ezen belül nem írja elő a kötelező egészségügyi vizsgálatot. A munkavédelemről szóló 1993. évi XCIII. törvény (Mvt.) 87. § (9) bekezdése értelmében ugyanakkor a közérdekű önkéntes tevékenység szervezett munkavégzésnek minősül, ennek értelmében a munkaköri, szakmai, illetve személyes higiénés alkalmasság orvosi vizsgálatáról és véleményezéséről szóló 33/1998. (VI. 24.) NM rendelet is az Mvt. szabályozási körébe tartozik. Mivel a Köt. nem írja elő a kötelező egészségügyi vizsgálatot, ezért az ide vonatkozó utasításokat a fent említett jogszabályokban találhatjuk meg, melyek alapján a biztonságos munkavégzés biztosításához elkerülhetetlen a megfelelő egészségügyi ismeretekkel rendelkező szakértő igénybevétele. Meghatározott munkakörökben, tevékenységekben ezektől a vizsgálatoktól járványügyi érdekből nem lehet eltekinteni. Az NM rendelet 1. § *f)* pontja határozza meg, hogy a tanulók mely tevékenységek gyakorlása során tartoznak a rendelet hatálya alá.

Azzal kapcsolatos kérdésemre, mely szerint, amennyiben az önkéntes több szervezetnél is tevékenykedik, akkor esetében minden szervezet köteles-e a vizsgálatot elvégezni, az államtitkár arról tájékoztatott, hogy a Köt. 4 § (2) bekezdés *a)* pontja minden tevékenységre vonatkozóan iránymutató, függetlenül attól, hogy az egy vagy több szervezetnél történik. Annak eldöntéséhez, hogy adott esetben az előzetes munkaköri alkalmassági vizsgálatot szükséges-e elvégezni, vagy elegendő a foglalkoztathatósági szakvélemény bemutatásának lehetősége is, az adott munkakörök ismerete szükséges.

Az iskolai közösségi szolgálatra vonatkozó munkaköri alkalmassági vagy egyéb orvosi vizsgálattal kapcsolatban a közigazgatási államtitkár – dr. Pallér Judit mb. országos tiszti-főorvos asszony korábbi levelére hivatkozással – arról tájékoztatott, hogy álláspontja szerint a nevelési és oktatási intézmények működéséről és a köznevelési intézmények névhasználatáról szóló 20/2012. (VII. 31.) EMMI rendelet alapján, a középiskolai tanulók által, például óvodában végezhető közösségi szolgálat, kizárólag közös sport és szabadidős területen folytatható, így az nem tekinthető munkakörnek, továbbá nem lehet része az óvodák részére jogszabályokban előírt ellátási kötelezettségnek.

Ezért ezen tevékenységek esetében az NM rendelet előírásai nem alkalmazhatóak. Annál is inkább, mivel maga az NM rendelet is meghatározza, hogy a tanulók mely tevékenységek végzése során tartoznak a hatálya alá. Emellett a Köt. 1. §. (2) bekezdés *d)* pontja is egyértelműen meghatározza, hogy az iskolai közösségi szolgálat nem tartozik a hatálya alá. Álláspontja szerint az Mvt. 87. § 9. pontjában megállapított felsorolás taxatívnak tekinthető, így az iskolai közösségi szolgálat nem tekinthető a törvény hatálya alá tartozó, szervezett munkavégzésnek. Egyedi esetekben felmerülhet ugyan költséggel járó egészségügyi vizsgálat, vagy oltás szükségessége, de ezekben az esetekben az intézmény és a diák közösen döntheti el, hogy vállalják-e ennek a költségeit vagy elállnak a tevékenységtől. A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC törvény (Nkt.), valamint az EMMI rendeletben foglaltak alapján az iskolai közösségi szolgálat teljesítésekor a tanulók nem láthatnak el munkaköri feladatokat, ebből eredően más tevékenység során sem lehet szükség egészségügyi könyvre vagy orvosi igazolásra.

A *felelősségbiztosítás* kérdésével összefüggésben az államtitkár arról tájékoztatott, hogy, a Köt. hatálya alá tartozó tevékenységek tekintetében a Köt. 3. § (4) bekezdése a kérdést egyértelműen szabályozza. Mivel azonban a Köt. l. § (2) *d)* pontja szerint az iskolai közösségi szolgálat nem tartozik a törvény hatálya alá, így a Köt. szabályai alapján, a tanulók által okozott károkra a fogadó intézményeknek nem kötelező felelősségbiztosítást kötnie. A megkeresésemben jelzett bizonytalanság kapcsán ugyanakkor elismerte, hogy *szükséges lenne ezt a problémát felülvizsgálni*. A vizsgálat során át kell tekinteni a közösségi szolgálat ellátását végző fogadó intézmények tevékenységi körét és ennek alapján kell meg kell vizsgálni a felelősségbiztosítás megkötésének szükségességét. Ehhez azonban elengedhetetlen a fogadó intézmények egyedi megkeresése. Az államtitkár ígérete szerint vizsgálata eredményéről a későbbiekben tájékoztatni fog. Álláspontja szerint ugyanakkor valószínűsíthető, hogy a fogadó intézmények a munkavállalóik tekintetében rendelkeznek felelősségbiztosítással, így a biztosítotti kör kiterjesztésével a problémát kezelhetőnek tartja. Végezetül a nem formális – regisztrált – csoportok működésével összefüggésben arról tájékoztatott, hogy önkéntesek fogadására a Köt. hatályán kívül is van lehetőség, ekkor azonban a Köt. által nyújtott kedvezmények, lehetőségek nem vehetőek igénye. A közérdekű céllal történő önkéntesek foglalkoztatását azonban be kell jelenteni az EMMI felé (Köt. 11. § (1) bekezdés).

**A vizsgálat megállapításai**

**I. A hatáskör tekintetében**

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. A 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 Ajbt. 18. § (1) bekezdés *a)* pontja szerint a vizsgálat tárgya hatóság tevékenysége lehet, hatóságnak minősül a közigazgatási szerv. A központi államigazgatási szervekről, valamit a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 1. § (1) bekezdés *d)* pontja alapján a minisztérium központi államigazgatási szervnek minősül, így az Emberi Erőforrások Minisztériuma tevékenységének vizsgálata az Ajbt. 18. § (1) bekezdés *a)* pontja alapján ombudsmani hatáskörbe tartozik.

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 módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével* tesz eleget az Alaptörvényben kapott mandátumának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az állampolgári jogok országgyűlési biztosa következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi teszteket.

Az 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 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*.” A fenti elvi jelentőségű tétellel összhangban vizsgálati megállapításaim érvrendszerének megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági iránymutatás megszületéséig, az alkotmányszöveg változását, a tartalmi, illetve kontextuális egyezőséget is figyelembe véve – az alapvető jogok biztosaként továbbra is irányadónak tekintem az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően meghozott határozatai indokolásában kifejtett érveket, jogelveket és összefüggéseket.

**1.** Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján *Magyarország független, demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. Ahogyan pedig arra az Alkotmánybíróság felhívta a figyelmet a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában, az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése azonosan deklarálja a jogállami klauzulát, tehát az eddig kialakított alkotmánybírósági gyakorlat relevánsnak tekinthető a vizsgálat során. Az Alkotmánybíróság által gyakran hivatkozott tétel, hogy a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára.

A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. A jogállamiság elvéből folyó követelmény a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a *jog által megállapított működési rendben*, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott *korlátok között* fejtik ki tevékenységüket. Nem hagyható figyelmen kívül, hogy *a kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével*, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást.

**2.** Az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdése alapján *mindenkinek joga van a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, valamint a vállalkozáshoz, képességeinek és lehetőségeinek megfelelő munkavégzéssel mindenki köteles hozzájárulni a közösség gyarapodásához.* Az Alkotmány korábbi rendelkezéseit értelmező, közel két évtizedes alkotmánybírósági gyakorlatban a munkához való jog alkotmányos alapjogként a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való jogot jelentette. A szociális jogok közé sorolható foglalkoztatáshoz való jog két elemből áll, az egyik a „jog" a munkához, a munkavégzéshez, amely a munkahelyteremtést és ezek megőrzését, a munkanélküliség kezelését szolgáló állami foglalkoztatáspolitikát foglal magában, a másik pedig a foglalkozás megválasztásának szabadsága (alanyi jellegű jog).

A 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-, oktatáspolitika kialakításával, átképzésekkel, megfelelő jogalkotási tevékenység folytatásával, munkahelyteremtő beruházásokkal, illetve más egyéb módokon.

Az *Alaptörvény ugyanakkor, azáltal, hogy a munkához való jogot nem csupán jogként, hanem mintegy állampolgári kötelezettségként is definiálta*, ezen jog tekintetében *alapvető változást hozott az előző Alkotmányhoz képest*. Bár a közösség gyarapodásáért végzett munkakötelezettség Alkotmánybíróság általi, tartalmi kibontása mindeddig még nem történt meg, azonban ezen elvi iránymutatás hiánya nem lehet akadálya az – ezen alkotmányos kötelezettségen alapuló – jogszerű gyakorlat kialakításának.

3. Az Alaptörvény XVIII. cikk (1) bekezdése *rögzíti a gyermekmunka tilalmát, és előírja, hogy a gyermekek foglalkoztatása – testi, szellemi és erkölcsi fejlődésüket nem veszélyeztető, törvényben meghatározott esetek kivételével – tilos.* Emellett – külön intézkedésekkel és fokozott munkavédelmi szabályok előírásával – külön is védelmezi a gyermekkorúnak már nem minősülő, de még fiatalkorú fiatal felnőttek munkába állását, amikor arról rendelkezik, hogy Magyarország külön intézkedésekkel biztosítja a fiatalok és a szülők munkahelyi védelmét.

## III. Az ügy érdeme tekintetében

*III/1. A közérdekű önkéntes tevékenység és az iskolai közösségi szolgálat*

Az önkéntes tevékenységre vonatkozó szabályozást a Köt. tartalmazza. Ez alapján a közérdekű önkéntes tevékenység a fogadó szervezetnél, *a törvényben meghatározott tevékenységi körben, ellenszolgáltatás nélkül végzett tevékenység*. A jogszabály tételesen felsorolja, hogy mely szervezetek lehetnek az önkéntes tevékenység fogadó szervezetei és azt is, hogy milyen tevékenységi körben foglalkoztathatnak önkénteseket. Ilyen tevékenységek lehetnek például a helyi önkormányzat közszolgáltatási és katasztrófa védelmi feladatai, szociális, gyermekjóléti intézmény, egészségügyi szolgáltató, köznevelési-, felsőoktatási intézmény, muzeális intézmény, nyilvános könyvtár, közlevéltár, nyilvános magánlevéltár, közművelődési intézmény közszolgáltatásait igénybe vevőknek nyújtott többletszolgáltatások.

Önkéntes bárki lehet, aki a tízedik életévét betöltötte, azonban a tizennyolcadik életéve eléréséig a törvény – az életkornak megfelelő fokozatosság alapján – meghatározott korlátozásokat tartalmaz az elvégezhető feladatok és az önkéntes tevékenységre fordítható időtartam tekintetében. Az iskolai közösségi szolgálat intézményét a nemzeti köznevelési törvény (Nkt.) 2015. január elsejétől hatályos módosítása vezette be. Az Nkt. 6. § (4) bekezdésének értelmében a középiskola elvégzését közvetlenül követő érettségi vizsgaidőszakban, *az érettségi vizsgák megkezdésének feltétele ötven óra közösségi szolgálat elvégzésének igazolása*. A 97. § (2) bekezdése szerint pedig az érettségi bizonyítvány kiadásához *a közösségi szolgálat végzésének igazolását először a 2016. január 1-je után megkezdett érettségi vizsga esetében kell megkövetelni.*

Az Nkt. 4. § 15. pontja szerint, a közösségi szolgálat a szociális, környezetvédelmi, a tanuló helyi közösségének javát szolgáló, szervezett keretek között folytatott, anyagi érdektől független, egyéni vagy csoportos tevékenység és annak pedagógiai feldolgozása.

Az IKSZ tartalmát az Emr. 133. §-a szabályozza részletesebben, így meghatározza, hogy a diákok milyen szervezeti-intézményi keretek között és milyen tevékenységekkel tehetnek eleget ezen kötelezettségüknek. Ez alapján az IKSZ-et az egészségügyi, szociális és jótékonysági, oktatási, kulturális és közösségi, környezet- és természetvédelemi, katasztrófavédelmi, az óvodás korú, sajátos nevelési igényű gyermekekkel, tanulókkal, illetve idős emberekkel közös sport- és szabadidős, valamint az egyes rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerveknél bűn- és baleset-megelőzési területen folytatott tevékenységgel lehet teljesíteni. A közérdekű önkéntes tevékenységet és az iskolai közösségi szolgálatot összehasonlítva megállapítható, hogy azok „rokon" intézmények, mivel mind szabályozási, mind gyakorlati szempontból, több azonosságot, hasonlóságot mutatnak. (Mindazok ellenére, hogy a Köt. 1. § *d)* pontja rögzíti, hogy a hatálya nem terjed ki az Nkt. szerinti közösségi szolgálatra.) Mindkettő fő jellemzője, hogy ellenszolgáltatás nélküli, a közösség érdekében végzett tevékenység. Emellett nagyfokú átfedést mutatnak a lehetséges fogadó intézményeik valamint a keretükben végezhető tevékenységek köre is. {Köt. 3. § és Emr. 133. § (1)-(2)} Míg azonban az önkéntes munka alapvetően az önkéntesség elvén alapul, az IKSZ inkább egyfajta kötelezettségnek tekinthető, hiszen annak „elvégzése" és igazolása nélkül a diák – az idei évtől kezdődően – nem teheti le az érettségi vizsgát. (Ez az „önkéntes munka-kötelezettség" ugyanakkor a közérdekű önkéntes tevékenység esetében is megtalálható, abban a speciális esetben, amikor a szociálisan rászoruló azért végez önkéntes munkát, hogy ezáltal igazolja a szociális ellátás folyósításához szükséges 30 nap kereső tevékenységet.)

Mindezen hasonlóságok ellenére a két intézmény szabályozása a munkaköri alkalmassági vizsgálat és a felelősségbiztosítás tekintetében jelentősen eltér egymástól.

*III/2. Előzetes munkaköri alkalmassági vizsgálat*

Az NM rendelet 1. § *a)* pontja szerint a *munkaköri alkalmassági vizsgálat* annak a megállapítása, hogy egy meghatározott munkakörben és munkahelyen végzett tevékenység által okozott megterhelés a vizsgált személy számára milyen igénybevételt jelent és annak képes-e megfelelni. A munkaköri alkalmassági vizsgálat tehát egy ún. *aktuálvizsgálat,* amelynek során a munkavállaló aktuális egészségi állapotát vetik össze az általa betölteni kívánt – aktuális – munkakörrel. Mivel a munkavédelemről szóló 1993. évi XCIII. törvény (Mvt.) 87. § 9. bekezdése értelmében *a közérdekű önkéntes tevékenység keretében történő munkavégzés szervezett munkavégzésnek minősül,* a munkaköri alkalmassági vizsgálatot szabályozó NM rendelet 2. § (1) bekezdése szerint pedig *a munkaköri alkalmasság orvosi vizsgálat* és véleményezése *tekintetében* a *rendelet hatálya kiterjed minden munkáltatóra,* amely az Mvt. 87. § 9. pontja szerinti *szervezett munkavégzés keretében munkavállalót foglalkoztat.*[1]

[1] Mvt. 87. § 9. *Szervezett munkavégzés*: a munkaviszonyban - ide nem értve a természetes személy munkáltató háztartásában egyszerűsített foglalkoztatás keretében történő munkavégzést -, a közfoglalkoztatási, a kormányzati szolgálati, közszolgálati,

Mindezek alapján az önkéntes munkavégzés megkezdése előtt, az önkéntesnek részt kell(ene) vennie előzetes munkaköri alkalmassági vizsgálaton.

Hasonló kötelezettséget fogalmazott meg az *AJB-396/2014.* számú vizsgálatom során történt megkeresésemre a Nemzeti Munkaügyi Hivatal főigazgató-helyettese is. Tájékoztatása szerint ugyanis a közérdekű önkéntes tevékenységet végzőkre vonatkoztathatóan az NM rendelet 4. § (1) bekezdése ad iránymutatást, amely előírja, hogy a munkáltató által foglalkoztatni kívánt személynél a munkavégzés megkezdését megelőzően előzetes munkaköri alkalmassági vizsgálatot kell végezni. A rendelet 16. §-a szerint pedig *az a munkavállaló*, tanuló, hallgató, álláskereső, aki az előzetes munkaköri alkalmassági *vizsgálaton nem vett részt,* vagy nem alkalmas minősítést kapott, *az adott munkakörben nem foglalkoztatható*. Jelentésemben – az önkéntesség elvére és jellegére is figyelemmel – felkértem az emberi erőforrásokért felelős minisztert, hogy tekintse át a vonatkozó szabályozást és azok módosításának kezdeményezésével tegye lehetővé, hogy az önkéntesek foglalkoztatásának ne legyen kötelező feltétele az előzetes munkaköri alkalmassági orvosi vizsgálat. A jelentésre adott – 2015. január 13-án kelt – válaszában az EMMI család-és ifjúságügyért felelős államtitkára arról tájékoztatott, *hogy azokban az esetekben, amelyekben nem szükséges a munkaköri egészségi alkalmasság vizsgálata, a munkáltató helyes döntését más formában kívánják segíteni, ezért rövidesen áttekintik a közérdekű munkavégzés során előforduló munkaköröket, és amennyiben szükséges volna annak jogszabályi rendezésére is, úgy erre is lehetőséget biztosítanak.* Hasonló véleményt fogalmazott meg a nemzetgazdasági minisztérium munkaerőpiaci és képzési államtitkára is, aki a jelentésemmel összefüggésben arról tájékoztatott, hogy tárcája álláspontja szerint *a munkaköri alkalmassági vizsgálatokat érintő probléma jogszabályi módosítást igénylő megoldása lehet a jellegükben hasonló munkavégzési formák* – egyszerűsített foglalkoztatás körébe tartozó idénymunka, vagy alkalmi munka – *munkaköri alkalmassági vizsgálatára vonatkozó rendelkezések alkalmazásának előírása a közérdekű önkéntes munkát végző személyek tekintetében is.* Mivel a vonatkozó miniszteri rendelet módosítása – foglalkoztatáspolitikáért felelős miniszter egyetértésével – az EMMI hatáskörébe tartozik, ezért a kérdés mielőbbi megnyugtató rendezése érdekében a két tárca megkezdte az egyeztetést.

A válaszlevelek megérkezése óta az EMMI illetékes államtitkárságától több ízben is tájékoztatást kértem arról, hogy időközben sor került-e a munkakörök áttekintésére és az önkéntes munkavégzés előzetes munkaköri alkalmassági vizsgálata szükségességének jogszabályi rendezésére, azonban a kapott tájékoztatás szerint erre mindezidáig még nem került sor.

*Az iskolai közösségi szolgálattal összefüggésben* ugyanakkor megállapítottam, hogy a vonatkozó jogszabályok – Nkt., illetve Emr. – egyáltalán nem tartalmaznak rendelkezéseket a tanulók előzetes alkalmassági vizsgálatáról. Emellett a munkavédelemről szóló törvény sem sorolja a szervezett munkavégzés fogalmi körébe ezt a tevékenységet, ezért az előzetes munkaköri alkalmassági vizsgálati kötelezettség nem terjed ki rá. Az államtitkár válaszlevele szerint ennek indoka, hogy *a tanulók az IKSZ teljesítésekor nem láthatnak el munkaköri feladatokat, így arra nincs szükség.*

Mindezek alapján – tapasztalataim szerint – az IKSZ megkezdése előtt, vagy annak teljesítése során a fiatalok nem vesznek részt munkaköri alkalmassági vizsgálaton.

---

a közalkalmazotti jogviszonyban, a bíró szolgálati viszonyában, az igazságügyi alkalmazottak szolgálati jogviszonyában, az ügyészségi szolgálati viszonyban, szövetkezeti tagság esetén a munkaviszony jellegű jogviszonyban, a szakképző iskolákban a tanulói jogviszony keretében a szakmai képzési követelmények teljesülése során, továbbá a tanulószerződés alapján, a hallgatói jogviszonyban a gyakorlati képzés során, az elítéltként vagy egyéb jogcímen fogvatartottként végzett munka, a szabálysértési eljárás során alkalmazott közérdekű munka, valamint a büntetőügyben kiszabott közérdekű munka, a honvédségi szervezeteknél, a honvédelemért felelős miniszter által vezetett minisztérium vagyonkezelésében lévő területen honvédelmi érdeket is szolgáló telepített munkahelyen, illetve ideiglenes építési munkahelyen, a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálatnál, valamint azon gazdasági társaságoknál, amelyeknél a tulajdonosi jog gyakorlója a honvédelemért felelős miniszter, a rendvédelmi szerveknél, az Országgyűlési Őrségnél, az önkormányzati tűzoltóságoknál szolgálati jogviszonyban végzett munka, valamint a *közérdekű önkéntes tevékenységről szóló törvény szerinti közérdekű önkéntes tevékenység*, és a munkáltató által szervezett (kezdeményezett, irányított vagy jóváhagyott) társadalmi munka.

Vizsgálatom során ugyanakkor azt is megállapítottam, hogy az önkéntes munkával, illetve az IKSZ-el végezhető tevékenységek és azon intézmények köre, ahol a munkavégzésre sor kerülhet, nagyon hasonló. Így előfordulhat, hogy az érettségi előtt álló fiatalok az IKSZ keretében ugyanazon feladatokat látják el, mint az önkéntes munkát végzők. Míg azonban az önkéntesekre kiterjed az alkalmassági vizsgálati kötelezettség, addig a fiatalokra – akik többnyire még kiskorúak – nem.

Ezzel összefüggésben a következőket kívánom megjegyezni. A munka törvénykönyve (továbbiakban: Mt.) 294. § (1) bekezdés *a)* pontja értelmében fiatal munkavállalónak kell tekinteni a tizennyolcadik életévét be nem töltött munkavállalót. A fiatal munkavállalók védelme érdekében pedig mind az Mt., mind az Mvt. és az NM rendelet is, számos megkülönböztető szabályt tartalmaz.

Nem vitatom, hogy az IKSZ keretében végzett tevékenységük során a tanulók valóban nem végez(hetné)nek olyan tevékenységet, amely valamely munkakör feladatai közé tartoznak. Ennek ellenére – álláspontom szerint – tevékenységük, szolgálatuk során valójában munkát végeznek, és sok esetben nehéz éles határvonalat húzni, hogy az általuk ellátott tevékenység nem tartozik-e (mégis) valamely munkakör feladatai közé.

Így például nem egyértelmű számomra, hogy miért nem tekinthető munkaköri feladatnak az iskolai közösségi szolgálat keretében végzett játék az óvodáskorú vagy sajátos nevelési igényű gyerekekkel, noha az óvodapedagógiai jellegű tevékenység, felolvasás egy idősotthonban, bevásárlás az idős vagy fogyatékossággal élő ember számára, ami a természetbeni szociális ellátások egyik lényeges gondozási feladata, vagy az a tevékenység, ha a bűnmegelőzési jelenlét keretében a fiatalok rendőrségi járőrszolgálatot teljesítenek [2] vagy ha a baleset-megelőzési program során az egyik forgalmas gyalogos-átkelőhely közelében segítséget nyújtanak az átkelőknek[3].

A katasztrófavédelem keretében végzett IKSZ során – a katasztrófavédelmi igazgatóság honlapjának tájékoztatása szerint – „a diákok bekapcsolódhatnak a tűzmegelőzés és a tűzvédelem, a polgári védelem, illetve az iparbiztonság szakterületének munkájába. Közreműködhetnek például iskolájuk tűzriadótervének kidolgozásában, a terv gyakoroltatásának előkészítésében és végrehajtásában, az intézmény tűzvédelmi rendszerének ellenőrzésében, tűzoltóversenyek előkészítésében, szervezésében és lebonyolításában, de akár *az őket fogadó tűzoltólaktanya karbantartási tevékenységeiben is. Az iparbiztonság iránt érdeklődő diák a veszélyes áruszállítást nyomon követő rendszerek karbantartásában és alkalmazásában, illetve veszélyes üzemek bejárásán vehet részt, de tevékeny szerepet kaphat a katasztrófavédelmi műveleti labor járműveinek napi karbantartásában, üzemszerű működtetésében is.* Azok a középiskolások, akik a közösségi szolgálat egészét, tehát mind az ötven órát a katasztrófavédelemnél kívánják teljesíteni, mindhárom szakterület munkájába betekintést nyernek*”*[4]

A hivatkozott honlap részletes információt tartalmaz a közösségi szolgálatra jelentkezés szabályairól, azonban – mindazok ellenére, hogy ez utóbb felsorolt tevékenységek kifejezetten veszélyesnek minősülnek – az abban történő részvételnek nem teszi feltételévé az előzetes alkalmassági vizsgálat elvégzését, mindössze a szülő beleegyező nyilatkozatát kell csatolni. Az iskolai közösségi szolgálatot végző, érettségi előtt álló tanulók többnyire 18 éven aluliak, azaz az Mt. szabályozása szerint fiatalkorúak. A Mvt. 87.§ 8/A. pontja [5] a fiatalkorúakat a *sérülékeny csoport* kategóriájába sorolja.

---

[2] http://www.police.hu/hirek-es-informaciok/bunmegelozes/aktualis/kozossegi-szolgalat-a-bunmegelozesben

[3] http://www.police.hu/hirek-es-informaciok/baleset-megelozes/aktualis/iskolai-kozossegi-szolgalat-a-baleset-megelozes

[4] http://www.katasztrofavedelem.hu/index2.php?pageid=szervezet_hirek&hirid=1321

[5] NM. 8/A. Sérülékeny csoport: az a munkavállalói kategória, amelybe tartozó munkavállalókat testi, lelki adottságaik, állapotuk következtében a munkavégzéssel összefüggő kockázatok fokozottan fenyegetnek, illetve akik maguk is fokozott kockázatot jelenthetnek munkavégzésük során (pl. fiatalkorúak, terhes, nemrégen szült, anyatejet adó nők és szoptató anyák, idősödők, megváltozott munkaképességűek).

Meghatározása szerint a sérülékeny csoport az a munkavállalói kategória, amelybe tartozó munkavállalókat testi, lelki adottságaik, állapotuk következtében a munkavégzéssel összefüggő kockázatok fokozottan fenyegetnek, illetve akik maguk is fokozott kockázatot jelenthetnek munkavégzésük során.

Hasonlóan rendelkezik az NM 1. § *o)* pontja[6] is, amely szintén a sérülékeny – ezáltal munkavédelmi szempontból kiemelten védendő – csoportok közé sorolja a fiatalkorúakat. A sérülékeny csoportokra pedig fokozott munkavédelmi, munkabiztonsági előírások vonatkoznak. Ennek megfelelően az NM 4. § (1) bekezdése kifejezetten előírja, hogy fiatalkorúak esetében a munkavégzés megkezdését megelőzően előzetes munkaköri alkalmassági vizsgálatot kell végezni.[7]

Mindezek ismeretében – álláspontom szerint – *nem lehet egyértelműen kijelenteni, hogy az IKSZ esetében* – mivel nem tartozik a szervezett munkavégzés fogalma alá – *nem szükséges elvégezni az előzetes alkalmassági vizsgálatot*.

Különös figyelemmel arra a tényre, hogy az 50 órás közösségi szolgálat teljesítésének kötelezettsége – az Nkt. és az Emr. alapján – *valamennyi, a közoktatásban részt vevő, érettségi előtt álló fiatal vonatkozásában fennáll*. A jogszabály semmilyen kivételt, „mentesülési lehetőséget" nem biztosít. Ennek megfelelően a fogyatékossággal élő (pl. kerekesszékes, siket, látássérült, stb.), vagy valamilyen súlyos, krónikus betegségben szenvedő fiatalnak (epilepsziás, hiperaktív, szívbeteg, stb.) ugyanúgy teljesítenie kell a közösségi szolgálatot – előzetes orvosi vizsgálat nélkül –, mint az egészséges társainak.

Az igazoltan nem egészséges vagy ép gyermekek esetében azonban ez a körülmény komoly aggályt vet fel, hiszen az állapotuk figyelembe vétele nélkül ezeket a fiatalokat nem szerencsés – általuk ismeretlen – tevékenységekre beosztani. Annak eldöntésére pedig, hogy a fiatal alkalmas-e és milyen jellegű közösségi szolgálat teljesítésére, kizárólag az állapotát ismerő, hozzáértő egészségügyi szakember, szakorvos lehet jogosult – a közösségi szolgálat megkezdését megelőzően – elvégzett munkaköri alkalmassági vizsgálat eredményeként.

*Mindezek alapján megállapítom, hogy az előzetes munkaköri alkalmassági vizsgálat jelenlegi szabályozása, amely a közérdekű önkéntes tevékenység esetében, ahol a döntően nagykorú, már munkatapasztalattal rendelkező felnőttek számára, kötelező jelleggel írja elő az önkéntes munkavégzés megkezdése előtt az alkalmassági vizsgálat elvégzését, míg az iskolai közösségi szolgálat esetében, ahol szinte kizárólag kiskorú (esetleg a nagykorúságot éppen elért), tényleges munkatapasztalat nélküli fiatalok végeznek – az önkéntes munkával sok esetben azonos vagy hasonló – közösségi tevékenységet, ennek ellenére nem kell részt venniük az előzetes munkaköri alkalmassági vizsgálaton, a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság, valamint a fiatalkorúak fokozott munkahelyi védelmével összefüggő állami intézményvédelmi kötelezettség követelményével összefüggő visszásság bekövetkeztének közvetlen veszélyét hordozza magában.*

Álláspontom szerint az előzetes munkaköri alkalmassági vizsgálat kötelezettségét *nem a különböző munkavégzési formához, hanem az ellátandó tevékenység tartalmához, kellene kötni,* azaz *a ténylegesen betölteni kívánt munkakörhöz*. Jelenleg ugyanis abban az esetben kötelező az orvosi vizsgálat elvégzése, amennyiben az adott munkavégzési forma az Mvt. által definiált szervezett munkavégzés fogalma alá tartozik. A jogszabály hatályba lépése óta megjelent újabb, különböző típusú munkavégzési formák elterjedésével – pl. a szabálysértési eljárás során alkalmazott közérdekű munka, közérdekű önkéntes tevékenység, közfoglalkoztatás, stb. – a jogszabály folyamatosan módosításra került, így az általa *szervezett munkavégzés*ként meghatározott definíció is folyamatosan bővül. (Ennek ellenére a felsorolás nem teljes körű, hiszen vannak olyan – szervezett – munkavégzési formák, amelyeket a definíció nem tartalmaz.

[6] NM. 1. § *o)* pontja: E rendelet alkalmazásában sérülékeny csoportok a fiatalkorúak, továbbá várandós, nemrégen szült, anyatejet adó nők és szoptató anyák, valamint idősödők;

[7] NM. 4. § (1) Előzetes munkaköri alkalmassági vizsgálatot kell végezni a) a munkáltató által foglalkoztatni kívánt személynél a munkavégzés megkezdését megelőzően; bb) fiatalkorú,

Ilyen például az iskolaszövetkezeten keresztül történő munkavállalás, amelynek keretében szintén foglalkoztathatnak kiskorú munkavállalókat, azonban nem egyértelmű, hogy ezen munkavállalások esetében sor kerül-e az előzetes alkalmassági vizsgálatra.)

Önmagukban, a tételesen felsorolt munkavégzési formákból azonban nem lehet következtetni az azok keretében ténylegesen elvégzendő munkákra, az azok által betöltött munkakörökre, így nem lehet felmérni azok kockázatait sem. A munkavégzés formájából, megnevezéséből ugyanis nem lehet következtetni arra, hogy a munka tényleges ellátásához szükség van-e előzetes orvosi alkalmassági vizsgálatra.

A közérdekű önkéntes tevékenység keretében például lehet, hogy valaki jegyszedő, hostess, vagy irodai levelező munkakörben önkénteskedik, amely munkaköröknek nincsenek egészségügyi kockázatai, így nincs szükség az alkalmasság előzetes orvosi vizsgálatára sem, ugyanakkor önkéntesként részt vehet házépítési akcióban, vagy hajléktalanok segítésében is, amely tevékenységek magasabb egészségügyi kockázattal járnak.

Hasonló ellentmondásra hívtam fel a figyelmet az előzőekben az IKSZ esetében is, ahol a fiatalok akár a veszélyes áruszállítást nyomon követő rendszerek karbantartásában, vagy a katasztrófavédelmi műveleti labor járműveinek napi karbantartásában, üzemszerű működtetésében vehetnek részt. Míg tehát egyes munkakörökben a tevékenység ellátásához nincs szükség az egészségügyi alkalmasság igazolására (így például az irodai, adminisztratív munkakört betöltők esetében jelenleg sem kötelező az előzetes munkaköri alkalmassági vizsgálat elvégzése), addig a magasabb egészségügyi kockázatot jelentő munkakörök esetében – függetlenül attól, hogy azt milyen munkavégzési forma keretében látják el – a biztonságos munkavégzés biztosítása érdekében szükséges, és kötelező is a munkaköri alkalmasság előzetes orvosi igazolása.

Az előzetes munkaköri alkalmassági vizsgálat munkakörhöz és nem munkavégzési formához kötött szabályozása lehetővé tenné, hogy – például a közérdekű önkéntes tevékenység keretében – azokban a munkakörökben, amelyekben a tevékenység ellátását nem kell egészségügyi alkalmassággal igazolni, a munkát előzetes alkalmassági vizsgálat nélkül is el lehessen végezni és csak ott kelljen igazolni az alkalmasságot, ahol a munkakör jellege, annak egészségügyi kockázatai ezt megkövetelik. Így a szabályozás nem korlátozná aránytalanul az önkéntes munkát és magát az önkéntesség elvét, ugyanakkor eleget tenne a biztonságos munkavégzés követelményeinek is.

Mindezek alapján szükségesnek tartom, hogy mielőbb sor kerüljön a munkakörök ilyen szempontú felülvizsgálatára – ahogyan arra egyébként a korábban kiadott jelentésemre adott válaszában az EMMI család-és ifjúságügyért felelős államtitkára már ígéretet is tett. A munkakörök áttekintését követően arra is lehetőség nyílik, hogy a jogalkotó – az egészségügyi kockázatok figyelembe vétele mellett – meghatározza, hogy mely munkakörök esetében szükséges az *előzetes munkaköri alkalmassági vizsgálat* és mely munkaköröknél elegendő a *foglalkoztathatósági vizsgálat* elvégzése.

*III/3. A kötelező felelősségbiztosítás*

A felelősségbiztosítási szerződés általános szabályait a Polgári Törvénykönyv 6:470. § bekezdése tartalmazza. Eszerint a felelősségbiztosítási szerződés 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. A felelősségbiztosítás lényege tehát az, hogy a biztosító vállalja a biztosítottat ért olyan károk megtérítését, amelyek őt annak folytán érik, hogy valamely esemény következtében köteles valamely harmadik személyt ért károkat megtéríteni. Ez a kötelezettség a biztosítót nemcsak a kár megtérítése, hanem a sérelemdíj megfizetése vonatkozásában is terheli. Vizsgálatom során ugyanakkor megállapítottam, hogy – az alkalmassági vizsgálathoz hasonlóan – nem egyértelmű a két jogintézményre vonatkozó felelősségbiztosítási kötelezettség szabályozása sem.

A közérdekű önkéntes tevékenység esetében a Köt. 3. § (4) bekezdése előírja, hogy az a fogadó szervezet, amely jogszabály alapján köteles felelősségbiztosítási szerződést kötni az általa nyújtott szolgáltatás során okozott kár megtérítésére, illetve a személyiségi jogi jogsértésért járó sérelemdíj megfizetésére, csak akkor foglalkoztathat önkéntest, ha a felelősségbiztosítási szerződése kiterjed az önkéntes által okozott kár megtérítésére, illetve az önkéntes által elkövetett személyiségi jogi jogsértésért járó sérelemdíj megfizetésére is.

Mindezek alapján azoknak az egészségügyi, illetve szociális intézményeknek, amelyekre a vonatkozó jogszabályok előírják a szolgáltató, illetve fenntartó számára, hogy az ellátás biztonsága érdekében a tevékenységükre felelősségbiztosítási szerződést kell kötniük, csak akkor foglalkoztathatnak önkéntes munkást, ha a felelősségbiztosítási szerződésük kiterjed az önkéntesek által okozott károkra is. Emellett kötelező felelősségbiztosítást kötni abban az esetben is, ha az önkéntes harmadik országbeli állampolgár. [ Köt. 4. § (6) bekezdés][8] A jogszabály ugyanakkor nem rendelkezik arról, hogy hogyan, és *kinek kell viselnie azokat a károkat, amelyek nem az ezen ágazatokban történő önkéntes munkavégzés során merülnek fel, illetve nem az önkéntes tevékenysége által, hanem éppen az önkéntes egészségében, testi épségében, esetleg vagyonában (pl. munkaeszközében) keletkezik.*

Az iskolai közösségi szolgálat esetében azonban a felelősségbiztosítás szabályozása még hiányosabb, mivel arra vonatkozóan sem az Nkt. sem az Emr. nem tartalmaz rendelkezéseket. Mivel e tevékenység nem tartozik a Köt. hatálya alá, így – jogszabályi kötelezettség hiányában – *a tanulók által okozott károkra a fogadó intézményeknek nem kötelező felelősségbiztosítást kötnie.* Mindezek alapján nem eldönthető, hogy az így keletkező – a tanulók által okozott esetleges – károkat a fogadó intézménynek, az iskolának (fenntartónak), vagy magának a diáknak (törvényes képviselőjének) kell-e megtérítenie. Mindez annál is inkább aggályos, mivel *a hatályos szabályozás arra vonatkozóan sem ad egyértelmű iránymutatást,* hogy *kinek a felelősségi körébe tartozik annak a kárnak a megtérítése, amely a diákot ér(het)i a közösségi szolgálat teljesítése során*. A minden tanulóra kiterjedő, állam által biztosított ingyenes, általános gyermek- és ifjúsági balesetbiztosítás *kiterjed-e azokra a balesetekre, károkra, amelyek a tanulókat – esetlegesen – a közösségi szolgálat keretében végzett tevékenységük során éri*.

A közösségi szolgálat bevezetésével évről-évre munkatapasztalat nélküli, kiskorú diákok ezrei vesznek részt olyan tevékenységekben (munkavégzésben), ahol kárveszélynek tehetik ki magukat, társaikat vagy harmadik személyeket, s amelynek keretében a véletlenszerű balesetek, károkozások bekövetkezése – éppen a diákok munkában való járatlansága, valamint testi, lelki adottságaik miatt – szinte elkerülhetetlen. Éppen ezért szükség van e körben a felelősségbiztosítás kérdésének átfogó szabályozására.

*Fentiek alapján megállapítom, hogy a hatályos jogi szabályozás, amely az iskolai közösségi szolgálat esetében nem rendelkezik a felelősségbiztosítás szabályairól, a közérdekű önkéntes szolgálat esetében pedig csak szűk körben rendezi a felelősség kérdését, a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság, valamint a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggő visszásság bekövetkeztének közvetlen veszélyét hordozza magában.*

**Intézkedéseim**

A jelentésemben feltárt alkotmányos jogokkal összefüggő alapjogi visszásságok orvoslása és jövőbeni megelőzése érdekében az Ajbt. 37. § alapján *felkérem az emberi erőforrásokért felelős minisztert,*

[8] Köt. 4. § (6) A harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló törvény hatálya alá tartozó személy (a továbbiakban: harmadik országbeli állampolgár) - ide nem értve a menekültként vagy menedékesként elismert, bevándorolt, illetve letelepedett személyt - közérdekű önkéntes tevékenységet akkor végezhet, ha a) a fogadó szervezet az önkéntes által okozott kár megtérítésére, illetve az önkéntes által elkövetett személyiségi jogi jogsértésért járó sérelemdíj megfizetésére felelősségbiztosítási szerződést kötött,

- gondoskodjon arról, hogy az iskolai közösségi szolgálatra vonatkozó felelősségbiztosítási szabályokat mielőbb megalkossák, a közérdekű önkéntes tevékenységre vonatkozóakat pedig pontosítsák;
- *a nemzetgazdasági miniszterrel közösen* tekintse át az előzetes munkaköri alkalmassági vizsgálat elvégzésére vonatkozó hatályos szabályozást és vizsgálja meg annak a lehetőségét, miként biztosítható, hogy a jövőben csak azokban a munkakörökben legyen kötelező az előzetes munkaköri alkalmassági, vagy foglalkoztathatósági vizsgálat elvégzése, amely tevékenység egészségügyi kockázatai azt megkövetelik, illetve amely tevékenység ellátásához az egészségügyi alkalmasságot igazolni kell.

Budapest, 2016. március

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának**
**Jelentése**
**az AJB-729/2016. számú ügyben**

Előadó: dr. Győrffy Zsuzsanna

**A vizsgálat megindítása**

A panaszos szülők gyermekük ügyében kérték a biztos segítségét. Panaszbeadványukban arról számoltak be, hogy a 2013-ban született kislányukat 2014. augusztus 12-én a Komárom Esztergom Megyei Kormányhivatal Komáromi Járási Hivatal Járási Gyámhivatala[1] (a továbbiakban: komáromi gyámhivatal) nevelésbe vette, nevelőszülőkhöz helyezte. A panaszosok kifogásolták azt, hogy gyermekükkel való kapcsolattartásukat rendkívül megnehezíti, hogy a nevelőszülő a lakóhelyüktől 165 km-re lakik. A panaszosok 2014. október 3-án a lakhelyük szerint illetékes Veszprém Megyei Kormányhivatal Sümegi Járási Hivatal Járási Gyámhivatalában[2] (a továbbiakban: sümegi gyámhivatal) megjelentek és azt kérték, hogy a gyermeket közelükben lévő nevelőszülőnél helyezzék el, annak érdekében, hogy könnyebben látogathassák. A panaszosok szerint a jegyzőkönyvet a sümegi gyámhivatal továbbította a gyermek lakóhelye szerint illetékes komáromi gyámhivatalhoz. A panaszosok kifogásolták, hogy e kérésükkel kapcsolatban semmilyen tájékoztatást nem kaptak. Panaszirodánkon elmondták azt is, hogy a 2015. február 27-én kelt levelükben kérték, hogy a húsvéti ünnepekre a gyermeküket lakóhelyükre hazavihessék. Sérelmezték, hogy ezzel kapcsolatos kérelmükre sem kaptak választ.

A panaszbeadvány alapján felmerült a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye, a tisztességes eljáráshoz fűződő jog, valamint a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga sérelmének gyanúja, 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 b) pontja és (2) bekezdése alapján a komáromi gyámhivatal vezetőjétől – az ügyben keletkezett iratok másolatainak egyidejű megküldése mellett – tájékoztatást kértem a panaszosok által sérelmezettekkel kapcsolatos álláspontjáról, a gondozási hely megváltoztatására, valamint a kapcsolattartásra vonatkozó kérelmeik elbírálásának állásáról, valamint az azok alapján megtett intézkedésekről.

**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 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 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 (Gyvt.);

[1] Jogutód: Komárom-Esztergom Megyei Komáromi Járási Hivatal Hatósági és Gyámügyi Osztály
[2] Jogutód: Veszprém Megyei Kormányhivatal Sümegi Járási Hivatal hatósági és Gyámügyi Osztály

- 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 iratok és információk alapján a következő tényállás rögzíthető. A komáromi gyámhivatal vezetője válaszlevelében arról tájékoztatott, hogy 2014 novemberében a panaszosok gyermekének lakóhelyét az édesanya Veszprém megyei lakóhelyével megegyezően állapította meg a gyámhivatal. Az ügyben keletkezett iratokat ezért a KE-03C/GYAM/129-104/2014. számú végzésével az illetékessé vált sümegi gyámhivatalához áttette. A végzést a panaszosok 2014. november 26-án átvettek.

Mindezek alapján, a panaszbeadvány tartalmával összefüggésben megkerestem a sümegi gyámhivatal vezetőjét. A sümegi gyámhivatal – figyelemmel arra, hogy a komáromi gyámhivatal a gyermek gondozási helyének megváltoztatása tárgyában nem indított eljárást – a *nevelésbe vétel rendkívüli felülvizsgálata ügyében 2015. január 15-én eljárást indított*. A gyámhivatal megkereste a gyermekvédelmi szakszolgálatot és a gyermek lakóhelye szerint illetékes gyermekjóléti szolgálatot, véleményt kért a nevelőszülőtől és a gyermekvédelmi gyámtól. A gyermekvédelmi szakszolgált helyzetértékelése szerint a szülők és az anyai nagyszülő rendszeresen, a határozatba foglaltak szerint tartanak kapcsolatot a gyermekkel. A kislány a nevelőszülői családba beilleszkedett, jól érzi magát. A Komárom-Esztergom Megyei Pedagógiai Szakszolgálat Szakértői Bizottságának véleménye szerint a gyermek sajátos nevelési igényű, így heti két órában gyógypedagógiai fejlesztésre jogosult. Valamennyi szakember a nevelésbe vétel fenntartására tett javaslatot, hangsúlyozva a jelenlegi gondozási hely fenntartását, mivel a gyermek érdekét az állandóság és a biztonság szolgálja, speciális szükségleteinek kielégítése pedig a gondozási helyén biztosított. A szakvélemények 2015. április első felében már a gyámhivatal rendelkezésre álltak. A rendelkezésre álló iratok szerint a szülők már a nevelésbe vételi eljárás során kérték, hogy gyermeküket a tényleges tartózkodási helyükhöz közeli, Veszprém megyei nevelőszülőhöz helyezzék.

A panaszosok a felülvizsgálatra irányuló eljárás lezárása előtt kérték, hogy a húsvéti ünnepekre hazavihessék a kislányt. A gyámhatóság az eljárás során megkereste a szülők lakóhelye szerint illetékes gyermekjóléti szolgálatot, valamint a területi gyermekvédelmi szakszolgálatot, a nevelőszülői tanácsadót és belföldi jogsegély keretében kérte a gyermekvédelmi gyám és a nevelőszülő meghallgatását. A beérkezett vélemények figyelembe vételével a gyámhatóság 2015. március 27-én kelt, VE-06C/GYAM/00180-22/2015. számú határozatával a panaszosok időszakos kapcsolattartási kérelmét elutasította. Az édesanya a határozatot 2015. április 2-án átvette, a szülők jogorvoslati jogukkal nem éltek. Az anyai nagyszülő 2015. július 18-án pert kezdeményezett a gyermek nála való elhelyezése tárgyában.

A sümegi gyámhivatal a perindításról való értesülése után, a VE-06C/GYAM/00180-64/2015. számú, 2015. július 24-én kelt végzésével a felülvizsgálati eljárást felfüggesztette. Az anyai nagyszülő 2015. augusztus 28-án másolatban megküldte a sümegi gyámhivatalnak a Tapolcai Járásbíróság végzését, melyben a bíróság idézés kibocsátása nélkül elutasította a gyermek elhelyezése tárgyában benyújtott keresetlevelét. A sümegi gyámhivatal erre tekintettel a nevelésbe vétel felülvizsgálatára vonatkozó eljárás felfüggesztését 2015. augusztus 31-án megszüntette. Ugyanezen a napon érkeztette a gyámhivatal a Veszprém Megyei Kormányhivatal Gyámügyi és Igazságügyi Főosztálya VEC/001/00863-2/2015. számú levelét, amelyben a gyermek édesapja a sümegi gyámhivatal kizárását kérte.

A kizárási kérelemmel a gyámhivatal vezetője egyetértett, a másodfokú hatóság az eljárás lefolytatására pedig az Ajkai Járási Hivatalt jelölte ki. A kijelölés folytán illetékessé vált hatóság részére az iratanyagot a sümegi gyámhivatal 2015 szeptemberében megküldte.

**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.

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) bekezdés a) pontja szerint az alapvető jogok biztosa 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 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 éllel 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."*

Ha összevetjük az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében, az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésében, illetve Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében foglaltakat a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 2. § (1) bekezdésének, 57. § (1) bekezdésének és az Alkotmány 67. § (1) bekezdésének szövegével, akkor az állapítható meg, hogy a vizsgálat tárgyát képező jogállamiság elve, 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 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 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 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.

**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 preambulumában is, amely rögzíti, hogy a gyermeknek, figyelemmel fizikai és szellemi érettségének hiányára, különös védelemre és gondozásra van szüksége, nevezetesen megfelelő jogi védelemre, születése előtt és születése után egyaránt. Az 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 pedig a családi környezetétől ideiglenesen vagy véglegesen megfosztott gyermek védelmére és segítségére vonatkozó állami kötelezettséget rögzíti.

***III. Az ügy érdemében***

**1.** A vizsgált panaszügyben mindenekelőtt utalnom kell Ket. 33. §-ában foglaltakra, amely alapján az elsőfokú döntést az eljárás megindulásától számított 21 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 rendelkezésemre álló információk alapján a panaszosok húsvéti, időszakos kapcsolattartásra szabályozó, 2015. február 27-én benyújtott kérelmétől a sümegi gyámhivatal 2015. március 27-én – 20 munkanapon belül – érdemben döntött. *Mindebből következően e sérelmezett eljárás tekintetében alapvető joggal összefüggő visszásság nem állapítható meg.*

**2.** A Gyvt. 9. § (1) bekezdése a nevelésbe vett gyermek jogaként nevesíti, hogy az életkorához, egészségi állapotához, fejlettségéhez, valamint egyéb szükségleteihez igazodó állandóságot, érzelmi biztonságot nyújtó teljes körű ellátásban, gondozásban részesüljön. A nevelésbe vett gyermeknek – ha az érdekeivel nem ellentétes – joga van szüleivel, más hozzátartozóival való kapcsolattartáshoz.

A nevelésbe vétel megszüntetésének alapvető feltétele, hogy a szülő rendszeresen kapcsolat tartson gyermekével. A Gyvt. 80/A. § (4) bekezdés bb) alpontja szerint a gyámhatóság a nevelésbe vétel fenntartásának szükségességét soron kívül felülvizsgálja, ha a felülvizsgálatot indokoló egyéb körülmény jut a tudomására.

A Gyer. 105/A. § (1)-(3) bekezdései szerint a gyámhivatal a gyermek gondozási helyének kérelemre történő felülvizsgálatát a nevelésbe vétel felülvizsgálatának minősítheti. A gondozási hely megváltoztatását – mások mellett – a szülő is kérheti. A gondozási hely megváltoztatásához a gyámhivatal javaslatot kér a gyermekvédelmi szakszolgálattól azzal, hogy vizsgálata során véleményezze a gyermek gondozási helyét is. A Gyvt. 80/B. §-a alapján a gyámhatóság a gyermek gondozási helyét hivatalból vagy kérelemre akkor változtatja meg, ha azok a körülmények, amelyekre a gondozási hely meghatározására irányuló döntését alapozta, később lényegesen megváltoztak, vagy a kijelölt gondozási hely a gyermek érdekével ellentétes. a gondozási hely megváltoztatását megalapozza, ha a gyermekotthon telephelye vagy a nevelőszülő lakóhelye megváltozik és ezért a gyermek nevelését az addigi ellátási formában már nem vagy nem megfelelő módon lehet biztosítani.

A Gyvt. 79. § (1) bekezdés e) pontja kimondja, hogy a gyermek gondozási helyének meghatározásakor figyelemmel kell lenni a gyermek korábbi lakóhelyétől és nevelési-oktatási intézményétől való távolságra. A Gyer. 103. § (1) bekezdése alapján a gyámhivatalnak a gyermek gondozási helyének meghatározása során figyelembe kell vennie a gyermekvédelmi gyám, a gyermek gondozási helye, a vér szerinti családot gondozó család- és gyermekjóléti központ tájékoztatását, javaslatát, az ítélőképessége birtokában lévő gyermek véleményét is.

A feltárt tényállás szerint a gyermek nevelésbe vételéről a bejelentett lakóhelye szerint illetékes komáromi gyámhivatal döntött. A kislány gondozási helyének meghatározása is a gyámhivatal illetékességi területén történt. A szülők azonban életvitelszerűen már a nevelésbe vételi eljárás során is Veszprém megyében éltek, ezért kérték, hogy gyermeküket lakóhelyük közelében helyezzék el. Kérelmüket 2004 októberében megismételték. Időközben az édesanya lakóhelyet létesített Veszprém megyében, erre tekintettel a komáromi gyámhivatal az ügyiratot áttette az illetékessé vált sümegi gyámhivatalhoz.

*Megállapítható mindezek alapján, hogy a gyermek nevelésbe vételéről döntő komáromi gyámhivatal a panaszos szülők a gyermek lakóhelyükhöz közeli elhelyezésére való kérelmét figyelmen kívül hagyta, a szülők 2014 októberi, a gondozási hely megváltoztatására irányuló kérelme tárgyában eljárást nem indított. Mindebből következően a komáromi gyámhivatal eljárása a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményével, továbbá a panaszos szülők tisztességes eljáráshoz való jogával összefüggő visszásságot okozott. Nem érvényesült továbbá a gyermek legjobb érdekét figyelembe vevő eljárás elve, ezáltal sérült az érintett gyermek védelemhez és gondoskodáshoz fűződő joga is.*

**3.** A sümegi gyámhivatal a rendkívüli felülvizsgálati eljárást 2015 januárjában megindította, a szükséges szakvéleményeket beszerezte. Valamennyi szakember hangsúlyozta azt, hogy a gyermek érdekét az szolgálja, ha a nevelését, gondozását ellátó nevelőszülőnél marad. A kislány kötődése a nevelőszülői családhoz ugyanis már kialakult, speciális szükségleteinek kielégítése pedig a gondozási helyén jól biztosított. A gyámhivatalnak – a gyermek legjobb érdekének figyelembe vételével – a *szakvélemények alapján* arról kellett volna döntenie, hogy a nevelésbe vett gyermek Gyvt.-ben nevesített jogai közül (állandósághoz, biztonsághoz való joga vagy a családi kapcsolatokhoz fűződő joga) közül melyik élvezzen elsődlegességet. *Álláspontom szerint az érdemi döntés elmulasztása, valamint a felülvizsgálati eljárás indokolatlan felfüggése a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményével, továbbá a panaszos szülők tisztességes eljáráshoz való jogával összefüggő visszás helyzetet eredményezett, továbbá visszásságot okozott az érintett gyermeknek a védelemhez és gondoskodáshoz fűződő jogával összefüggésben.*

**Intézkedésem**

A jelentésemben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásságok bekövetkezésének jövőbeni megelőzése érdekében az Ajbt. 32 § (1) bekezdése alapján felkérem *a Komárom-Esztergom Megyei Komáromi Járási Hivatal Hatósági és Gyámügyi Osztály, valamint a Veszprém Megyei Kormányhivatal Sümegi Járási Hivatal Hatósági és Gyámügyi Osztály vezetőjét,* hogy eljárásaik során – az érintett gyermekek legfőbb érdekének érvényesülését figyelembe véve – a Ket. vonatkozó rendelkezései, valamint a gyermekvédelmi ágazati jogszabályok maradéktalan betartásával hozzák meg döntéseiket.

Budapest, 2016. február

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának**
**Jelentése**
**az AJB-897/2016. számú ügyben**

Előadó: dr. Tóth Lívia

**Az eljárás megindulása**

Jász-Nagykun-Szolnok megyei Fegyverneken élő, nevük elhallgatását kérő panaszosok fordultak beadvánnyal a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyetteshez. A panaszbeadvány összetett volt, a panaszosok több problémát is sérelmeztek, melyek közül az Aranykor Idősek Otthona (5231 Fegyvernek, Szent Erzsébet út 128.) működésével összefüggésben az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) alapján vizsgálatot rendeltem el, tekintettel arra, hogy a beadvány alapján felmerült az ellátottak alapvető joga sérelmének gyanúja. A panaszosok sérelmezték az otthonban uralkodó higiénés állapotokat, a gondozottakkal, valamint a személyzettel való bánásmódot is, továbbá az ápolás-gondozás embertelen körülményeit. A vizsgálat eredményes befejezése érdekében az üggyel kapcsolatban megkerestem és felkértem a Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Kormányhivatal Gyámügyi és Igazságügyi Főosztályát, hogy vizsgálja ki a panaszban foglaltakat.

**Az érintett alkotmányos jogok**

- a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye, valamint a tisztességes eljáráshoz való jog [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „*Magyarország független, demokratikus jogállam.”*];
- az élethez, és az emberi méltósághoz való jog [Alaptörvény II. cikk: *„Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz.”*];
- a személyes szabadsághoz való jog [Alaptörvény *IV. cikk*: *„Mindenkinek joga van a szabadsághoz és a személyi biztonsághoz.” „Senkit nem lehet szabadságától másként, mint törvényben meghatározott okokból és törvényben meghatározott eljárás alapján megfosztani. […]”*]

**Alkalmazott jogszabályok**

- Magyarország Alaptörvénye
- Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.)
- Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (Eütv.)
- A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (Szoctv.)
- A személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 1/2000. (I. 7.) SzCsM rendelet (SzCsM r.)
- A pszichiátriai betegek intézeti felvételének és az ellátásuk során alkalmazható korlátozó intézkedések szabályairól szóló 60/2004. (VII. 6.) ESzCsM rendelet

**A megállapított tényállás**

**1.** A hivatalomhoz eljuttatott beadvány szerint az otthon vezetője agresszíven viselkedik a személyzettel és a lakókkal is. A mozgásképtelen, mozgáskorlátozott ellátottak az emeleten vannak elhelyezve, a látogatók fogadását pedig korlátozzák az intézményben. A lakók mindig éhesek és fáznak, az otthonban nagyon rossz higiénés körülmények uralkodnak: a nővérek nem használnak gumikesztyűt, puszta kézzel mosdatják, tisztázzák a lakókat, a takarítást is ők végzik. A demens ellátottak „csak vegetálnak”, az intézmény nem biztosít számukra semmilyen foglalkozást.

**2.** A panaszbeadvány eredményes kivizsgálása érdekében felkértem a Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Kormányhivatal kormánymegbízottját, hogy vizsgálja ki a panaszban foglaltak megalapozottságát. A Gyámügyi és Igazságügyi Főosztály (a továbbiakban: Főosztály) az eljárás során, a helyszíni ellenőrzést követően *2015. november 4-én* kelt végzésével szakértőként kirendelte a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal (a továbbiakban: NRSZH) módszertani feladatokat ellátó szervezeti egységét az intézmény szolgáltatásai szakmai megfelelőségének ellenőrzése érdekében, egyidejűleg a fenntartó számára az ellenőrzési eljárás lezárásáig újabb ellátottak felvételét megtiltotta. Ezen túlmenően megkereste az ellátottjogi képviselőt annak érdekében, hogy helyszíni bejárást követően nyújtson tájékoztatást az intézmény ellátásának színvonaláról, az intézményben folytatott gondozási munkáról, valamint az esetlegesen tudomására jutott jogsértésekről.

Vizsgálatot folytatott az ügyben a Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Kormányhivatal Szolnoki Járási Hivatala Népegészségügyi Osztálya és a Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Kormányhivatal Élelmiszerlánc-biztonsági és Földművelésügyi Főosztálya is.

**A hatósági ellenőrzések tapasztalatai**

**2.1.** A *Főosztály* helyszíni ellenőrzésére *2015. október 29-én* került sor. A jegyzőkönyvben foglaltak alapján megállapították, hogy az épület állaga az évenkénti festések elmaradása miatt elhanyagolt. A mellékhelyiségek és zuhanyzók rendkívül elhasználódtak, cserére, illetve felújításra szorulnak. Az étkezőben fűtés nem volt, az ellenőrzés időpontjában takarító személyzet nem dolgozott, az intézményvezető pedig szabadságát töltötte. *A takarítási feladatokat ekkor a gondozói személyzet végezte ápolási feladatai közben.*

Megállapította a hatóság továbbá, hogy konyhai személyzet nincs alkalmazásban, az étkezéssel kapcsolatos teendőket szintén az ápoló személyzet végezte. Közösségi helyiséggel ugyan rendelkezik az otthon, de az az ellenőrzés időpontjában raktárként és ruha szárítóként funkcionált. *Az idősek fejlesztését egyáltalán nem végezték. A gondozókra nehezedő feladattöbblet miatt az ellátottak ellátása nem a megszokott ütemben és módon történik.* Az SzCsM r. 2. számú melléklete határozza meg a személyes gondoskodás formáinak szakmai létszámnormáit, miszerint a bentlakást nyújtó intézmények – jelen esetben idősek otthona – esetében 50 férőhelyre vetítve 12 fő ápoló-gondozó, valamint egy fő mentálhigiénés munkatárs alkalmazása kötelező. Az ellenőrzés során megállapították, hogy *a kötelezően előírt létszámnorma az intézményben nem biztosított. Az ellátottak részére külön foglalkozások, szabadidős tevékenységek nincsenek.*

A Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Kormányhivatal Szolnoki Járási Hivatala *Népegészségügyi Osztálya* az általa lefolytatott helyszíni ellenőrzésről készült jegyzőkönyvet másolatban tájékoztatásul megküldte a Főosztály részére, ebben a dokumentumban is rögzítették, hogy az előírt személyi létszámmal nem rendelkezik az intézmény. Kevés a szociális ápoló-gondozó, nem alkalmaznak mentálhigiénikust, mosó-vasaló nőt, továbbá a takarítójuk tartósan táppénzen van. *Létszámhiány következtében a szakdolgozók takarítói, tálalókonyhai és mosodai feladatokat is ellátnak, ez a hiányosság az ápolás minőségét rontja.* Az épület 2 szintes, azonban lift vagy lépcsőnjáró szerkezet nincs, *az akadálymentes közlekedés nem biztosított*. Az emeleti részen 4 fő él kerekesszékben, az ő lejutásuk az emeletről napi szinten nem megoldott. *A földszinten 2 demens lakó zárt szobában él, fokozott felügyeletre lenne szükségük, de ezt biztosítani nem tudják. Szobájuk elhanyagolt, koszos, jelzőkészülék nem volt elhelyezve.* A Népegészségügyi Osztály a hatáskörébe tartozó kérdésekben a szükséges intézkedést megtette: a helyszíni szemle során tapasztalt közegészségügyi, járványügyi hiányosságokkal kapcsolatban végzést adott ki az egészségügyi kártevők elleni védekezés hiánya miatt, melynek megtörténtét később a fenntartó igazolta.

A helyszíni ellenőrzést követően a Főosztály munkatársai telefonos interjú készítése céljából felkeresték 13 ellátott hozzátartozóját. Két ellátott esetében jeleztek problémát a gondozást illetően, a többi ellátott hozzátartozója elégedett volt a nyújtott szolgáltatással.

A Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Kormányhivatal *Élelmiszerlánc-biztonsági és Földművelésügyi Főosztálya* szakvéleménye alapján a *2015. október 29-én* megtartott ellenőrzés során több hiányosságot tapasztaltak. Az intézményben 2 fázisban mosogatnak, fertőtlenítő hatású mosogatószer nem volt – az ellenőrzés időpontjában elfogyott –, mely hiányosságot az ellenőrzés időtartama alatt pótolták. A dolgozók a mosogatás szabályait nem tudták elmondani. A hulladék gyűjtése nyitottan történik, hűtő hőmérsékleti ellenőrző lapot nem vezetnek. A tálalási hőfokot az ellenőrzés napján nem dokumentálták, HACCP kézikönyvet bemutatni nem tudtak. A tálalókonyhából nyíló raktárhelyiségben mosatlan retket és almát találtak, zöldség előkészítővel nem rendelkeztek. Az eltett ételminta mennyisége kevés volt. Megállapították, hogy a dolgozók élelmiszer-biztonsági ismeretei hiányosak, ezért soron kívüli oktatásukat rendelték el.

**2.2.** Az *ellátottjogi képviselő* helyszíni bejárására *2015. november 18-án* került sor. Tájékoztatása szerint *látogatás idején ebédeltetés folyt, az ebédlőben hideg volt, nem fűtöttek.* Megállapította, hogy az intézmény egész területén a tisztaság nagyobb odafigyelést igényelne, kellemetlen szag volt érezhető. A lakók elmondásuk szerint jól érzik magukat az intézményben, az ellátottakat hozzátartozóik gyakran látogatják. Tájékoztatása szerint *a földszinten a kulcsra zárt „betegszobában" két demens ellátott él. Szobájuk elhanyagolt, koszos, emberi méltóságot sértő körülmények között vannak elhelyezve. Jelzőkészülék nincs a lakószobában, a korlátozó intézkedés alkalmazásáról dokumentációt nem vezetnek.* Arra a kérdésre, hogy meddig és mikor vannak bezárva, egyértelmű választ nem kapott.

**2.3.** Az *NRSZH* szintén *2015. november 18-án* folytatta le az Aranykor Idősek Otthona ellenőrzését, melynek időpontjában az 50 fő engedélyezett férőhelyszámon 49 ellátott tartózkodott. A szakdolgozói létszám az elvárt 12 fővel szemben 9 fő volt, mentálhigiénés munkatársat nem foglalkoztattak Az akadálymentes közlekedés feltételei nem biztosítottak, az épület közös helyiségeiben nem találhatók kapaszkodók. A tárgyi feltételek tekintetében is számos hiányosságot állapítottak meg, többek között azt, hogy a vizesblokkok állapota nem felel meg sem az elvárható higiéniai, sem technikai feltételeknek, a csempék koszosak, a zuhanyrózsák töröttek, a fürdőhelyiségbe kerekesszékkel nem lehet biztonságosan bejutni. Megállapították, hogy „a vizesblokkok sürgősen felújításra szorulnak, jelen állapotukban balesetveszélyesek, valamint erősen kifogásolható higiéniai körülményekkel bírnak".

Az NRSZH jelentése kihangsúlyozta, hogy *az ellenőrzéskor helyszínen tapasztalt körülmények semmilyen szempontból nem feleltnek meg a demens ellátás feltételeinek.* Sem az épület adottságai, sem az udvar, sem a kert, sem a szakdolgozói létszám, sem pedig a dolgozók szakmai felkészültsége nem teszi lehetővé a demens gondozottak szakszerű és megfelelő színvonalon történő, biztonságos ellátását. Az ellátottak szobájának kulcsra zárása egyaránt felvet szakmai és ellátottjogi kérdéseket. Ez a módszer, illetve eszköz, semmilyen körülmények között nem alkalmazható ellátottakkal szemben. Ennek megfelelően javasolták a fenntartónak, hogy ennek figyelembevételével módosítsa működési engedélyét.

Az egyéni gondozási terveket a jogszabályi előírásoknak megfelelően dolgozták ki. A szakmai tartalom vonatkozásában azonban javasolt a dokumentumok felülvizsgálata, annak érdekében, hogy a gondozási terv részletesen tartalmazza az ellátást igénybe vevő fizikai, mentális állapotának helyzetét, az állapot javulás, illetve megőrzés érdekében szükséges, illetve javasolt feladatokat, valamint azok időbeli ütemezését. A szúrópróbaszerűen megvizsgált ellátotti dokumentációban szakmai hiányosságot a gondozási terv vonatkozásában találtak.

Az intézmény nem rendelkezik szakmai protokollokkal többek között az elhunyttal való teendőkkel, gyógyszerezéssel kapcsolatban, valamint intézkedési tervekkel rendkívüli események esetén. Az NRSZH javasolta *a technikai dolgozók számára, valamint a szakdolgozók számára belső utasítások kidolgozását, ezekből jelenleg egy sem áll rendelkezésre.* Megállapításai szerint a szakmai szabályozás és a kompetencia határok pontos kijelölése, az adekvát módon felépített szakmai struktúra egy jól szervezett, áttekinthető szakmai hátteret eredményezhet, azok hiánya azonban megjelenik az ellátottakkal való gondoskodásban. A szakmai program bemutatja a szolgáltatás teljes működését, de csak részben tartalmaz egyéni sajátosságokat, valamint csak nagyvonalakban, általánosságokban tartalmazza az elvárt szakmai tartalmat. A dokumentum szakmai tartalmában – és a gyakorlatban is – éppen azok a fejlesztési, rehabilitációs és gondozási feladatok nem jelennek meg, melyekre a gyakorlatban is nagy hangsúlyt kellene, hogy fektessen az intézmény. Javasolták a dokumentum teljes átdolgozását és kiegészítését.

*Az ellenőrzésről készült jegyzőkönyv azt is megállapította, hogy minden szolgáltatásnak rendelkeznie kell a jogszabályban meghatározott módon készült, és adekvát szakmai tartalmat tükröző alapdokumentummal, ezért szükségesnek tartották a dokumentum tartalmi elemeinek bővebb kifejtését, valamint a jelzett hiányosságok pótlását.*

A házirend tartalmilag részben megfelel a jogszabályi elvárásoknak, valamint részben megfelel alapvető funkciójának. A házirend jól látható helyekre ki van függesztve. Azonban javasolt a dokumentum átdolgozása, és a szakmai programmal összhangban történő kiegészítése. A gazdag szabadidős programlehetőségek, valamint azok rendszeressége és szervezettsége nem egyértelmű az ellátotti és munkatársi interjúk, valamint a szakmai programban leírtak és a házirendben megemlítettek tekintetében. Az ellenőrzéskor tapasztaltak alapján éppen ezen programok hiányára hívták fel a figyelmet az NRSZH munkatársai.

Az ellátotti interjúk során az idősek általában előadták, hogy már sok éve élnek ott, szeretnek az otthonban élni, hiányt nem jeleztek. Az otthonból kijárnak, ha egészségük engedi. A körülményeiket, a gondoskodást az otthonban megfelelőnek tartják. A látogatás során az NRSZH munkatársai megállapították, hogy a közös helyiségek (ebédlő, közösségi tér) hűvösek voltak, a fűtés szempontjából alulkapacitáltak. *Az értékmegőrzés nincs szabályozva,* a nagyobb értékű vagyonmegőrzésre irányuló igény pedig nem jellemző.

A szabadidős programok tekintetében is hiányosságokat tárt fel az NRSZH vizsgálata, ennek megfelelően javasolta a szabadidős programok és foglalkozások körének bővítése. Az intézmény nagy figyelmet fordít a testmozgásra, illetve szabadban történő időtöltésre télen és nyáron egyaránt, azonban javasolt ezt szervezetten, a szakmai programban lefektetett módon kialakítani.

*Az intézmény bejárásakor összességében családias hangulatot, azonban alulszervezettséget, valamint nem megfelelő tisztaságot és higiéniai körülményeket tapasztaltak.* Az ételt külső cég szállítja, összességében az étkezés minőségével elégedettek a lakók. Az ellenőrzés alkalmával azt tapasztalta a hatóság, hogy az intézmény dolgozói a magas átlagéletkorhoz, valamint az ellátási szükségletekhez igyekeznek igazítani figyelmüket és szakmai munkájukat, azonban *a jelzett létszámhiánnyal és a jelzett szakmai szabályozók hiányában ez nem, illetve csak nehezen valósítható meg az elvárt szakmai minőségben.* Az ellátottak ettől függetlenül arról számoltak be, hogy az intézmény biztosítja az ellátottak által elvárt nyugalmat és törődést annak ellenére, hogy a személyi-tárgyi feltételek tekintetében súlyos hiányosságokkal bírnak.

A szakértői vizsgálat során megállapították, hogy *az intézmény nem megfelelő szakmai kompetenciákon nyugvó működése mellett hiányoznak a következetes és átlátható elvek és szabályok, melyek mentén leírt és a gyakorlatban megjelenő koncepció megvalósításával a szolgáltató megfelelő szakmai színvonalon lenne képes biztosítani a kliensek ellátásának folyamatosságát és minőségét.*

A gyakorlatban megjelenő és a leírt koncepció egymással nem összhangban jelenik meg a kliensek ellátásában. A szakmai ellenőrzés során feltárt hiányosságokat javasolt mielőbb pótolni, mind a szakmai munka, mind a szakdolgozói létszám, mind pedig a dokumentáció vonatkozásában. Továbbá azonnali beavatkozást igényel a két fő demens ellátott ellátásának szakmai és tárgyi körülménye.

**2.4.** Mindezen információk birtokában a Főosztály *2015. december 28-án* kiadott végzésében felszólította a fenntartót a megállapított hiányosságok 30 napon belüli pótlására:

- az engedélyezett ellátotti létszámhoz kötelezően előírt személyi feltételek biztosítására,
- a demens ellátottak más intézménybe történő elhelyezésére,
- a teljes intézményi dokumentáció átdolgozására,
- a mozgásukban korlátozott ellátottak földszinten való elhelyezésére.

Mindezeken túl továbbra is megtiltotta új ellátottak felvételét az intézménybe. A Főosztály végzésében felhívta a fenntartó figyelmét, hogy amennyiben az előírt feltételeket a megadott határidőn belül nem teljesíti és határidő hosszabbítást sem kér, a hatóság az ellátható személyek számát csökkenteni fogja, vagy az engedélyest törli a szolgáltatói nyilvántartásból.

A *fenntartó 2016. január 27-i* levelében arról tájékoztatta a Főosztályt, hogy az NRSZH Szociális Hatósági Módszertani Osztályának szakértői véleményében foglaltak szerint átdolgozták a teljes intézményi dokumentációt. A demens ellátottak más intézménybe történő elhelyezésére azért nem kerülhetett sor, mert ahhoz hozzátartozóik nem járultak hozzá, továbbra is ragaszkodnak az intézményhez. A további hiányosságokat (festés, burkolat javítása, jelzőkészülék elhelyezése) pótolták, a korlátozó intézkedések alkalmazását dokumentálják. A fenntartó tájékoztatása szerint a mozgáskorlátozott ellátottak egy részét elhelyezték a földszinten, a lift kialakítása tervben van. 2016. február 1-től 2 fővel bővítik a személyzetet, egy további álláshely még betöltetlen. A fenntartó levelében a további hiányosságok pótlásához határidő hosszabbítást kért, melyet a főosztály engedélyezett.

**2.5.** Ezt követően a fenntartó *2016. március 2-án* kelt levelében arról tájékoztatta a Főosztályt, hogy az előzőekben ismertetett intézkedéseken kívül a mellékhelyiségek, zuhanyzók, konyha tisztasági festése megtörtént, a közösségi helyiség foglalkoztatásra alkalmas. A mozgáskorlátozott lakókat a földszinten helyezték el, a lift építésének kivitelezési munkálatait megrendelték, valamint teljesítették az előírt személyi feltételeket is. A Főosztály ezt követően *2016. március 18-án soron kívüli helyszíni utóellenőrzést* tartott az intézményben. A jegyzőkönyv szerint az összes lakószoba tisztasági festését, valamint a nyílászárók cseréjét és az épület külső szigetelését az idei évben pályázati pénzből tervezi finanszírozni az otthon. Az épületben meleg volt, kivéve az ebédlőt, amely hideg és fűtetlen volt. Ennek felfűtése az ebéd előtt 1 órával történik. A két demens lakó külön szobában lakik, egy fő egyedül, egy fő pedig másik ellátottal. A mozgáskorlátozott lakók közül többen még a felső szinten laknak, őket az ápolószemélyzet segíti az emeletről történő lejutáskor. A felső szinten lévő klubhelyiséget kitakarították, de továbbra is csak szárítóként funkcionál. Az intézményben 18 fő foglalkoztatott van, szabadidős tevékenységet azonban továbbra sem biztosít az otthon. Az ellenőrzés megállapította, hogy a Szakmai Program csak részben tartalmaz egyéni sajátosságokat és csak általánosságban tartalmazza az elvárt szakmai tartalmat. Nem jelennek meg benne azok a fejlesztési, gondozási tevékenységek, amelyekre a gyakorlatban is nagy hangsúlyt kellene fektetni. Fentiek ismeretében a Főosztály *2016. április 6-án* kelt végzésében felszólította az intézményt a Szakmai Program átdolgozására és hatályosítására, egyidejűleg továbbra is megtiltotta új ellátottak felvételét.

**A vizsgálat megállapításai**

**I. A hatáskör tekintetében**

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

Az ombudsmani gyakorlat a *közszolgáltatást végző szervek* fogalomkörébe tartozónak tekinti a szociális ellátást és különösen az idősellátást nyújtó bentlakásos 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 összefüggés-rendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának.

Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az állampolgári jogok országgyűlési biztosa következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi teszteket.

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

Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény Negyedik Módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi éllel azt mondta ki azt, hogy „*az Alkotmánybíróság a hatályát 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.”*

Ha összevetjük az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében, az Alaptörvény II. cikkében, valamint az Alaptörvény XIX. cikk (1)-(2) bekezdésében, és XX. cikk (1)-(2) bekezdésében foglaltakat a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 2. § (1) bekezdésének, az Alkotmány 54. § (1) bekezdésének, valamint 70/D. § (1)-(2) bekezdésének és 70/E §. (1)-(2) bekezdésének szövegével, akkor az állapítható meg, hogy a jelen vizsgálat tárgyát képező jogállamiság elve, az emberi méltósághoz való jog, valamint a testi és lelki 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 – *az Abh. megállapításaival összhangban* – irányadónak tekintem az Alkotmánybíróság által az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően és 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 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. 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 IV. cikk (1) bekezdése előírja, hogy *mindenkinek joga van a szabadsághoz és a személyi biztonsághoz,* a IV. cikk (2) bekezdés alapján pedig senkit nem lehet szabadságától másként, mint törvényben meghatározott okokból és törvényben meghatározott eljárás alapján megfosztani.

Az Alkotmánybíróság 36/2000. (X. 27.) AB határozatában kiemelte, hogy az *„Emberi Jogok Európai Egyezményéből, illetve a Bíróság esetjogi gyakorlatából, valamint a […] nemzetközi dokumentumokból megállapítható, hogy az elmebetegek tekintetében az ön- és közveszélyesség oka lehet a személyi szabadság korlátozásának, a kötelező pszichiátriai gyógykezelésnek. A nemzetközi dokumentumok és a Bíróság gyakorlata is a hangsúlyt főképpen az eljárási garanciákra helyezi, azaz, hogy az elmebetegség miatt történő szabadságkorlátozás ne lehessen önkényes, csak a szükséges mértékű legyen, és csak a szükséges ideig tartson.*" A személyi szabadság alapjogával kapcsolatban az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy „*e jog érvényesülése vizsgálható valamennyi – a személyi szabadságot valóban érintő – állami intézkedés alkotmányossági megítélésekor. […] A személyes szabadsághoz való jog érdemben felhívható valamennyi, a mozgás és a helyváltoztatást is korlátozó jogszabály alkotmányossági megítéléséhez. […] Ezen jogok korlátozásának alkotmányossága, a minden alapjog korlátozására irányadó (korábban az Alkotmány 8. § (2) bekezdésébe foglalt) követelmények figyelembevételével dönthető el. […]*Az Alkotmánybíróság szerint a személyes szabadság korlátozásával szemben fennálló alkotmányos követelmény, hogy a korlátozás feleljen meg a szükségesség és arányosság kritériumának.[1] Az Alkotmánybíróság 66/1991. (XII. 21.) AB határozatában is kiemelte, hogy a személyes szabadság alkotmányos alapjogát törvény az Alkotmány megengedő rendelkezése folytán korlátozhatja. Az egyes korlátozható rendelkezések azonban csak akkor fogadhatók el alkotmányszerűnek, ha az általuk elérni kívánt és alkotmányosan elismert célhoz képest a korlátozás szükségszerű és arányos.

[1] 36/2000. (X. 27.) AB határozat

E követelmény az Alaptörvény IV. cikk (1) bekezdésének és az alapvető jogok lényeges tartalmának korlátozását tiltó I. cikk (3) bekezdésének egymásra vonatkoztatásán alapul.

**III. A vizsgálat érdemi megállapításai, következtetések**

**1.** 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, amelyben 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 megavalósítása a megfelelő intézmények létrehozása mellett az igénybevételükkel kapcsolatos alanyi jogoknak a törvényekben való meghatározásával történik.[2] 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 polgárairól 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.** A fegyverneki Aranykor Idősek Otthona a SENGÁ-NET Szolgáltató Nonprofit Közhasznú Kft. fenntartásában működik, 2016 decemberéig határozott idejű működési engedéllyel rendelkezik. Az engedélyezett ellátotti létszám 50 fő, az épületben 28 db 1-2-3 ágyas szoba található.

**A tárgyi és személyi feltételek**

**1.** Az SzCsM r. 4. § (1) bekezdés *b)* és *c)* pontjai szerint a személyes gondoskodást nyújtó intézményt úgy kell kialakítani, hogy épületeinek építészeti megoldásai tegyék lehetővé az akadálymentes közlekedést, bútorzata és berendezési, felszerelési tárgyai, az életvitelhez szükséges körülmények feleljenek meg az ellátottak életkori sajátosságainak, egészségi és mozgásállapotának. A 41. § (4) bekezdése előírja, hogy a bentlakásos intézmény akkor alkalmas gondozási feladatok ellátására, ha – többek között – biztosított a folyamatos fűtés- és melegvíz-szolgáltatás. Szintén e paragrafus (2) bekezdésének *d-f)* pontjai meghatározzák azt is, hogy a bentlakásos intézményekben ki kell alakítani az intézmény jellege szerinti közösségi együttlétre, tevékenységre (pl. társalgó, könyvtár, foglalkoztató, kápolna, imaterem), valamint mentális gondozásra, az egészségügyi ellátás céljára (pl. orvosi szoba, betegszoba), továbbá gondozási egységenként legalább húsz négyzetméter alapterületű közösségi együttlétre, szolgáló helyiséget.

A vizsgálat megindításakor, a hatósági ellenőrzések idején az intézmény nem felelt meg a fenti követelményeknek. A kétszintes épületben lift vagy lépcsőnjáró szerkezet nem volt, a közösségi helyiségekben kapaszkodók nem voltak felszerelve, a mosdókba kerekesszékkel nem lehetett biztonságos bejutni. Az épület elhanyagolt állapotú volt az évenkénti tisztasági festések elmaradása miatt, az ebédlőt pedig nem fűtötték. A közösségi helyiséget a hatóság nem találta foglalkoztatásra alkalmasnak. Összességében elmondható, hogy az intézmény kialakítása nem felelt meg az ellátottak életkori sajátosságainak és mozgásállapotának sem.

*Megállapítom, hogy az otthon hiányos tárgyi feltételei a jogbiztonság követelményével, valamint emberi méltósághoz való jogával összefüggésben visszásságot okoztak.*

Az intézmény a hatóság végzésében foglaltaknak eleget téve az eljárás során orvosolta a fentiekben részletezett hiányosságok egy részét: a szükséges festési, burkolatjavítási munkálatokat elvégezték, a lift kivitelezése folyamatban van. Az ebédlőt étkezés előtt egy órával felfűtik.

[2] 28/1994. (V. 20.) AB határozat

A kapott tájékoztatás szerint az emeleten élő mozgáskorlátozott lakók egy részét a földszinten helyezték el, ám jelentésem elkészültének időpontjában még több mozgásában korlátozott ellátott lakott az emeleten, akiknek így mobilizálása, levegőztetése nehezen megoldott.

*Megállapítom, hogy mozgáskorlátozott lakók emeleten történő elhelyezése – lift hiányában – ezen ellátottak emberi méltósághoz való jogával összefüggésben visszásságot okoz.*

**2.** Az SzCSM r. 6. § (1) bekezdés *b)* pontja szerint az ellátásban részesülő személyekkel közvetlenül foglalkozó, személyes gondoskodást végző személyek legalább nyolcvan százalékának szakképzettnek kell lennie nappali ellátás és bentlakásos intézményi ellátás esetén. Az SzCsM r. 2. sz. melléklete szerint a bentlakásos idősek otthona esetében 50 főre vetítve 12 fős ápoló-gondozó személyzet biztosítása kötelező, valamint 1 fő szociális, mentálhigiénés munkatárs alkalmazása is előírás.

*A vizsgálat lefolytatása idején az otthon mindösszesen 9 fő gondozót foglalkoztatott és nem állt alkalmazásban mentálhigiénés munkatárs, amely körülmény a jogszerű működés tekintetében a jogbiztonság követelményével összefüggésben okozott visszásságot.*

Az intézmény az eljárás során a fenti visszásságot orvosolta, jelenleg az előírt kötelező szakmai létszámnorma biztosított az otthonban.

**Az ellátottak mentálhigiénés gondozása**

Az SzCsM r. 44. § (2) bekezdése rögzíti, hogy a bentlakásos intézményben folyó gondozási tevékenység alatt az intézmény szolgáltatását igénybe vevő személy részére nyújtott olyan fizikai, mentális és életvezetési segítséget kell érteni, amelynek során az igénybe vevő szociális, testi és szellemi állapotának megfelelő egyéni bánásmódban való részesítése keretében a hiányzó, vagy csak korlátozottan meglevő testi-szellemi funkcióinak helyreállítására és szinten tartására kerül sor.

A hatóságok az intézmény ellenőrzései során azt tapasztalták, hogy az ellátottak foglalkoztatása nem valósul meg, részükre az intézmény nem biztosít olyan szabadidős tevékenységeket, programokat, amelyek a mindennapok értékes eltöltését szolgálnák és az idősek még meglévő készségeit fejlesztenék, de legalább szinten tartanák. Az otthon nem rendelkezik szakmai protokollokkal, a Szakmai Program ugyan bemutatja a szolgáltatás teljes működését, de csak részben tartalmaz egyéni sajátosságokat, valamint csak nagyvonalakban, általánosságokban tartalmazza az elvárt szakmai tartalmat. Nem jelennek meg benne azok a fejlesztési, gondozási tevékenységek, amelyekre a gyakorlatban is nagy hangsúlyt kellene fektetni. Az ellenőrzés alkalmával azt tapasztalták a hatóságok, hogy az intézmény dolgozói a magas átlagéletkorhoz, valamint az ellátási szükségletekhez igyekeznek igazítani figyelmüket és szakmai munkájukat, azonban a jelzett létszámhiánnyal és a jelzett szakmai szabályozók hiányában ez nem, illetve csak nehezen valósítható meg az elvárt szakmai minőségben.

A szakértői vizsgálat megállapította, hogy az intézmény nem megfelelő szakmai kompetenciákon nyugvó működése mellett hiányoznak a következetes és átlátható elvek és szabályok, melyek mentén leírt és a gyakorlatban megjelenő koncepció megvalósításával a szolgáltató megfelelő szakmai színvonalon lenne képes biztosítani a kliensek ellátásának folyamatosságát és minőségét.

Számos jelentésemben hangsúlyoztam, hogy a szociális intézményi ellátás minőségbiztosítása jelentős mértékben a szakembereken múlik. Szakképzett és elhivatott szociális szakemberek nélkül nincs minőségi ellátórendszer. Sok esetben tapasztalható az a tendencia, hogy egy bentlakásos intézménybe került idős ember a bekerülését követően rohamosan – mind fizikailag, mind szellemileg – leépül. Az idősödés természetes velejárója a korábban meglévő készségek, képességek csökkenése, azonban – ahogyan a jogszabály is előírja –, törekedni kell arra, hogy az intézmény gondjaira bízott személyek minél tovább megőrizhessék fizikai és mentális egészségüket. Ez azonban célzott fejlesztő tevékenység, mentálhigiénés munka nélkül lehetetlen, különösen olyan keretek között, ahol a gondozó személyzetnek szakmai munkája elvégzése mellett konyhai kisegítői, takarítói munkakörbe tartozó feladatokat is el kell végezni, mely belátható módon a minőségi ápolási munka rovására történik. A megfelelő színvonalú szakmai munka az egyik legfontosabb tényező egy szociális szolgáltató működése során, hiszen csak így érhető el, hogy a bekerülő, teljes körű gondozást igénylő személyek a valódi igényeiknek és szükségletüknek megfelelő, az egyenlő bánásmód és az emberi méltóság követelményét szem előtt tartó szolgáltatásban részesüljenek.

*A fentiekből következően megállapítom, hogy az intézmény nem megfelelő szakmai kompetenciákon nyugvó működése, a szükséges szakmai előírások, irányelvek hiánya a jogbiztonsághoz való joggal és az ellátottak emberi méltósághoz való jogával összefüggésben visszásságot okoz.*

Az eljárás során az intézményi dokumentumokat, közöttük a Szakmai Programot is átdolgozták, de az vizsgálatom befejezéséig sem felelt meg a szakmai követelményeknek, további átdolgozása jelenleg is folyamatban van.

**A demens ellátottak személyes szabadságának korlátozása**

A Szoctv. 94/E. § (4) bekezdése szerint a személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmény az általa biztosított szolgáltatást olyan módon végzi, hogy figyelemmel legyen az ellátást igénybe vevőket megillető alkotmányos jogok maradéktalan és teljes körű tiszteletben tartására, különös figyelemmel az élethez, emberi méltósághoz, a testi épséghez, a testi-lelki egészséghez való jogra.

A hatósági ellenőrzések során kiderült, hogy a földszinti „betegszobában" két demens ellátott él, akiknek fokozott figyelemre és gondoskodásra lenne szükségük, ám mivel ezt az intézmény nem tudja biztosítani, a demens ellátottakat gyakorlatilag kulcsra zárt ajtó mögött, bezárva helyezték el. Az ellátottjogi képviselő és az NRSZH megállapítása szerint szobájuk elhanyagolt, koszos, emberi méltóságot sértő körülmények között élnek. Jelzőkészülék nincs a lakószobában, a korlátozó intézkedés alkalmazásáról dokumentációt nem vezetnek. Arra a kérdésre, hogy meddig és mikor vannak bezárva, egyértelmű választ nem érkezett. Az NRSZH megállapításai szerint az ellenőrzéskor helyszínen tapasztalt körülmények semmilyen szempontból nem felelnek meg a demens ellátás feltételeinek. Sem az épület adottságai, sem az udvar, sem a kert, sem a szakdolgozói létszám, sem pedig a dolgozók szakmai felkészültsége nem teszi lehetővé a demensek szakszerű és megfelelő színvonalon történő, biztonságos ellátását. Az ellátottak szobájának kulcsra zárása egyaránt felvet szakmai és ellátottjogi kérdéseket. Ez a módszer, illetve eszköz, semmilyen körülmények között nem alkalmazható az ellátottakkal szemben. Ennek megfelelően javasolták a fenntartónak, hogy a fentiek figyelembevételével módosítsa működési engedélyét. Továbbá azonnali beavatkozást sürgettek a két fő demens ellátott ellátásának szakmai és tárgyi körülményeire tekintettel.

A demens ellátottak gondozása komoly szakmai felkészültséget kíván a gondozó személyzettől, a demenciával élő ellátottak fokozott egészségügyi és szociális szükségletekkel rendelkeznek, szorosabb támogatást, állandó felügyeletet, segítést igényelnek. Állapotukból fakadóan különösen kiszolgáltatott személyekről van szó, a demens ellátottak – és egyáltalán az ellátottak – bezárása nem csak szakmai szempontból, de emberi jogi szempontból is elfogadhatatlan, az emberi méltóságot súlyosan sértő, embertelen, megalázó bánásmód. Természetesen a demens betegek gondozása során nagyobb arányban fordul elő korlátozó intézkedések alkalmazása, azonban az emberi méltósághoz való jog ez esetekben sem korlátozható, valamint minden korlátozó intézkedés csak addig tarthat, ameddig az elrendelés oka fennáll. „Emberi méltósága és élete mindenkinek érinthetetlen, aki ember, függetlenül fizikai és szellemi fejlettségétől, illetve állapotától, és attól is, hogy emberi lehetőségéből mennyit valósított meg, és miért annyit." Az Alkotmánybíróság az ember életét és méltóságát egységben szemlélte: nem választhatók külön az ember társadalmi és biológiai dimenziójához fűzhető jogok. Az emberi méltósághoz fűződő jog az alkotmánybírósági gyakorlatában *nem a személy szubjektumától függő méltóságérzethez kapcsolódott*, hanem azt jelentette, hogy a jog az életet az emberi minőséggel együtt ismeri el, és kapcsol ahhoz elidegeníthetetlen jogokat. Az Alkotmánybíróság szerint az emberi méltósághoz való jog a természetes személyek autonómiáját jelenti, vagyis az önrendelkezésüknek egy olyan, mindenki más rendelkezése alól kivont magja van, amelynél fogva *az ember alany marad, s nem válhat eszközzé vagy tárggyá.*[3] *Mindebből következően megállapítom, hogy a demens ellátottak kulcsra zárt ajtók mögötti elhelyezése az ellátottak élethez és emberi méltósághoz, valamint személyes szabadsághoz való jogával összefüggésben súlyos visszásságot okozott.*

A vizsgálat azt is megállapította, hogy a korlátozó intézkedések alkalmazásáról az intézmény nem vezetett dokumentációt. A Szoctv. 94/G § (2)-(4) bekezdései előírják, hogy a korlátozó intézkedések alkalmazása során az Eütv. 192. §-a szerint kell eljárni. E szerint a kezelőorvos feladatait az intézmény orvosa látja el, valamint a korlátozó módszerek, eljárások (a továbbiakban együtt: korlátozó intézkedés) alkalmazását *a külön jogszabályban meghatározott írásos formában kell dokumentálni*. Az intézmény orvosának elérhetősége hiányában az intézményvezető által műszakonként kijelölt, a korlátozó intézkedés alkalmazására döntési joggal rendelkező ápoló jogosult az intézkedés elrendelésére, ebben az esetben az intézmény orvosát és az intézmény vezetőjét a korlátozó intézkedés alkalmazásáról haladéktalanul tájékoztatni kell.

[3] 64/1991 (XII.17) AB határozat

Az intézmény orvosa a korlátozó intézkedés alkalmazásáról tájékoztatja az intézmény vezetőjét. Az intézményvezető feladata az intézkedéshez szükséges feltételek, illetve szükség esetén a többi ellátott védelmének biztosítása. *A korlátozásról az intézményvezető negyvennyolc órán belül köteles tájékoztatni a törvényes képviselőt és az ellátottjogi képviselőt.* A korlátozó intézkedés alkalmazása ellen az ellátást igénybe vevő vagy törvényes képviselője panasszal élhet az intézmény fenntartójánál.

A panasz kivizsgálásához és a döntéshez a fenntartó szakértőként pszichiáter szakorvost vesz igénybe.

Értelmi fogyatékosság és demencia következtében tartós veszélyeztető magatartást mutató betegeknél az osztály, a részleg és az intézet elhagyásának megtagadása és megakadályozása indokolt lehet, ám ebben az esetben is, az intézet területén történő mozgás korlátozása esetén – ide nem értve az elkülönítés, testi kényszer, rögzítés, lekötés esetét, melyekre szigorúbb szabályok vonatkoznak – a korlátozó intézkedés felülvizsgálatát, dokumentálását és jelentését 168 óránként el kell végezni[4].

A korlátozó intézkedések pontos, jogszabály által előírt formában történő dokumentálásának és az ellátottjogi képviselő értesítésének garanciális jelentősége abban áll, hogy ezen súlyos alapjog-korlátozó intézkedések menete visszakövethető legyen, a kiszolgáltatott helyzetben lévő ellátott érdekeinek, jogainak védelmére hivatott személy a leghamarabb értesüljön az intézkedésekről, és annak figyelemmel kísérésével, a szükségesség-arányosság kritériumainak szem előtt tartásával biztosíthassa az eljárás törvényességét.

*Mindezekre figyelemmel megállapítom, hogy a korlátozó intézkedések dokumentálásának elmaradása a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével és az ellátottak emberi méltósághoz való jogával összefüggésben visszásságot okozott.*

A Főosztály legutóbbi tájékoztatása szerint az eljárás során az intézményi dokumentációt felülvizsgálták, azt átdolgozták, jelenleg a korlátozó intézkedések dokumentálását elvégzi az intézmény. A hatóság végzésében foglaltaknak megfelelően az otthon jelenleg külön szobában gondozza a két demens ellátottat, egy fő egyedül, egy fő pedig egy másik ellátottal került elhelyezésre, valamint az intézmény gondoskodott a jelzőkészülék kiépítéséről is. A kapott tájékoztatás szerint a demens ellátottak más intézményben történő elhelyezésére azért nem került sor, mert – noha a szakmai megítélés szerint az ellátottak magasabb színvonalú és állapotuknak jobban megfelelő ellátás volna indokolt – a hozzátartozók az áthelyezéshez nem járultak hozzá.

Ezzel kapcsolatban fontosnak tartom megjegyezni, hogy amennyiben a demens ellátottak nem állnak cselekvőképességet érintő gondnokság alatt, úgy cselekvőképes személynek minősülnek, és esetleges állapotuknak jobban megfelelő intézménybe történő áthelyezésükhöz nincs szükség a hozzátartozók hozzájárulására. A tájékoztatás szerint jelenleg az intézmény már rendelkezik a biztonságos gondozást lehetővé tevő szakmai létszámmal, így annak megítélése, hogy a demens ellátottak gondozása a megfelelő színvonalon biztosítható-e az intézményben, a szociális hatóságok kompetenciájába tartozó szakmai kérdés.

Összességében megállapítható, hogy a széleskörű szakmai vizsgálat által feltárt hiányosságok és jogsértő körülmények megszüntetése érdekében az intézmény vezetése nyomban elkezdte a hibák kiküszöbölését, törekszik a jogszerű működés helyreállítására.

Időközben hivatalom számára is megküldték a tájékoztatást, mely szerint a Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Kormányhivatal Gyámügyi és Igazságügyi Főosztálya 2016. április 27-én kelt végzésében az Aranykor Idősek Otthona vonatkozásában megszüntette a hatósági eljárást és feloldotta az újabb ellátottak felvételét megtiltó rendelkezését azzal a feltétellel, hogy a fenntartó az intézmény székhelyén 2016. december 31-ig köteles biztosítani a hatályos jogszabályokban előírt valamennyi tárgyi feltételt.

**Intézkedéseim**

Mindezzel együtt a jelentésemben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásságok orvoslása, valamint jövőbeli megelőzése érdekében

- az Ajbt. 32. § (1) bekezdései értelmében *felkérem* a SENGÁ-NET Szolgáltató Nonprofit Közhasznú Kft. vezetőjét mint fenntartót és az Aranykor Idősek Otthona intézményvezetőjét, hogy haladéktalanul

[4] a pszichiátriai betegek intézeti felvételének és az ellátásuk során alkalmazható korlátozó intézkedések szabályairól szóló 60/2004. (VII. 6.) ESzCsM rendelet 5. § (9) bek.

- gondoskodjék arról, hogy az intézmény a jogszabályban előírt tárgyi feltételeknek eleget tegyen, az eljárás során feltárt és még nem orvosolt hiányosságokat pótolják;
- gondoskodjék olyan mentálhigiénés programok, foglalkozások megszervezéséről, melyek segítik az idős személyeket még meglévő képességeik szinten tartásában, fejlesztésében;
- intézkedjen annak érdekében, hogy az intézményi szabályzatok a jog- és szakmai szabályoknak teljes körűen megfeleljenek;
- gondoskodjék arról, hogy az ellátotti jogok – különös figyelemmel a korlátozó intézkedések alkalmazása esetén – maradéktalanul érvényesüljenek az intézményben.

- az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján *felkérem* a Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Kormányhivatal kormánymegbízottját, hogy a jövőben kísérje fokozott figyelemmel az Aranykor Idősek Otthona jogszabályoknak megfelelő működését, annak érdekében, hogy az ellátottak gondozása az elvárható szakmai színvonalon, alapvető jogaik maradéktalan tiszteletben tartása mellett folyhasson.

Budapest, 2016. május

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának**
**Jelentése**
**Az AJB-325/2016. számú ügyben**
(Előzményi ügy: AJB-8224/2015.)

Előadó: dr. Blaskovits Márta

**Az eljárás megindítása**

Egy magánszemély beadványozó panasszal fordult az alapvető jogok biztosához a Budapest III. kerületi ingatlana után kivetett telekadóval kapcsolatban. Panaszos beadványában előadta, hogy a kivetett telekadó nem felel meg az értékarányosság Alaptörvény XXX. cikkéből eredő követelményének. Hivatkozott arra, hogy az adótárgy melletti másik két telekhez tartozó utat magánútként vette át Budapest Főváros III Kerület, Óbuda-Békásmegyer Önkormányzata (a továbbiakban: Önkormányzat), amely miatt a telekre építési engedély sem adható ki. Mindezekre tekintettel a panaszos sérelmesnek tartja az Önkormányzat jegyzőjének az eljárását valamint az egyes helyi adókról szóló Budapest Főváros III. Kerület, Óbuda-Békásmegyer Önkormányzat Képviselő-testületének 49/2008. (IX.30.) számú rendeletét (a továbbiakban: Ör.).

Az ügyben 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 (továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam. Vizsgálatom során áttekintettem a helyi adókra vonatkozó központi szabályozást, az Ör. telekadóra vonatkozó rendelkezéseit valamint tájékoztatást kértem a panasszal érintett Önkormányzat jegyzőjétől.

**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**

- az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.)
- a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény (a továbbiakban: Hatv.)
- az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII.20.) Korm. rendelet (a továbbiakban: OTÉK)
- Budapesti Városrendezési és Építési Keretszabályzatáról szóló 47/1998. (X.15.) Főv. Kgy. rendelet (a továbbiakban: BVKSZ)
- Budapest Főváros III. Kerület, Óbuda-Békásmegyer Önkormányzat Képviselő-testületének 49/2008. (IX.30.) számú rendeletét (a továbbiakban: Ör.)

**A megállapított tényállás**

1. Beadványában a panaszos megírta, hogy a Budapest III. kerületi ingatlana után kivetett telekadót túlzó mértékűnek és aránytalannak tarja. Érvelésében e körben előadta, hogy az adótárgy melletti másik két telekhez tartozó utat magánútként vette át az Önkormányzat, amely miatt a telekre építési engedély sem adható ki. A panaszos rendkívül sérelmesnek tartja az Önkormányzat jegyzőjének az eljárását is, figyelemmel arra, hogy bár az adótárgyra építési engedély nem adható ki és e tényről az Önkormányzat jegyzőjének is tudomása volt, mégis telekadót vetett ki. Mindezekre tekintettel a panaszos sérelmesnek tartja az Önkormányzat jegyzőjének az eljárását valamint a panasszal érintett Ör. telekadóra vonatkozó rendelkezéseit.

2. A panaszban foglaltak megalapozott kivizsgálása céljából az Önkormányzat jegyzőjétől (a továbbiakban: önkormányzati adóhatóság) tájékoztatást kértem az ügyre vonatkozóan.

2.1. Az önkormányzati adóhatóság arra kérdésemre, hogy a telekadó mértékének a meghatározása során a helyi jogalkotás figyelemmel volt-e a Hatv. 6. § c) pontjában meghatározott azon követelményre, miszerint az adó mértékét a helyi sajátosságokhoz kell igazítani az alábbiakról tájékoztatott.

Az önkormányzati adóhatóság álláspontja szerint az Önkormányzat a Hatv. 6. § c) pontjában foglalt mindhárom kritériumnak (helyi sajátosságok, az önkormányzat gazdálkodási követelményei, az adóalanyok teherviselő képessége) megfelelve, azok szem előtt tartásával, indokoltan és országos viszonylatban is kivételes módon alakította ki az illetékességi területén található telkekre vonatkozó differenciált adómértékeket[1].

Az Önkormányzat 2011. évben döntött úgy, hogy az addig egységes adómértéket differenciálja, melynek eredményeként 2012. január l-jétől még nagyobb hangsúlyt fektetett arra, hogy a helyi sajátosságokra, az egyes adózók teherviselő képességére és az Önkormányzat gazdálkodási követelményeihez igazodóan határozza meg az Önkormányzat illetékességi területén lévő telkekre vonatkozó telekadó-mértékeket. A telekadó tekintetében tehát az egységes adómértéket 2012. évtől váltotta fel a differenciált szabályozás, mely folyamat eredményeként az Ör. 2015-ben már 7 féle adómértéket alkalmazott 9 szempont figyelembe vételével, különbséget téve a magánszemélyek és nem magánszemélyek, a kül- és belterületi telkek, továbbá a beépítésre szánt és beépítésre nem szánt övezetek, valamint a 3000 $m^2$-t meghaladó bevásárlóközpontokhoz, üzletekhez tartozó telkek között. A differenciált adómértékeken felül az Ör. 11. § (3) bekezdése 2013. január l-jétől eltérő adómértéket határoz meg a 3000 $m^2$-t meghaladó bevásárlóközpontokhoz, üzletekhez tartozó telkek vonatkozásában is. Az önkormányzati adóhatóság válaszában hivatkozott továbbá arra is, hogy az Ör. a törvényi kedvezményeken, mentességeken felül további kedvezmények, mentességek bevezetésével is igyekszik kielégíteni a Hatv. 6. § c) pontja által támasztott követelményeket. Ennek megfelelően az Ör. hatályba lépésétől mentességet élvez az a magánszemély, aki jogerős építési engedéllyel rendelkezik az építési engedély jogerőre emelkedésétől és végrehajthatóvá válásától számított két évig; a 2009-2011. években mentes volt az a magánszemély tulajdonában lévő belterületi építési telek, amelyen épület vagy építmény állt, illetve 2012. évtől az a magánszemély tulajdonában lévő telek, amelyen a Hatv. 52. § 60. pontjában meghatározott lakóépület áll; továbbá 2012. december 31-ig mentes volt a vagyoni értékű jog fennállásáig az a lakóingatlanhoz tartozó földrészlet (2011.12.31-ig) / telek (2012.01.01-től), amelyre vonatkozóan korábbi tulajdonosa életjáradéki vagy tartási szerződést kötött, és ennek kapcsán az ingatlan-nyilvántartásba tulajdonosként jogi személy, míg haszonélvezőként, vagy használóként a korábbi tulajdonos került bejegyzésre; majd pedig 2013. december 31-ig 800 $m^2$-ig, 2014. január l-jétől 1000 $m^2$-ig mentes az a magánszemély tulajdonában lévő telek, amelyen legalább 12 $m^2$ alapterületű építményadó-köteles építmény áll.

Az említett differenciálási folyamatnak a további finomításaként méltánylásra kerültek azon adózói igények, miszerint a telkek értékbeli különbségei az eddigiekhez képest még jobban tükröződjenek az adómértékek kialakításában, melynek eredményeként – az előzőekben felsorolt mentességeken és kedvezményeken túl – 2016. január 1-jétől mentességet élvez a magánszemély tulajdonában lévő – Óbuda- Békásmegyer Városrendezési

[1] A Hatv. 6. § c) pontja értelmében 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. 22. § *a)* pontja értelmében a telekadó évi mértékének felső határa 200 Ft/m2. A törvényi felső határok és a figyelembe veendő időszak egyes éveinek fogyasztói árindexe együttesen (ezek szorzata) határozza meg ezen adónem esetében a tárgyévi adómaximumot. Az így megállapított adómérték keretén belül van lehetősége a képviselő-testületnek a telekadó éves mértékének meghatározására.

és Építési Szabályzata (a továbbiakban: ÓBVSZ) szerint – beépítésre nem szánt övezetben fekvő telek. Továbbá 2016. január 1-jétől mentes a magánszemély tulajdonában álló – ÓBVSZ szerinti – beépítésre szánt építési övezetben lévő telek, amely a közterületnek gépjármű-közlekedésre alkalmas részéről az adott közterületre vonatkozó jogszabályi előírások szerint, vagy önálló helyrajzi számon útként nyilvántartott magánútról gépjárművel közvetlenül, zöldfelület, illetve termőföld sérelme nélkül nem megközelíthető.

2.2. A panasszal érintett ingatlanra kivetett telekadó értékarányosságával kapcsolatban az önkormányzati adóhatóság arról tájékoztatott, hogy az ingatlan a közhiteles ingatlan-nyilvántartás szerint egy belterületen fekvő 916 $m^2$ alapterületű *„kivett beépítetlen terület"*, mely az ÓBVSZ alapján L5-III-O övezetbe (oldalhatáros és aprótelkes, oldalhatáros beépítésű kertvárosias lakóterület) tartozó beépítésre szánt terület, amely jelenleg azonban közvetlen út kapcsolattal nem rendelkezik. Panaszos a nevezett ingatlanra 2015. január 14. napján kelt telekadó-bevallást nyújtott be, amelyben a 916 $m^2$ alapterületű ingatlannak 2012. január l-jétől 1/1 tulajdoni hányadú tulajdonosaként tüntette fel magát. Az elsőfokú adóhatóság a közhiteles ingatlan-nyilvántartás adatai alapján megállapította, hogy a tárgyi ingatlannak adózó 1993. február 19. napjától 1/2 arányban, 1993. december 27. napjától pedig 1/1 arányban tulajdonosa, azonban azt is megállapította, hogy adózó 1/2 tulajdoni hányadára 1993. december 27. napjától holtig tartó haszonélvezeti jog volt bejegyezve, melynek jogosultja 2011. január 16. napján elhunyt. Fentiek alapján adózónak az ingatlan vonatkozásában 2011. december 31-ig 1/2 tulajdoni hányad után, 2012. január 1-jétől 1/1 tulajdoni hányad után keletkezett telekadó fizetési kötelezettsége.

Az elsőfokú adóhatóság a közhiteles ingatlan-nyilvántartásban szereplő adatok alapján határozatban megállapította adózó telekadó fizetési kötelezettségét a 2010–2015. évek tekintetében. Az Ör. alapján a tárgyi ingatlanra vonatkozó telekadó-mértékek: 2010. évben 40 Ft/$m^2$/év, 2011–2015. években 100 Ft/$m^2$/év. Az önkormányzati adóhatóság álláspontja szerint a panasszal érintett telek vonatkozásában alkalmazott telekadó-mértékek az adott évben megállapítható adómaximum mértékéhez képest nem minősíthetőek eltúlzottnak. Kiemelte az önkormányzati adóhatóság továbbá azt is, hogy a panaszos által értékaránytalannak minősített 430.520 Ft telekadó, nem az egy évre vonatkozó telekadó fizetési kötelezettséget jelenti, hanem az Art. 164. § (1) bekezdésében meghatározott elévülési időn belül a 2010–2015. évekre (6 év) összesen kivetett telekadót, melynek egy összegben való utólagos megállapítására azért került sor, mert a panaszos csak a 2015. évben – késedelmesen – tett eleget bevallási kötelezettségének.

2.3. Az önkormányzati adóhatóság arra a kérdésemre, hogy milyen jogi akadálya van annak, hogy a panasszal érintett telekre építési engedélyt adjanak ki arról tájékoztatott, hogy a Békásmegyer-Ófaluban, az Óbor közből a korábban – 1991-ben elfogadott Részletes Rendezési Terv – és a jelenleg is a területre érvényes Kerületi Szabályozási Terv (a továbbiakban: KSZT) alapján az Óbor utcával párhuzamosan egy új utca alakulna ki. A szabályozás alapján korábban kialakult útként nyilvántartott földrészletek, azonban azok szerződés hiányában nem kerültek közhasználat céljára átadásra, az utak tulajdonosai így jelenleg is magánszemélyek. A tervezett új utca mentén több telek – többek között a panasszal érintett ingatlan – is kialakult, melyek a fenti területek közhasználatának hiányában jogilag nem rendelkeznek közterületi kapcsolattal. Az Étv. 19. § (1) bekezdése szerint főszabály szerint beépítésre szánt területen épület csak építési telken helyezhető el. Az építési telek fogalmát az OTÉK 1. mellékletének 30. pontja definiálja, mely szerint építési telek az a telek, amely beépítésre szánt területen fekszik, az építési szabályoknak megfelelően kialakított, a közterületnek gépjármű-közlekedésre alkalmas részéről az adott közterületre vonatkozó jogszabályi előírások szerint, vagy önálló helyrajzi számon útként nyilvántartott magánútról gépjárművel közvetlenül, zöldfelület, illetve termőföld sérelme nélkül megközelíthető és amelynek a közterülettel vagy magánúttal közös határvonala legalább 3,00 m.

2.4. A Budapesti Városrendezési és Építési Keretszabályzatáról szóló 47/1998. (X.15.) Főv. Kgy. rendelet (BVKSZ) 2. § (7) bekezdése értelmében belterületen a telkek megközelítésére szolgáló magánutat kialakítani akkor lehet, ha a magánút – az erről szóló külön szerződésben foglaltak keretei között – közhasználat céljára átadott területként és a közterületekre vonatkozó rendelkezések szerint kerül kialakításra. Fentiekre figyelemmel a magánutat abban az esetben lehet az építési telkeket kiszolgáló magánútnak tekinteni, ha a BVKSZ 2. § (7) bekezdésében rögzített feltételek teljesülnek. Mindezek alapján a panasszal érintett telekre tehát csak akkor lehetne építési engedélyt kiadni, ha az ingatlan olyan magánútról lenne megközelíthető, amely közhasználat céljára át van adva. Ezzel összefüggésben az önkormányzati adóhatóság előadta, hogy a telek tulajdonosai és az Önkormányzat között több alkalommal voltak tárgyalások a már kialakult „magánutak" szabaddá tételének és helyzetük jogi rendezésének érdekében, hogy a mellettük lévő ingatlanok megközelíthetőek és közművesítést követően beépíthetőek legyenek.

Az Önkormányzat fentiekre tekintettel kezdeményezte a magánutak – csere útján történő – megvásárlását a magántulajdonosoktól, így a panasszal érintett ingatlan beépíthetőségének akadálya a két magánút önkormányzati tulajdonba kerülése esetén az önkormányzat részéről elhárulhat, azonban az építési engedély kiadásához további – egyéb jogszabályokban előírt – feltételek teljesülésére is szükség lehet. Mindezekre tekintettel az önkormányzati adóhatóság a panaszos azon állításával kapcsolatban, miszerint *„az adótárgy melletti másik két telekhez tartozó utat magánútként vette át az önkormányzat"* előadta, hogy az Önkormányzat még nem tudta megvenni az utakat. A kialakult helyzet orvoslása jelenleg is folyamatban van. Összefoglalva, a tárgyi ingatlan bár beépítésre szánt övezetben található, jelenleg építési engedély nem adható ki rá, mivel nem felel meg az OTÉK „építési telek" fogalmának, azonban az Önkormányzat kiemelt figyelmet fordít a tárgyi és az ahhoz hasonló telkek helyzetének rendezésére. Az Önkormányzat adóhatóság tájékoztatott továbbá arról is, hogy a panaszos által hivatkozott ingatlan vonatkozásában folyamatosan törekszik arra, hogy az említett magánutak megvásárlása megtörténjen, melynek bekövetkezéséig a Képviselő-testület – figyelembe véve a tárgyi és az ahhoz hasonló ingatlanok tulajdonosainak érdekeit – a 2016. évtől kivette a közvetlen útkapcsolattal nem rendelkező telkeket a telekadó hatálya alól. E problémakör kapcsán arra vonatkozóan, hogy milyen intézkedéseket tett, illetve tervez tenni az az önkormányzati adóhatóság, előadta, hogy annak érdekében, hogy az egyébként beépítésre szánt telek ténylegesen beépíthetővé váljanak, folyamatosan tárgyalásokat folytat a magánutak megvásárlására; és a jelenleg fennálló akadály elhárításáig 2016. január 1-jétől telekadó-mentességet kaptak az érintett telkek tulajdonosai.

**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 (Ajbt.) határozza meg. Annak 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. Az ombudsmani gyakorlat eddig is világossá tette, hogy a biztos számára egy adott jogi szabályozás alapjogi aspektusú vizsgálatára, valamint a jogszabály hiányosságával, tartalmi hibáival, avagy a hatósági jogalkalmazással 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, valamint a jogalkalmazók irányába a normaszöveggel illetve a joggyakorlattal kapcsolatban felmerülő alapjogi, alkotmányossági aggályokat.

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 teszteket.

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 közteherviselési kötelezettséget, amelynek célja, hogy a zavartalan társadalmi működéshez, a közösség által ellátandó feladatokhoz szükséges anyagi fedezetet biztosítsa. E kötelezettség a teherbíró képességen alapul, azaz mindenki olyan mértékben köteles részt vállalni a közös szükségletek fedezéséből, amennyire ezt körülményei lehetővé teszik. A közteherviselés ezen elvének az egyes hozzájárulás-típusokra és jogalanyokra való konkretizálása törvényi szabályozás feladata.

Az Alaptörvényhez fűzött Kommentár szerint az Alaptörvény XXX. cikke a közös szükségletekhez való hozzájárulás tekintetében főszabályként két tényezőt vesz figyelembe: az egyik a *teherbíró képesség*, a másik a *gazdaságban való részvétel*. A közös szükségletként történő megfogalmazás egyben jól tükrözi, hogy valójában nem kizárólag az állam célját szolgálja a befizetés, hanem az állam által nyújtott gazdasági, szociális és kulturális szolgáltatásokat is ebből finanszírozzák, ami már közösségi érdek, és összefügg a társadalmi szolidaritás és a vásárolt jog elvével.

Ugyanezt erősítette meg az Alkotmánybíróság is, amikor kimondta, hogy az *adó elsődleges rendeltetése*, hogy az adófizetés révén a természetes és jogi személyek a jövedelmi és vagyoni viszonyaiknak megfelelően hozzájáruljanak a közterhekhez, azaz megteremtsék a pénzügyi fedezetet az állami szervek fenntartásához, illetőleg – az állami újraelosztás révén – a különböző közérdekű feladatok ellátásához. Emellett azonban az adó – bár másodlagosan, de egyáltalán nem elhanyagolhatóan – az állami gazdaságpolitikának is fontos eszköze, amelynek segítségével a törvényalkotó direkt vagy indirekt módon orientálni tudja a gazdasági élet szereplőit [31/1998. (VI.25.) AB határozat].

**III. Az ügy érdemében**

A panaszos azt sérelmezte, hogy az ingatlanára kivetett telekadó túlzó mértékű és aránytalan, figyelemmel arra, hogy a telekre nem adható ki építési engedély, és e körülményt, a helyi jogalkotás, mint helyi sajátosságot nem értékelt a telekadó mentesség körében.

Továbbá aggályainak az önkormányzati adóhatóság eljárását illetően is hangot adott, miszerint arról, hogy a telekre építési engedély nem adható ki, az önkormányzati adóhatóságnak is tudomása volt, mégis telekadót vetett ki. Mindebből következően vizsgálatom elsősorban arra irányult, hogy az adókivetés során miként érvényesült a közteherviseléshez a teherbíró képesség alapján történő arányos hozzájárulás követelménye. E körben megvizsgáltam, hogy a helyi jogalkotás figyelembe vette-e a Hatv. 6. § *c)* pontjában megfogalmazott jogegyenlőségi követelményt.

Az Alaptörvény rendszerében a közteherviselés alkotmányos kötelezettség. 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 elvi éllel mondta ki, 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.

A fent hivatkozott AB határozatokkal azonos elvi álláspontot a Kúria Önkormányzati Tanácsa eddigi gyakorlatában több alkalommal foglalkozott a Hatv. 6. § c) pontja szerinti, az önkormányzat gazdálkodási követelményeivel és az adózó teherbíró képességével egyenértékű követelményeknek minősülő *„helyi sajátosságok”* tartalmának meghatározásával, valamint a Hatv. 6. § d) pontjában az önkormányzati jogalkotó által a Hatv.-ban tételesen megjelölt mentességeken túl nyújtható mentességek körével.

A Hatv. 6. § c) pontjának „a helyi sajátosságokhoz, az önkormányzat gazdálkodási követelményeihez és az adóalanyok teherviselő képességéhez igazodó” fordulatának értelmezése kapcsán a Kúria a Köf.5.025/2014. számú határozatában megállapította, hogy az a Hatv. jogegyenlőségi szabálya: az önkormányzati jogalkotó a rendelet hatálya alá tartozó valamennyi adóalany esetében a kötelezettség mértékét a vagyontömegben megtestesülő értékhez kötheti, attól eltérni a helyi sajátosságok, avagy az önkormányzat gazdálkodási követelményei által indokolt esetben lehetséges. A Hatv. általános rendelkezései között elhelyezett 6. § d) pontja az önkormányzati jogalkotó által nyújtható mentességek körét – a tételesen megjelölt mentességeken túl – nyitva hagyja.

A Hatv. rendelkezései ebben a tekintetben „minimumszabályként” értékelhetők, azaz az önkormányzati jogalkotó a törvényi mentességi szabályokon túl, további mentességeket adhat az adózóknak. A panasszal érintett esetben nem hagyható figyelmen kívül azonban az a körülmény, hogy az adó tárgya a Hatv. 52. § 16. pontja szerinti telek. A fogalom-meghatározás szerint a telek: „az épülettel, épületrésszel be nem épített földterület (...)”. A fogalom magában foglalja a település illetékességi területéhez tartozó valamennyi belterületi és külterületi ingatlant. Erre tekintettel *álláspontom szerint a telekadó esetében a Hatv. 6. § d) pontja, mint minimumszabály nem determinálja a települési önkormányzatok által kialakítható szabályozás irányát az önkormányzati jogalkotó által nyújtható mentességeket illetően. Mindezek alapján az adómérték meghatározásakor figyelembe veendő szempontok – úgymint a helyi sajátosságok, önkormányzat gazdálkodási követelményei, arányos az adóalanyok teherbíró képességhez igazodó közteherviselés – bármelyikének a sérelme az önkormányzati rendeletben meghatározott adómértékre vonatkozó rendelkezés jogellenességének megállapítására vezet. A Hatv. 6. § c) és d) pontja ugyanis az Alaptörvény adóalanyt védő teherbíró képességre és a közteherviselés arányosságára vonatkozó előírásait közvetíti az önkormányzati jogalkotás számára.*

A Kúria helyi sajátosságként tekintett az eddigiekben a külterületi ingatlanok méretbeli sajátosságaira, a funkcióbeli különbségekre [a Kúria Köf.5045/2013. számú határozata], a településen belüli elhelyezkedésre [Kúria Köf.5001/2013. számú határozata]. *Mindezek alapján megállapítható, hogy az adótárgy funkciója, illetőleg az adótárggyal kapcsolatos lényeges, általánostól eltérő körülménye eredményezhet olyan sajátosságot, amelyre tekintettel kell lenni a telekadó mértékének megállapításakor. A Hatv. 6. § d) pontja szerinti felhatalmazáson alapuló mentesség, kedvezmény szabálya azonban akkor felel meg a jogegyenlőség 6. § c) pontja szerinti követelményének, amennyiben az ésszerű indokokkal alátámasztható.*

Az érintett önkormányzati adóhatóság állásfoglalásából egyértelműen kitűnően megállapítható, hogy a panasszal érintett telekre nem adható ki építési engedély, azt csak akkor lehetne kiadni, ha az ingatlan olyan magánútról lenne megközelíthető, amely közhasználat céljára át van adva. Panaszos az elmúlt év során többször is elektronikus úton kért tájékoztatást az Önkormányzattól arra vonatkozóan, hogy mikor kerül sor az utca megnyitására és közhasználat céljára történő átadására. Az Önkormányzat már az elmúlt év folyamán is arról tájékoztatta a panaszost, hogy felvették a kapcsolatot a magánutak tulajdonosaival és személyes egyeztetés keretében igyekeznek megoldást találni a felmerült problémára, és amennyiben a magánút tulajdonosaival nem jutnak megállapodásra, úgy kisajátítási eljárást fog kezdeményezni az utca megnyitása és a lakók bejárásának biztosítása érdekében. Amint az az Önkormányzat megkeresésemre adott válaszából is megállapítható a panasszal érintett terület – és feltehetően a többi érintett ingatlan – mind a mai napig nem rendelkezik közterületi kapcsolattal, és így építési engedély sem adható rá.

*A panasszal érintett telek az ingatlan-nyilvántartás szerint egy belterületen fekvő, 916 $m^2$ alapterületű, kivett beépítetlen terület, mely az ÓBVSZ alapján, L5-III-O övezetbe – vagyis oldalhatáros és aprótelkes, oldalhatáros beépítésű kertvárosias lakóterület – tartozó beépítésre szánt terület. Az önkormányzati adóhatóság tájékoztatása szerint a panasszal érintett telek – és feltehetően a területen fekvő többi telek – beépíthetőségének akadálya a két magánút önkormányzati tulajdonba kerülése esetén hárulhat el, amely probléma csak az Önkormányzat közreműködésével hidalható át. Bár a telek beépítésre szánt területen fekszik, mégis az ingatlan beépítése nem a telek tulajdonosának döntésén alapuló kérdés, hanem egy 1991-ben elfogadott és napjainkban is az érintett területre érvényes KSZT alapján kialakítandó új utca, valamint e szabályozás alapján kialakult magánutak közhasználatra történő átadásának Önkormányzat közreműködésével történő jogi rendezésének függvénye.*

*Erre tekintettel megállapítom, hogy bár az érintett Önkormányzat jogalkotói autonómiájába tartozik az, hogy a Hatv. 6. § d) pontja alapján milyen körre terjeszti ki a telekadó alóli mentesség lehetőségét, azonban a vizsgált esetben álláspontom szerint a helyi jogalkotásnak a Hatv. 6. § c) pontja szerinti helyi sajátosság körében kellett volna értékelnie azt, hogy a tárgyi ingatlan bár beépítésre szánt övezetben található, jelenleg építési engedély nem adható ki rá. Fentiekre tekintettel megállapítottam, hogy az Önkormányzat azáltal, hogy az Ör.-ben nem biztosított telekadó mentességet és a helyi sajátosság körében nem értékelte a tárgyi ingatlan és az érintett területen fekvő egyéb ingatlanok általánostól eltérő azon helyzetét, hogy bár beépítésre szánt övezetben találhatóak a telkek, jelenleg építési engedély nem adható ki rájuk, a közteherviseléshez a teherbíró képesség alapján történő arányos hozzájárulás követelményével összefüggő visszásságot eredményezett.*

**Intézkedésem**

A vizsgált ügyben a *közteherviseléshez a teherbíró képesség alapján történő arányos hozzájárulás követelményével összefüggő visszásságot állapítottam meg. Figyelemmel egyrészt arra, hogy panaszos a tárgybeli ingatlant elidegenítette és az adóalanyisága 2015. december 31. napjával megszűnt, továbbá arra, hogy az Önkormányzat 2016. január 1. napjával telekadó mentességét engedélyezett* a magánszemély tulajdonában álló beépítésre szánt építési övezetben lévő azon telekre, amely a közterületnek gépjármű-közlekedésre alkalmas részéről az adott közterületre vonatkozó jogszabályi előírások szerint, vagy önálló helyrajzi számon útként nyilvántartott magánútról gépjárművel közvetlenül, zöldfelület, illetve termőföld sérelme nélkül nem megközelíthető, *így a vizsgálat ügyre vonatkozóan intézkedést nem teszek.*

Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján kezdeményezem ugyanakkor Önkormányzatnál, hogy fordítson fokozott figyelmet a vagyoni típusú helyi adók mértékének, illetve a kedvezmények és mentességek körének meghatározása során az Alaptörvény XXX. cikk (1) bekezdésében foglalt arányos közteherviselési kötelezettség elvére, valamint a Hatv. 6. § *c)* pontjában foglalt jogegyenlőségi szabályra – különös tekintettel a helyi adómérték helyi sajátosságokhoz való igazítására.

Budapest, 2016. március

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának**
**Jelentése**
**Az AJB-584/2016. számú ügyben**
(Előzményi ügy: AJB-2313/2015.)

Előadó: dr. Blaskovits Márta

**Az eljárás megindítása**

Egy civil szervezet fordult az alapvető jogok biztosához, kezdeményezve, hogy indítson vizsgálatot a gépjármű-felelősségbiztosításra vonatkozó szabályozás egyes kérdései kapcsán. A beadványozó különösen azt kifogásolta, hogy a kötelező gépjármű-felelősségbiztosításról 2009. évi LXII. törvény 3. § 8/A. pontja nem ad megfelelő meghatározást a gazdasági totálkár fogalmára. A panaszos álláspontja szerint nem felel meg a jogbiztonság követelményének, hogy pontos jogszabályi előírások helyett gyakorlatilag a szakértői vélemények határozzák meg esetről esetre, hogy a gazdasági totálkár esete áll-e fenn. A panaszos álláspontja szerint a gazdasági totálkár nem jelenti azt, hogy a gépjármű roncs lenne.

A beadvány alapján felmerült az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből levezethető jogbiztonság követelményének a sérelme, illetve közvetlen veszélyének a gyanúja, erre tekintettel az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam. Vizsgálatom során áttekintettem a kötelező gépjármű-felelősségbiztosításra vonatkozó szabályozást, valamint a gazdasági totálkár fogalmi meghatározásával összefüggésben tájékoztatást kértem a Nemzetgazdasági Minisztériumtól.

**Érintett alapvető jog**

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

**Alkalmazott jogszabályok**

- a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (Ptk.)
- a kötelező gépjármű-felelősségbiztosításról szóló 2009. évi LXII. törvény (Gfbt.)

**A megállapított tényállás**

1. Egy civil szervezet fordult az alapvető jogok biztosához, hogy indítson vizsgálatot a gépjármű-felelősségbiztosításra vonatkozó szabályozás egyes kérdései kapcsán. A beadványozó különösen azt kifogásolta, hogy a Gfbt. 3. § 8/A. pontja nem ad megfelelő meghatározást a gazdasági totálkár fogalmára. A Gfbt. 3. § 8/A. pontja a gazdasági totálkár fogalmát az alábbiak szerint határozza meg: *„a káresemény következtében károsult gépjármű megjavíttatása gazdaságilag nem indokolható, mivel annak javítási, valamint a kár elhárításával kapcsolatos egyéb költségei, illetve a javítást követően esetlegesen fennmaradó értékcsökkenés összege a gépjármű károsodás időpontjában fennálló forgalmi értékének maradványértékkel (roncsértékkel) csökkentett összegét meghaladja;”*. A beadványozó érvelésében arra hivatkozott, hogy a gazdasági totálkár idézett fogalma nem kellően részletezett, amelynek következményeként a pontos jogszabályi előírások helyett gyakorlatilag a szakértői vélemények határozzák meg esetről esetre, hogy a gazdasági totálkár esete áll-e fenn. A panaszos álláspontja szerint a gazdasági totálkár nem jelenti azt, hogy a gépjármű roncs lenne, ugyanis nem arról van szó, hogy a gépjárművet nem lehet, hanem hogy nem érdemes megjavíttatni. A panaszos aggályait fejezte ki abban a tekintetben is, hogy a hatályos szabályozás számos esetben indokolatlan veszteséget eredményez a vétlen autósokra nézve, mert nincs tekintettel a károsultnak azon érdekére, ami a balesetben sérült gépkocsi megtartása mellett szól olyan, viszonylag kisebb sérülés utáni kártérítési ügyekben, amikor az úgynevezett roncsérték és a javítási költség együttes összege nem jelentős mértékben haladja meg a gépkocsi baleset előtti értékét. Ilyenkor ugyanis a károsult inkább kijavíttatja az autót és elviseli azt a veszteséget, amit a károkozó helyébe lépő biztosító gazdasági totálkárra hivatkozással levon a javítási költségből.

A beadványozó álláspontja szerint a Gfbt. gazdasági totálkár fogalma azt eredményezi, hogy a vétlen károsultaknak indokolatlan és sehonnan meg nem térülő vesztesége keletkezik, a vétkes károkozó helyébe lépő felelősségbiztosítónál viszont indokolatlan gazdagodás, ugyanis a biztosítók a roncsérték indokolatlanul magas értékmeghatározásában váltak érdekelté.

2. A vizsgálat során megkerestem a Nemzetgazdasági Minisztériumot (a továbbiakban: NGM).

2.1. Az NGM tájékoztatását kértem egyrészt arra vonatkozóan, hogy indokoltnak tartja-e a Gfbt. gazdasági totálkár fogalmának részletesebb, pontosabb jogi szabályozását, továbbá, hogy tervezi-e a szaktárca a törvény felülvizsgálatát ebben a tekintetben.

Megkeresésemre válaszolva az NGM arról tájékoztatott, hogy álláspontja szerint a Gfbt. gazdasági totálkár fogalom meghatározása szakmailag helytálló, pontos és részletes, a Ptk. káron szerzés tilalmának elvén alapul, amely azt mondja ki, hogy a károsult a bekövetkezett káron nem nyerészkedhet. Az NGM érvelésében arra hivatkozott, hogy Gfbt. „Kárterítési igények érvényesítése" alcíme tartalmazza a – főként irányelvi szabályokon alapuló – kártérítési alapelveket, de mögöttes joganyagként a Ptk. szolgál. A Ptk. értelmében a biztosító mentesíti a biztosítottat (üzemben tartót) olyan kár megtérítése, illetve sérelemdíj megfizetése alól, amelyre jogszabály értelmében köteles. Mindezek alapján tehát a polgári jog területén kialakult kártérítési gyakorlat az irányadó, miszerint a felmerült tényleges teljes kárt kell megtéríteni. Ezen elv mellett viszont általános és alapvető elvként érvényesül a káron szerzés tilalma is. A károsszeg megállapítása a gépjármű bármilyen mértékű károsodása esetén vita tárgya lehet és ennek alapján a „gazdasági totálkár" bármely (részletesebb) fogalom-meghatározása esetén is előfordulhat véleményeltérés. Az NGM felhívta a figyelmemet továbbá arra is, hogy a gyakorlatban minden káreset más és más, így minden káresetre érvényes fogalom-meghatározás nem adható, és ez nem is jogalkotói cél. A Ptk. a Gfbt.-nél sokkal szélesebb körben állapítja meg a kártérítés szabályait, de technikai részletszabályok a Ptk.-ban sem találhatóak, így a bíróság előtt folyó egyedi jogvitákban a kártérítési összeg meghatározása mellett a gazdasági totálkár megállapítása is szakértői kérdés.

Fentieken túlmenően a gazdasági totálkár Gfbt. szerinti definíciójának helyessége körében a szaktárca azzal is érvelt, hogy a kártérítési kötelezettség alapjául szolgáló károsszeg mértékét a károsult közrehatása is befolyásolhatja, így álláspontja szerint szakmailag nem lenne megalapozott kárkori érték bizonyos százalékáról, mint kártérítési összegről sem beszélni. E százalékos megfogalmazás esetében ugyanis nemcsak a káron szerzés lenne elképzelhető, hanem a jogos kárigény elenyészése is (pl. a balesettel érintett jármű kigyullad, kiég - kétséges, hogy akár csak minimális roncsérték is marad-e ez esetben).

Az NGM tájékoztatott továbbá arról is, hogy a károsultnak a jelen szabályozás szerint joga és lehetősége van bírósághoz fordulni, amennyiben nem elégedett a biztosító által felajánlott kártérítési összeggel. A károsszeg meghatározásában az ennek megállapítására szakosodott szolgáltatók (kárszakértők), valamint – a bíróság által kirendelt szakértők által is használt – katalógusok és internetes programok (pl. Audatex, Eurotax) állnak a felek (károsult és biztosító) rendelkezésére segítségül.

Mindezek alapján az NGM álláspontja szerint Gfbt. 3. § 8/A. pontja szerinti „gazdasági totálkár" fogalom módosítása nem célszerű és nem is indokolt.

2.2. Megkeresésemben tájékoztatást kértem másrészt arra vonatkozóan is, hogy a gazdasági totálkáros gépjárművek nyilvántartását szükségesnek tartja-e a szaktárca. Az e kérdésre adott NGM válasz az alábbiak szerint foglalható össze.

A gazdasági totálkár ténye nem zárja ki a károsult gépjármű megjavíthatóságát, szemben azzal az esettel, amikor a károsult gépjármű helyreállítása műszaki okokból nem lehetséges (műszaki totálkár). A Gfbt.-nek a „Kárterítési igények érvényesítése" alcímében foglalt rendelkezései csak a Ptk. háttérszabályainak a következetes érvényesülését hivatottak elősegíteni a kár megtérítése tekintetében, ugyanakkor nem zárják ki annak lehetőségét, hogy a sérült gépjármű – az értékét meghaladó mértékű összegben – helyreállításra kerüljön.

Az NGM válaszában hangsúlyozta, hogy a gazdasági totálkár megállapítása nem jelenti azt, hogy a károsult gépjármű közúti forgalomban történő részvétele közlekedésbiztonsági szempontból veszélyeket hordozna magában, tekintettel arra, hogy ez nem szempont a gazdasági totálkár megállapítása során. A fö szempont a gazdaságos javíttathatóság kérdése, azaz a kár mértékét meghaladó javítási költség eredményezhet gazdasági totálkárt (pl.: magas életkorú, alacsony értékű gépkocsi jelentéktelen károsodásának megjavíttatása is gazdaságtalan lehet, noha közlekedésbiztonsági szempontból nem állt be változás a gépjármű műszaki állapotában).

A gazdasági totálkáros gépjárművek nyilvántartásával kapcsolatban a szaktárca megjegyezte, hogy a Gfbt.-hoz kötés esetén az ilyen károsodások jelentős része nem kerülne a nyilvántartásba, ami – az eleve nem közhiteles jelleg mellett – a megközelítőleges teljeskörűséget sem biztosítaná. A hiányos adattartalom főként abból fakad, hogy nem kerülnek be a nyilvántartásba a nem idegenhibás – azaz nem a kötelező gépjármű-felelősségbiztosítás terhére térülő – gépjárműbalesetet szenvedett gépjárművek, így e nyilvántartás hasznossága nem megalapozott, mivel meglehetősen hiányos tájékoztatást nyújthat a gépjárművekkel kapcsolatos káresemények egy részéről. A nyilvántartás másik problémás területe a szubjektív adattartalom kérdésköre, amely a gazdasági totálkár megállapításául szolgáló tényezők egyediségéből adódik, és ezáltal nem nyújt objektív információt a gépjármű valós műszaki állapotáról. Csekély értékű gépjármű minősülhet gazdasági totálkárosnak esztétikai sérülés esetén is, de magalapozhatja a gazdasági totálkáros minősítést akár egy magas javítási költség. A fentiek alapján az NGM álláspontja szerint nem indokolt a gazdasági totálkáros gépjárművek nyilvántartása, különös tekintettel arra, hogy forgalmi viszonyok biztonsága szempontjából több tekintetben félrevezető információ szolgáltatását eredményezné az érintettek részére. Az NGM ugyanakkor tájékoztatott továbbá arról, hogy tervezik egy ún. járműéletút platform kidolgozását.

**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 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. 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 pénz-, tőke- és biztosítási piac szabályozásáért felelős tagja.

**II. A vizsgált alapjog 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 állami garanciákkal és alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint egyes alapjogi tesztekre.

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 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."

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.*

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.

**III. Az ügy érdeme tekintetében**

1. A kötelező gépjármű-felelősség biztosítás szabályozásával összefüggésben felmerült panaszbeadvány nyomán mindenekelőtt a vonatkozó szabályozás áttekintése szükséges.

A kártérítési felelősség általános szabályait, valamint a károkozó, illetve helyette a biztosító megtérítési kötelezettségére vonatkozó alapvető rendelkezéseket a Ptk. tartalmazza, amelyeket – ahogyan arra az NGM is felhívta a figyelmemet – a kötelező gépjármű-felelősségbiztosítás területén is alkalmazni kell. Ennek megfelelően a Ptk. 6:470. §-a rögzíti, hogy a felelősségbiztosítási szerződés 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. Továbbá a kötelező gépjármű-felelősségbiztosítás területén is irányadónak kell tekinteni a polgári jogban a kártérítési kötelezettség körében alkalmazott általános és alapvető elveket, azaz a teljes kártérítés elvét és a káron szerzés tilalmát. A Ptk. a 6:522. §-ában a kártérítési kötelezettség terjedelme körében a következőket rögzíti: A károkozó a károsult teljes kárát köteles megtéríteni. A teljes kártérítés körében a károkozó köteles megtéríteni a károsult vagyonában beállott értékcsökkenést; az elmaradt vagyoni előnyt; és a károsultat ért vagyoni hátrányok kiküszöböléséhez szükséges költségeket. A kártérítést csökkenteni kell a károsultnak a károkozásból származó vagyoni előnyével, kivéve, ha ez az eset körülményeire tekintettel nem indokolt.

A Gfbt. 3. § 8/A. pontja szerint a gazdasági totálkárról akkor beszélünk, ha a káresemény következtében a károsult gépjármű megjavíttatása gazdaságilag nem indokolható, mivel annak javítási, valamint a kár elhárításával kapcsolatos egyéb költségei, illetve a javítást követően esetlegesen fennmaradó értékcsökkenés összege a gépjármű károsodás időpontjában fennálló forgalmi értékének maradványértékkel (roncsértékkel) csökkentett összegét meghaladja.

A Gfbt. 32/A. § rendelkezése szerint a gépjármű károsodása esetén a biztosító előzetes kalkulációt készít az általa téríthető helyreállítási költségek és kiadások nettó, illetve bruttó összegéről, illetve - amennyiben az értékcsökkenés fizetésének feltétele fennáll - az értékcsökkenés mértékének megfelelő összegről, és erről tájékoztatja a károsultat. A biztosító a gépjárműben keletkezett kár helyreállításához szükséges költségek általános forgalmi adóval növelt összegét a károsultnak csak akkor térítheti meg, ha a károsult által bemutatott számla tartalmazza a gépjármű helyreállításához szükséges munkálatok megnevezését, anyagköltségét és munkadíját, valamint az a számvitelről szóló törvény előírásainak megfelel, kivéve, ha a károsult a közlekedésbiztonsági szempontokra is tekintettel a gépjármű megjavíttatása helyett a nettó kártérítési összeggel szabadon kíván rendelkezni. Amennyiben az értékcsökkenés fizetésének feltétele fennáll, a biztosító az értékcsökkenés összegét téríti meg. Gazdasági totálkár esetén vagy ha a káresemény következtében károsult gépjármű helyreállítása műszaki okokból nem lehetséges, a biztosító a gépjármű károsodás időpontjában fennálló forgalmi értékének maradványértékkel (roncsértékkel) csökkentett összegét alapul véve köteles megtéríteni a károsult kárát.

*Hangsúlyozandó, hogy a fentiek alapján a gazdasági totálkár nem azt jelenti, hogy a gépjármű roncsá vált, vagyis hogy a közlekedési balesettel érintett gépjármű kormányműve, futóműve, illetve karosszériája (alváza) olyan károsodást szenvedett volna, amely miatt a közúti forgalomban való további részvételre közlekedésbiztonsági szempontból alkalmatlannak tekinthető és a helyreállítása nem lehetséges, hanem azt jelenti a gépjárművet gazdaságilag nem érdemes megjavíttatni.* 2. A tárgyi szabályozás áttekintését követően a panaszbeadvány nyomán álláspontom szerint egyrészt annak vizsgálata indokolt, hogy a Gfbt. gazdasági totálkár fogalma alkalmas-e arra, hogy a biztosítókat hozza kedvezőbb helyzetbe a károsultakkal szemben azáltal, hogy a Gfbt. nem rögzíti a gazdaságos helyreállíthatóság megállapítása kapcsán a biztosítók gazdaságossági számításának garanciális szempontrendszerét.

A biztosítók a gyakorlatban kétféle totálkárt különböztethetünk meg. Egyrészt *műszaki totálkárt*, amikor is a káresemény következtében a károsult gépjármű helyreállítása műszaki okokból nem lehetséges, másrészt a *gazdasági totálkárt*, amikor is a káresemény következtében károsult gépjármű helyreállítható lenne, de nem gazdaságosan, vagyis a javíttatás többe kerülne, mint az autó becsült káridőponti értéke csökkentve roncsérték összegével. Gazdasági totálkár esetén – ahogyan azt az NGM is kihangsúlyozta – tehát nem arról van szó, hogy a gépjárművet nem lehet, hanem hogy nem érdemes megjavíttatni.

A Gfbt. alapján gazdaságilag akkor nem indokolható a gépjármű megjavíttatása, ha annak javítási, valamint a kár elhárításával kapcsolatos egyéb költségei, illetve a javítást követően esetlegesen fennmaradó értékcsökkenés összege a gépjármű károsodás időpontjában fennálló forgalmi értékének maradványértékkel (roncsértékkel) csökkentett összegét meghaladja.

Gazdasági totálkár általános törvényi fogalma azonban nem tartalmaz előírást arra vonatkozóan, hogy milyen árképzési metodika alapján lehet gazdasági totálkárosnak minősíteni egy a káresemény következtében megrongálódott gépjárművet. Éppen ezért áttekintettem, hogy az egyes biztosítók kötelező gépjármű-felelősségbiztosításra vonatkozó általános szerződési feltételei, avagy szabályzatai tartalmaznak-e előírást a „gazdaságossági számítás" tekintetében. A vizsgálat során megállapítottam, hogy erre vonatkozóan a biztosítóknál nincs külön szabályzat, a szabályzat maga a Gfbt., továbbá a biztosítók általános szerződési feltételei sem szolgálnak iránymutatásul ebben a kérdésben. A biztosítók tehát lényegében maguk döntik el, hogy a javítást fizetik-e, avagy totálkárossá minősítik a gépjárművet. A gyakorlatban a biztosítók gazdaságossági számításának, illetve az ajánlott kártérítési összeg alapjának az autó ütközés előtti értékét tekintik. Ezt az értéket általában az úgynevezett Eurotax programmal számítják ki, melyet az autó életkora, a futott kilométerek száma, az autó állapota, tulajdonosok száma, extra tartozékok értéke, műszaki vizsga érvényessége, esetleges korábbi sérülései, vagy igazolható értéknövelő felújításai határoznak meg. Ebből az összegből vonják le a roncs becsült értékét és a különbözetet fizetik ki a károsultnak. A biztosítók ugyanis totálkár esetén úgy számolnak, hogy a károsult kezében ott marad még egy értékesíthető vagyontárgy, ami nem más, mint az autó roncsa, tekintettel arra, hogy az értékesíthető. Ezt az összeget vonják le a biztosítók az ajánlott kártérítési összegből, figyelemmel arra, hogy ez a károsultnál marad.

A fenti gazdaságossági számítás neuralgikus pontja egyrészt az autóroncs értékének a meghatározása, ugyanis erre vonatkozóan nincs egy teljesen egyértelmű módszer. A gyakorlat azt mutatja, hogy biztosítók jellemzően a roncsértéket roncslicit útján határozzák meg; vállalják a roncs meghirdetését roncsportálokon. A hirdetés feladását követően – az adott roncsportál üzemeltetőjével külön szerződésben lévő – roncskereskedéssel foglalkozó partnerek licitálás útján, rövid határidővel, egyoldalú árajánlatokat tesznek a meghirdetett gépjárműre. A licitálás feltétele előzetes regisztrációhoz kötött, a licittevők általában roncskereskedők, autójavítók. A biztosító ezt követően írásban értesíti a károsultat az általa megállapított maradványértékről, a legmagasabb vételi ajánlatot tevő roncskereskedő (roncsportál üzemeltető) elérhetőségéről, valamint az ajánlat érvényességi, lejárati idejéről.

A gépjármű tulajdonosának ezen vételi ajánlat érvényességének időtartama alatt kell döntenie a sérült gépjármű eladásáról. A roncskereskedő az általa adott vételi ajánlatnak megfelelő áron köteles megvásárolni a gépjárművet, azonban a gyakorlatban előfordulhat, hogy alacsonyabb ajánlatot tesz a gépjármű megtekintésekor. Ennek oka az, hogy a licittevők a gépjárműről kevés információval rendelkeznek, ezek többek között a kárfelvételi fényképek, főbb műszaki adatok, úgymint a típus, évjárat, futásteljesítmény stb. A licittevők olyan lényeges információkról, mint például a tulajdonosok száma, esetleges előzményi sérülések (azok mértéke és száma), első forgalomba helyezés helyszíne, a szervízeltség igazolása nem rendelkeznek ismeretekkel. Továbbá arról sincs tudomásuk, hogy a roncsautó általuk történő megvásárlásának van-e szubjektív – (például, ha a járművet a tulajdonos nem akarja eladni) vagy objektív (például elidegenítési és terhelési tilalom, adótartozás miatti lefoglalás) akadálya.

A biztosító társaságok a roncslicit eredményét „vételi ajánlatként" kezelik, de egy ilyen licit nem felel meg a vételi ajánlat fogalmának tekintettel arra, hogy az ajánlat nem a gépjármű tulajdonosa felé tett jognyilatkozat, hanem a licitportál felé, másrészt ha a licitnyertes nem veszi meg a gépjárművet, a tulajdonos a licitnyertessel szemben nem léphet fel igénnyel a kettőjük közötti jogviszony hiánya miatt. Kiemelendő továbbá, hogy az ajánlatnál alacsonyabb áron történő átvételt objektív ok megjelölésével általában indokolnia kell a kereskedőnek a roncsportál üzemeltetője felé. Amennyiben a kárfelvételhez képest nem történt érdemi változtatás a gépjárművön, és a károsult pontos adatokat adott meg a gépjárműről, de a biztosító társaság tájékoztatásában megjelölt összegnél alacsonyabb vételárat teljesít a kereskedő, akkor a biztosító általában vállalja, hogy a különbözetet megtéríti a károsult részére.

A „gazdaságossági számítás" további lényegi problémája az is, a gépjármű kárkori értékét biztosítók szintén különböző számítógépes programok (Audatax, Eurotax) segítségével határozzák meg. Ennek kapcsán kiemelendő, hogy míg a gépjármű kárkori értékét jellemzően az Eurotax segítségével piaci átlagárként határozzák meg, addig a roncsértéket licit útján, mely utóbbi ár nem átlagár, hanem egy „ráígérés" alapján elért megszabott időintervallum alatt elért legmagasabb ár. E két árképzési metodika közti különbség jellemzően a károsult számára hátrányos. A biztosítók ugyanis nyilvánvalóan abban érdekeltek, hogy minél magasabb összeget jelöljenek meg a roncs értékének, azonban a károsultak nem valószínű, hogy ténylegesen meg fogják kapni a biztosító által a roncsért kikalkulált összeget.

Több biztosító a kötelező gépjármű-felelősségbiztosításra vonatkozó általános szerződési feltételei között a szerződő felek figyelmét felhívja arra, hogy a károsult kárenyhítési kötelezettségének akkor tesz maradéktalanul eleget, ha a sérült gépjárművet a magyarországi piacon elérhető legmagasabb áron értékesíti. Az általános szerződési feltételek kiemelik továbbá, hogy a károsult természetesen nem kötelezhető a sérült jármű eladására, de a biztosító által kalkulált roncsérték a beérkezett ajánlatokra figyelemmel kerül meghatározásra, mivel ez az érték reálisan elérhető a hazai gépjárműroncs piacon. Amennyiben a károsult a maradványt más úton, a biztosító által meghatározott érték alatt értékesíti, úgy a biztosítók nem veszik figyelembe az ebből adódó többletkárt. Természetesen a károsult – például üzleti megfontolásból – dönthet úgy, hogy megjavíttatja és tovább használja, vagy kijavítva értékesíti a gépjárművet, azonban az ebből eredő többletköltség a biztosítóra nem hárítható át.

A Gfbt. általános gazdasági totálkár fogalma térítési anomáliákat okoz továbbá a régebbi és a minél nagyobb értékű gépjárművek esetében is. A régebbi – 8-12 éves – gépjárművekben, melyek már nem képviselnek nagyobb értéket, egy kisebb mértékű kár is azt eredményezheti, hogy a gépjárművet nem éri meg helyreállítani, így nem ritka az az eset, hogy egy koccanás következtében megrongálódott, de egyébként közlekedésbiztonsági szempontból jelentéktelen sérülést – például lökhárító behorpadást, fényszóró betörést – szenvedett gépjárművet gazdaságilag már nem célszerű a biztosítónak helyreállíttatni, mert az egyes alkatrészeket már nem gyártják, vagy nehézkes a beszerzése.

A prémiumkategóriás régebbi típusú gépjárművek esetében ugyanez a helyzet, csak az esetükben a prémium alkatrészek valamint a javítás ára miatt válhat könnyen gazdasági totálkárossá egy gépjármű. Következésképpen lényegében pillanatnyi érték mellett bármilyen típusú és futásteljesítményű gépjármű bármilyen sérülés mellett gazdasági totálkárossá minősíthető, azzal, hogy legfeljebb a roncsérték lesz irreálisan magas, tekintettel arra, hogy annak felső határa nincs, vagyis a roncsérték olyan magas összegű is lehet, amennyiért kedvező piaci alkupozíció esetén akár sérülésmentes járművet is lehet vásárolni.

Az NGM a gazdasági totálkár fogalmából adódó „esetleges" térítési anomáliákkal összefüggésben kihangsúlyozta, hogy a károsultnak joga és lehetősége is van bírósághoz fordulni, amennyiben nem elégedett a biztosító által felajánlott kártérítési összeggel. A kárösszeg meghatározásában az ennek megállapítására szakosodott szolgáltatók (kárszakértők), valamint – a bíróság által kirendelt szakértők által is használt –katalógusok és internetes honlapok állnak a felek (károsult és biztosító) rendelkezésére segítségül.

Természetesen egyetértek az NGM álláspontjával abban a tekintetben, hogy a károsultaknak valóban joguk van polgári peres eljárás keretében megtámadni a biztosító döntését, illetőleg vitatni a biztosító által felajánlott kártérítési összeget, azonban az alábbiakra indokolt felhívnom a figyelmet.

*A biztosító és a károsult között magánjogi jogviszony van, amelynek lényegi eleme a felek mellérendeltsége. Polgári jogi jogviszonyokra általában az jellemző, hogy a jogviszony tartalmát a felek maguk alakítják ki. A gépjárműfelelősség-biztosítási jogviszony ugyanakkor nem bízható teljes egészében a biztosító és a vele szerződő fél megállapodására. Ennek magyarázata nem csupán a biztosító piaci erőfölénye, hanem az is, hogy a felelősség-biztosítás a közúti közlekedésben való részvétel feltétele, a gépjármű üzemben tartójának nincs mérlegelési lehetősége, hogy szerződéses kapcsolatot létesít-e biztosítóval. Ez a körülmény megalapozza, hogy a jogalkotó részletesen szabályozza a felelősség-biztosítással kapcsolatos kérdéseket, különös tekintettel a kárrendezésre. Önmagában nem eredményezi a jogbiztonság sérelmét, ha a jogalkotó végső soron (a felek megállapodása hiányában) a bíróságra bízza a gazdasági totálkár meghatározását, ehhez azonban részletesen rögzítenie kell azokat a szempontokat, amiket a bíróság figyelembe vehet. Ilyen részletes szempontokat* a *Gfbt. azonban jelenleg nem tartalmaz.*

*A gazdasági totálkár (valamint a számla ellenében történő kárfizetés) fogalmának megalkotásával a jogalkotónak feltehetőleg az volt a célja, hogy megteremtse az egységes kárrendezési gyakorlatot a kötelező gépjármű-felelősségbiztosítás rendszerében. A gazdasági totálkár törvényi definíciója valamint a jelenleg hatályos szabályozása kiküszöböli a káron szerzéssel kapcsolatos visszaélések lehetőségét, továbbá gátat szab a tényleges vagyoni kárt meghaladó kárfizetéssel kapcsolatban a biztosítási csalásoknak, amellyel a jelenlegi szabályozás valóban a feketegazdaság elleni küzdelem irányába hat. Ugyanakkor a szabályozásnak a károsultak számára is biztosítania kellene a jogbiztonság elveinek a feltétlen érvényesülését olyan kárrendezési mechanizmus kialakítása révén, melyben a káron szerzéssel kapcsolatos visszaélések kiküszöbölése mellett a károsultak esetében a teljes kártérítés elve is érvényesül. Álláspontom szerint a Gfbt. általános gazdasági totálkár fogalma aggályos és bizonytalan kárrendezési gyakorlatot eredményez, azáltal, hogy a gépjármű helyreállíthatóságának gazdasági szempontú megítélése annak a biztosítónak a joga, akinek az érdeke, hogy a lehető legkisebb összegű kártérítési összeget térítse meg a károsultaknak. Mindebből következően álláspontom szerint a Gfbt. általános gazdasági totálkár definíciója alkalmas arra, hogy a biztosítók alkupozícióját erősítse a károsultakkal szemben, erre tekintettel a biztosítók fenti jogköre érdekellentétet eredményez a társaság és a károsult között. A szabályozás nem tartalmaz garanciális szempontokat az érdekellentétből adódó, a károsultra nézve hátrányos kármegállapítási döntés meghozatalára vonatkozóan, nem biztosítja az egységes és kiszámítható jogalkalmazást, ezáltal sérti a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelményét.*

Álláspontom szerint a gazdasági totálkár fogalmának olyan irányú módosítása indokolt, amely biztosítja a káron szerzéssel kapcsolatos visszaélések kiküszöbölése mellett a károsultak esetében a teljes kártérítés elvének gyakorlati érvényesülését azáltal, hogy egyensúlyba hozza a károsultak és biztosítók érdekeit. Ennek érdekében szükséges a gazdasági totálkár fogalma körében egyrészt annak meghatározása, hogy milyen árképzési metodika alapján lehet gazdasági totálkárosnak minősíteni egy káresemény következtében megrongálódott gépjárművet. Ennek keretében álláspontom szerint szükséges lehet a gépjármű javítási költségeit a káridőponti forgalmi érték százalékos arányában – a kárszakértők kialakult gyakorlata szerint 60-75 %-ában – meghatározni. Természetesen indokolt esetben ettől az értéktől törvényi szinten meghatározott – például legfeljebb 15 – százalékponttal eltérhetne a biztosító pozitív vagy negatív irányban is. Ilyen eset lehetne különösen az, ha a gépjárműre (roncsra) a kárkori érték bizonyos százalékát – például 30 %-át – meghaladó vételi ajánlat érkezik. Fentieken túlmenően a gazdasági totálkár fogalmi elemei körében szükséges az autóroncs és a gépjármű kárkori értékének a meghatározására vonatkozó módszertan kidolgozása is.

3. A fentieken túlmenően másrészt annak vizsgálatát is indokoltnak tartom, hogy a gazdaságilag totálkáros gépjárművek további sorsa hogyan alakul; e körben azt célszerű górcső alá venni, hogy a javításra gazdaságilag nem érdemes gépjárműveket kötelező-e véglegesen kivonni a forgalomból, továbbá, hogy van-e lehetősége a vásárlóknak a megvásárolandó gépjármű kártörténeti előéletét megismernie.

A gazdasági totálkár nem jelenti azt, hogy a károsodott gépjármű ne lenne megjavítható, ezzel szemben más a helyzet, amikor a károsult gépjármű helyreállítása műszaki okokból nem lehetséges (műszaki totálkár). Ahogyan azt az NGM is megjegyezte, a gazdasági totálkár megállapítása nem jelenti azt, hogy a károsult gépjármű közúti forgalomban történő részvétele közlekedésbiztonsági szempontból veszélyeket hordozna magában, tekintettel arra, hogy ez nem szempont a gazdasági totálkár megállapítása során. A fő szempont a gazdaságos javíttathatóság kérdése, azaz a kár mértékét meghaladó javítási költség eredményezhet gazdasági totálkárt. A gazdasági totálkárossá minősített gépjármű tulajdonosa dönthet úgy is, hogy megjavíttatja gépjárművét, és azt továbbhasználja, avagy javíttatás után értékesíti.

A gépjárművek (új) tulajdonosainak jogos érdeke fűződik ahhoz, hogy tudomással bírjanak arról, hogy a megvásárolt gépjármű gazdasági totálkáros-e, figyelemmel arra, hogy a gépjármű előzménysérüléseinek a kárrendezés során kiemelt jelentőséget tulajdonítanak a biztosítók.

Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy amennyiben valaki korábban már gazdasági totálkárosnak minősített, de helyreállított gépjárművet vásárol, és nem bír tudomással arról, hogy a gépjárművet más biztosító társaság korábban már gazdasági totálkárosnak minősített és a gépjárműre casco biztosítást köt, úgy hogy a korábbi totálkár tényét a biztosítási ajánlaton nem közli, a biztosítók a casco szerződést a későbbi biztosítási esemény bekövetkeztekor – megtévesztésre vagy közös téves feltevésre hivatkozással – érvénytelennek minősíthetik, ezáltal a biztosító teljesítési kötelezettsége nem áll be.[1] *Következésképpen a Gfbt. azáltal, hogy a javításra gazdaságilag nem érdemes gépjárművek – szemben a műszaki totálkáros gépjárművekkel – jogi sorsáról nem tartalmaz rendelkezéseket, a szabályozási hiányossága révén aggályos és bizonytalan helyzetet eredményez, figyelemmel, hogy az állampolgárok a használt gépjárművek vásárlása során nem rendelkezhetnek információkkal a vásárolt gépjármű esetleges káreseményeivel kapcsolatos alapvető adatokról, mely szintén a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelményének a sérelmét eredményezi.*

## IV. Összegzés

A fentieket összefoglalva megállapítható, hogy bár a polgári jogi jogviszonyokra általában az jellemző, hogy a jogviszony tartalmát a felek maguk alakítják ki, ugyanakkor a gépjárműfelelősség-biztosítási jogviszony nem bízható teljes egészében a biztosító és a vele szerződő fél megállapodására, figyelemmel arra, hogy a felelősség-biztosítás a közúti közlekedésben való részvétel feltétele, a gépjármű üzemben tartójának nincs mérlegelési lehetősége, hogy szerződéses kapcsolatot létesít-e biztosítóval. Ez a körülmény megalapozza azt, hogy a jogalkotó részletesen szabályozza a felelősség-biztosítással kapcsolatos kérdéseket, különös tekintettel a kárrendezésre. Önmagában nem eredményezi a jogbiztonság sérelmét, ha a jogalkotó végső soron (a felek megállapodása hiányában) a bíróságra bízza a gazdasági totálkár meghatározását, ehhez azonban részletesen, jogszabályban rögzítenie kell azokat a szempontokat, amiket a bíróság figyelembe vehet. Ilyen részletes szempontokat a Gfbt. azonban jelenleg nem tartalmaz. Hiányoznak azok a rendelkezések, amelyek a károsultak tekintetében is biztosítanák a jogbiztonság elveinek a feltétlen érvényesülését olyan kárrendezési mechanizmus kialakítása révén, melyben a káron szerzéssel kapcsolatos visszaélések kiküszöbölése mellett a károsultak esetében a teljes kártérítés elve is érvényesül.

A Gfbt. jelenlegi, általános gazdasági totálkár fogalma aggályos és bizonytalan kárrendezési gyakorlatot eredményez, azáltal, hogy a gépjármű helyreállíthatóságának gazdasági szempontú megítélése annak a biztosítónak a joga, amelynek értelemszerű piaci érdeke a kártérítési összeg minimalizálása.

[1] lásd pl. https://www.generali.hu/Szolgaltatasok/Gepjarmu/komplett_casco_2013.aspx - Járművek Casco biztosításának különös feltételei XI. pont
http://www.uniqa.hu/documents/20182/27335/Multicasco+plus+felt%C3%A9tel/33b9b9a6-03a2-4fdd-bbc9-a3cb79f8edee - 14. pont

*Mindebből következően jelentésem súlyponti megállapítása szerint a Gfbt. általános gazdasági totálkár definíciója alkalmas arra, hogy a biztosítók alkupozícióját erősítse a károsultakkal szemben, erre tekintettel a biztosítók fenti jogköre érdekellentétet eredményez a társaság és a károsult között. A szabályozás nem tartalmaz garanciális szempontokat az érdekellentétből adódó, a károsultra nézve hátrányos kármegállapítási döntés meghozatalára vonatkozóan, nem biztosítja az egységes és kiszámítható jogalkalmazást, ezáltal sérti a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelményét.*

Vizsgálatom eredményeként megállapítottam azt is, hogy a gépjármű gazdasági totálkárossá minősítése nem jelenti azt, hogy a károsult gépjármű közúti forgalomban történő részvétele közlekedésbiztonsági szempontból veszélyeket hordozna magában, tekintettel arra, hogy ez nem szempont a gazdasági totálkár megállapítása során. Éppen ezért a gépjárművek (új) tulajdonosainak jogos érdeke fűződik ahhoz, hogy tudomással bírjanak arról, hogy a megvásárolt gépjármű gazdasági totálkáros-e, figyelemmel arra, hogy a gépjármű előzménysérüléseinek a kárrendezés során kiemelt jelentőséget tulajdonítanak a biztosítók. A *Gfbt. azonban a javításra gazdaságilag nem érdemes gépjárművek jogi sorsáról nem tartalmaz rendelkezéseket, a szabályozási hiányossága révén aggályos és bizonytalan helyzetet eredményez, figyelemmel, hogy az állampolgárok a használt gépjárművek vásárlása során nem rendelkezhetnek információkkal a vásárolt gépjármű esetleges káreseményeivel kapcsolatos alapvető adatokról, mely szintén a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelményének a sérelmét eredményezi.*

**Intézkedésem**

A fenti megállapítások alapján az alapvető jogokkal összefüggő visszásság jövőbeni bekövetkezésének megelőzése érdekében az Ajbt. 37. §-a alapján felkérem a nemzetgazdasági minisztert, hogy

– kezdeményezze a Gfbt. gazdasági totálkár fogalmának olyan irányú módosítását, amely biztosítja a káron szerzéssel kapcsolatos visszaélések kiküszöbölése mellett a károsultak esetében a teljes kártérítés elvének gyakorlati érvényesülését azáltal, hogy egyensúlyba hozza a károsultak és biztosítók érdekeit;

– kezdeményezze a gazdasági totálkár törvényi fogalmának részletes szabályozását: ennek keretében határozza meg egyrészt, hogy milyen árképzési metodika alapján lehet gazdasági totálkárosnak minősíteni egy a káresemény következtében megrongálódott gépjárművet, továbbá a fogalmi meghatározás keretében rendezze a jogalkotó az autóroncs és a gépjármű kárkori értékének a meghatározására vonatkozó módszert is;

Figyelemmel arra, hogy a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium által részemre közigazgatási egyeztetés keretében megküldött *az egyes közlekedési tárgyú törvények módosításról szóló Kormány-előterjesztés* tervezetére vonatkozóan az AJB-7511/2016. számú véleményemben jeleztem, hogy szükségesnek tartom a „jármű életút adatszolgáltatást" érintő szabályozás olyan irányú kiegészítését, amely lehetőséget biztosít arra, hogy az állampolgárok az egyes gépjárművek káreseményeivel kapcsolatos alapvető adatokat megismerhessék, ezért azzal kapcsolatban e jelentés keretei között további intézkedést nem teszek.

Budapest, 2016. december

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának**
**Jelentése**
**Az AJB-1358/2016. számú ügyben**
(Előzményi ügy: AJB-4086/2015.)

Előadó: dr. Blaskovits Márta

**Az eljárás megindítása**

Egy magánszemély beadvánnyal fordult az alapvető jogok biztosához, amelyben a kisajátításról szóló 2007. évi CXXIII. törvénnyel (Kstv.) valamint a társasági adóról és osztalékadóról szóló 1996. évi LXXXI. törvénnyel (Taotv.) összefüggésben fejtette ki aggályait. Beadványában előadta, hogy a Kstv. és a Taotv. egymással ellentmondásban van, miszerint a kisajátításért kapott ellenérték adómentes, ugyanakkor a társasági adó esetében nincs lehetőség ilyen címen adóalapot csökkenteni. Fenti jogszabályhelyekkel összefüggésben kifejtett aggályainak alátámasztására panaszos előadta továbbá, hogy még 2006-ban az M6-os autópálya építése miatt kisajátította az állam a panaszos tulajdonát képező kft. ingatlanát. A kártalanításként megítélt összegre vonatkozóan a kft a kártalanítás ellenértékéről számlát bocsátott ki, mely számla eredményeként a kft tárgyi időszakra fizetendő társasági adója jelentősen megnőtt. (A kisajátítási kártalanítás összege 158.104.618 Ft volt – mely az ÁFA-t is tartalmazta, a keletkezett társasági adófizetési kötelezettség pedig 41.937.000 Ft volt.)

A beadvány alapján felmerült a tulajdonhoz való jog sérelmének, illetve közvetlen veszélyének a gyanúja. Erre tekintettel az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam. Vizsgálatom során áttekintettem a kisajátításra valamint a társasági adózásra vonatkozó központi szabályozást, valamint a társasági adózással kapcsolatban az adóhatóság gyakorlatát, továbbá tájékoztatást kértem az ügyre vonatkozóan a Nemzeti Adó- és Vámhivataltól.

**Érintett alapvető jog**

- tulajdonhoz való jog [*„Tulajdont kisajátítani csak kivételesen és közérdekből, törvényben meghatározott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet.”* Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdés]

**Alkalmazott jogszabályok**

- a kisajátításról szóló 2007. évi CXXIII. törvény (Kstv.)
- az általános forgalmi adóról szóló 2007. évi CXXVII. törvény (Áfa tv.)
- a számvitelről szóló 2000. évi C. törvény (Számv. tv.)
- a társasági adóról és osztalékadóról szóló 1996. évi LXXXI. törvény (Taotv.)
- a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény (Szja tv.)

**A megállapított tényállás**

**1.** Panaszos beadványában elsősorban azt kérte, hogy vizsgáljam meg a Kstv. valamint a Taotv. vonatkozó rendelkezéseit a tulajdonhoz való jog alaptörvényi garanciarendszerének érvényesülése szempontjából. Kérte mindezt azért, mert álláspontja szerint a Kstv. és a Taotv. egymással ellentmondásban van, miszerint a kisajátításért kapott ellenérték adómentes, ugyanakkor a társasági adó esetében nincs lehetőség ilyen címen adóalapot csökkenteni. A Kstv.40. § (1) bekezdése ugyanis kimondja, hogy „a kisajátítási tervben megjelölt ingatlanra megkötött adásvételi szerződés alapján kifizetett vételár a kisajátítási eljárás során megállapított kártalanítással megegyezően adó- és illetékmentes, ide nem értve az általános forgalmi adót”. A Tao tv. 6. § (1) bekezdése rögzíti, hogy a társasági adó alapja belföldi illetőségű adózó és külföldi vállalkozó esetében az adózás előtti eredmény, módosítva a 7., 8., 16., 18. és a 28. §-okban, valamint a VII. fejezetben foglaltakkal.

A Taotv. a társasági adóalap megállapításakor a csökkentő jogcímek – *Taotv. 7. §-a* – között azonban nem sorolja fel a kisajátítási kártalanítás összegét.

A panaszos egyedi ügyének vizsgálatára arra tekintettel nem kérte fel az alapvető jogok biztosát, mert ügyében már jogerős bírósági ítélet született, így az ombudsman hatásköre egyedi ügyére vonatkozóan nem terjed ki.

**2.** A vizsgálat során általános tájékoztatást kértem a Nemzeti Adó- és Vámhivataltól (a továbbiakban: NAV) arra vonatkozóan, hogy egy gazdasági társaságnak a kisajátítási kártalanítás összege után keletkezik-e társasági adó fizetési kötelezettsége, és ha igen akkor milyen jogcímen.

Megkeresésemre válaszolva a NAV arról tájékoztatott, hogy a Kstv. csupán általános jelleggel mondja ki a kisajátítást megelőző adásvétel során kifizetett vételár kártalanítással megegyező adó- és illetékmentességét. A NAV álláspontja szerint a Taotv. rendelkezései szerint nem kapcsolódik adóalap csökkentő tétel a Kstv. alapján kapott kisajátítási kártalanításhoz, így a hatályos jogszabályi rendelkezések értelmében társasági adó alapjának csökkentése a kisajátításért kapott kártalanítás összegével nem lehetséges, ezen összeg a társasági adózás előtti eredményére van befolyással, mely mutató a Taotv. alapján társasági adófizetési kötelezettséget eredményez.

Fentieken túlmenően a NAV anonimizált formában megküldte részemre a Legfelsőbb Bíróság Kfv.IV.37.879/2010.7. számú ítéletét. A NAV a Legfelsőbb Bíróság ítéletével arra kívánta felhívni a figyelmemet, hogy az ítélet értelmében a kisajátítással kapcsolatos költségeken azokat a költségeket kell érteni, amelyek a kisajátítás ténye folytán a kisajátított ingatlannal, annak használatával és az ingatlanon folytatott tevékenységgel összefüggésben merülnek fel. A Legfelsőbb Bíróság fenti számú ítéletben visszaköszönő álláspontja szerint a társasági adó nem a kisajátított ingatlannal, hanem a társasági adózás előtti eredményével van összefüggésben, így az a kisajátítással kapcsolatban felmerült, megtérítendő költségnek sem minősül, az adónak költségként való megtérítése, vagy költségként való értékelése ellentmond a kisajátításról szóló jogszabályoknak.

**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.

Az alapvető jogok biztosa eljárása során vizsgálja, hogy akár a hatósági jogalkalmazás, akár az annak alapjául szolgáló jogszabály alapjoggal összefüggő visszásságot eredményez-e. Az ombudsmani gyakorlat eddig is világossá tette, hogy a biztos számára egy adott jogi szabályozás alapjogi aspektusú vizsgálatára, valamint a jogszabály hiányosságával, tartalmi hibáival, avagy a hatósági jogalkalmazással 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, valamint a jogalkalmazók irányába a normaszöveggel illetve a joggyakorlattal kapcsolatban felmerülő alapjogi, alkotmányossági aggályokat.

Tekintettel arra, hogy az adóhatóság az Ajbt. 18. § (1) bekezdés *a)* pontja szerinti közigazgatási szerv, így eljárásának vizsgálata egyértelműen ombudsmani hatáskörbe tartozik.

Az Ajbt. 18. § (3) bekezdés e) pontja rögzíti továbbá, hogy az ombudsman nem vizsgálhatja a bíróság tevékenységét. E hatásköri szabályokra tekintettel vizsgálatom nem terjed(he)t ki a Legfelsőbb Bíróság Kfv.IV.37.879/2010.7. számú ítéletében foglalt bírói jogértelmezés megalapozottságára.

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.

**II. A vizsgált alapjog 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 állami garanciákkal és alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint egyes alapjogi tesztekre.

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 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.”

Az Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdése szerint „Tulajdont kisajátítani csak kivételesen és közérdekből, törvényben meghatározott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet.” Az Alkotmánybíróság határozatai alapján a tulajdonhoz való jogot alapvető jognak kell tekinteni, ezért a korlátozása kapcsán annak vizsgálata szükséges, hogy mit tekinthetünk a tulajdonhoz való jog lényeges tartalmának (vö. Alaptörvény I. cikk (1) bekezdés). Megvizsgálva az Alkotmánybíróság határozatait, megállapítható, hogy a testület a tulajdonhoz való jog lényeges tartalmát tulajdonképpen az értékgaranciában ragadta meg. Az Alkotmánybíróság már a 64/1993. (XII. 22.) határozatában kimondta, hogy „Az alkotmányos védelem módját meghatározza a tulajdonnak az a – más alapjogoknál fel nem lelhető – sajátossága, hogy az alkotmányosan védett szerepét tekintve általában helyettesíthető.

Az alkotmányos védelem tárgya elsősorban a tulajdoni tárgy, azaz a tulajdon állaga. Maga az Alkotmány teszi azonban lehetővé közérdekből a kisajátítást, jelezve ezzel, hogy a tulajdon alkotmányos garanciájának az ára a tulajdon értékének biztosítása." Mindez azt jelenti, hogy az Alkotmánybíróság megállapítása szerint az állaggaranciát az értékgaranciával helyettesít(het)i az Alkotmány. Lényeges rámutatnom ugyanakkor arra is, hogy a tulajdonhoz való jog nem írható le csupán az értékgarancia elvével, ugyanis az értékgarancia érvényesülése esetén is alapjogsérelmet jelent(het) a kisajátítás, ha a megfelelő ellentételezésen túl a szükségesség és arányosság kérdése, és maga a közérdekre hivatkozás, az adott tulajdonelvonás nem állja ki az alkotmányosság – Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdésében rögzített – mércéjét. E megállapítást támasztja alá az Alkotmánybíróság 35/2005. (IX. 29.) AB határozatának indokolása is, mely szerint a teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás követelménye a tulajdonhoz való jog védelmének egyik alkotmányi biztosítéka. A testület döntésében hangsúlyozta azt is, hogy a kisajátítás intézményének szabályozása során a törvényhozónak megfelelő garanciát kell biztosítania ahhoz, hogy a tulajdon közhatalmi eszközökkel történő elvonására teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett is csak akkor kerülhessen sor, ha a közérdekű cél más módon, mint kisajátítással nem valósítható meg.

**III. Az ügy érdeme tekintetében**

*Az Alaptörvény normaszövege és az ahhoz kapcsolódó, fent bemutatott alkotmánybírósági gyakorlat értelmében tehát a tulajdon kisajátítása alkotmányosságának feltétele, hogy a kisajátításért járó kártalanításnak, azonnalinak, feltétlennek és teljesnek kell lennie. Ha e feltételek nem vagy csak részlegesen teljesülnek a tulajdonelvonás nem állja ki az alkotmányosság mércéjét.*

A 2007-ben megalkotott Kstv. alapjait, újraszabályozásának elveit az Alkotmánybíróság a fent hivatkozott 35/2005. (IX. 29.) AB határozatában fektette le. A testület e határozatában elvi éllel mondta ki, hogy „az államnak objektív intézményvédelmi kötelezettsége körébe tartozik az, hogy gondoskodjon a tulajdonos Alkotmányban meghatározott követelményeknek megfelelő kártalanításáról." A törvényhozó az Alkotmánybíróság által meghatározott kötelezettségének eleget téve a Kstv.-ben rögtön az 1. § (1) bekezdésében rögzíti, hogy „Kisajátítással ingatlan tulajdonjoga csak kivételesen vonható el, az e törvényben meghatározott közérdekű célból, feltételekkel és módon, teljes, azonnali és feltétlen kártalanítás mellett." A Kstv. a kártalanítás részletes szabályainak külön alcímet szentelt, melynek 9. §-ában ismételten kiemeli, hogy „A kisajátított ingatlan tulajdonosát a tulajdonjoga elvonásáért, az ingatlanon fennálló jog jogosultját pedig a joga megszűnéséért - a zálogjog és a végrehajtási jog jogosultja kivételével - teljes, azonnali és feltétlen kártalanítás illeti meg." A Kstv. fentieken túlmenően meghatározza a járulékos költségek körét, melyet a kártalanításra kötelezettnek a kártalanításra jogosult számára meg kell téríteni. A jogalkotó a kisajátítás alkotmányossági követelményeinek teljesítése érdekében figyelemmel volt arra is, hogy speciális szabályt alkosson a kisajátítási kártalanítás kapcsán leginkább problémaként jelentkező adózási kérdések leszabályozására. A Kstv. e körben rögzíti, hogy a kisajátítási tervben megjelölt ingatlanra megkötött adásvételi szerződés alapján kifizetett vételár a kisajátítási eljárással elvont ingatlan esetében megállapított kisajátítási kártalanítással egyezően adó- és illetékmentes. Ha a tulajdonátszállást az áfa törvény szerint adófizetési kötelezettség terheli, akkor a kártalanítási összeg az áfát is tartalmazza.

A NAV megkeresésemre adott válasza alapján a Kstv. fent idézett rendelkezése – különös tekintettel a 40. §-ban foglalt előírásokra – pusztán *általános jelleggel* határozza meg a kisajátítási kártalanítás adómentességét. A NAV érvelése szerint a kisajátítási kártalanítás Kstv. szerinti adómentességi szabályának általánosságát az támasztja alá, hogy az Áfa tv. vonatkozásában is ellenértéknek minősül a kisajátítási kártalanítás.

*A NAV fentiekben bemutatott azon álláspontját, hogy a Kstv. szerinti kisajátítási kártalanítás adómentességét megállapító szabálya csupán egy általános szabály lenne, mely kapcsán az egyes adózási kérdéseket, illetve jogszabályokat illetően érvényesülhetne a lex specialis derogat legi generalis elve, az alábbiak szerint nem tartom helytállónak.*

Az Áfa tv. – mint a NAV álláspontja szerinti speciális szabály – alapján adóalany az a jogképes személy vagy szervezet, aki (amely) saját neve alatt gazdasági tevékenységet folytat, tekintet nélkül annak helyére, céljára és eredményére, továbbá rögzíti, hogy nem minősül gazdasági tevékenységnek, erre tekintettel nem eredményez adóalanyiságot a közhatalmi tevékenység gyakorlása, ugyanakkor a jogalkotó kiemeli, hogy a tulajdon kisajátítása, mint olyan nem minősül közhatalmi tevékenységnek. [Áfa tv. 5. § (1) bekezdés, 7. § (1)-(2) bekezdése]. E körben lényeges rámutatnom arra, hogy az Áfa tv., mint speciális szabály alapján a kisajátítási kártalanítás valóban ellenértéknek minősül, azonban maga a Kstv. – mint a NAV álláspontja szerinti általános szabályokat megfogalmazó törvény – mondja ki, a kisajátítási kártalanítás kapcsán, hogy a kártalanítási összeg az áfát is tartalmazza.

Fentieken túlmenően megvizsgáltam azt is, hogy a személyi jövedelemadó kérdéskörét illetően megáll-e a NAV azon érvelése, hogy a Kstv. pusztán általánosságban mondja ki a kisajátítási kártalanítás adómentességét. Az Szja tv. 7. § (1) bekezdés a) pontja rögzíti, hogy a jövedelem kiszámításánál nem kell figyelembe venni azt a bevételt, amely a törvény 1. számú melléklete szerint adómentes. A Szja tv. 1. sz. mellékletének 6. pont 6.1. c) alpontja szerint a károk megtérülése, kockázatok viselése körében adómentes az a juttatás, amelyet a magánszemély kap kártalanításként (ideértve a kisajátítással összefüggő járulékos költségek megtérítését, valamint a kisajátítás alapjául szolgáló közérdekű célra megvásárolt ingatlan vételárát is), kárpótlásként, kártérítésként, sérelemdíjként, kivéve a jövedelmet pótló kártalanítást, kárpótlást és kártérítést.

Fentiekkel szoros összefüggésben kérdésként merülhet fel, hogy ha a Kstv. szerint – az Áfa fizetési kötelezettséget leszámítva – a kisajátítási kártalanítást adómentes bevételnek kell tekinteni, akkor mégis miért tartalmazza az Szja tv. a kisajátítási kártalanítás adómenetességére vonatkozó előírást. E kérdéskörben mindenképpen indokolt rávilágítanom arra, hogy az Szja tv. 1. sz. mellékletének 6. pont 6.1. c) alpontja alkalmazásában a kártalanítás, mint adómentes bevétel alatt a kisajátítás alapjául szolgáló közérdekű célra megvásárolt ingatlan vételára mellett – szemben a Kstv.-vel – a kisajátítással összefüggő járulékos költségek megtérítését is érteni kell. A Kstv. 21/A. §-ában szabályozott járulékos költségek lényegében a kisajátítással szükségszerűen felmerülő, ugyanakkor a tulajdonelvonásért, jog megszűnéséért járó értékgarancia körébe nem tartozó egyéb, többnyire a kisajátítási döntés meghozatala után felmerülő költségek. Mivel maga a Kstv. kizárólag a kisajátítási kártalanítás vonatkozásában tartalmaz adózási szabályokat, – figyelemmel arra, hogy a Kstv. alkalmazásában a kisajátítás kapcsán utólagosan felmerült költségek nem képezik a kártalanítás részét – azonban a kisajátítással összefüggő járulékos költségek megtérítésére, mint bevételre vonatkozóan nem. Erre tekintettel tartalmaz szabályozást az Szja tv. a kártalanításra vonatkozóan.

*Mindebből következően álláspontom szerint megállapítható, hogy a jogalkotó, kizárólag az általános forgalmi adó fizetési kötelezettséget írja elő a kisajátításért kapott kártalanítási összeg vonatkozásában, de azt is úgy, hogy lényegében a kártalanítási összeg magában foglalja az általános forgalmi adót, tehát a kártalanítási összeg bruttóban kerül kifizetésre a jogosult részére. E szabályozási megoldás indoka álláspontom szerint egyértelműen az alkotmánybírósági gyakorlat alapján kikristályosodott azon elvre vezethető vissza, mely szerint a közérdek által indokolt, azonnali, feltétlen és teljes kártalanítással kísért tulajdon elvonás egyik olyan lényeges eleme a jogosult megfelelő ellentételezése, amelynek teljes körű érvényesülése nélkül a tulajdonelvonás nem állja ki az alkotmányosság mércéjét.*

A kisajátítási kártalanítást érintő társasági adófizetési kötelezettséggel összefüggésben a NAV elmondta, hogy a Taotv. az adóalapot csökkentő jogcímei között nem határoz meg olyat, amely alapján csökkenteni lehetne a kártalanítás jogcímén kapott adóalapot. Mindebből a NAV arra a következtetésre jutott, hogy mivel a hatályos jogszabályi rendelkezések értelmében a társasági adó alapjának csökkentése a kisajátításért kapott kártalanítás összegével nem lehetséges, ezen összeg a társaság adózás előtti eredményére van befolyással, mely mutató a Taotv. alapján társasági adó fizetési kötelezettséget eredményez. E megállapítását a NAV lényegében számviteli szabályokra alapozta, amikor is előadta, hogy a kártalanítás – mely nem azonos a kártérítéssel – a Számv. tv. szerint nem nevesített jogcím, ellenérték, így bevételnek minősül, a tárgyi eszközök közvetlen értékesítésekor pedig azok könyv szerinti értékét az egyéb ráfordítások között kell kimutatni.

*A NAV fenti érvelésével kapcsolatban lényeges rámutatnom arra is, hogy a jogalkotó feladatkörébe tartozik – mint Alkotmánybíróság több határozatában is leszögezte – a társasági adó alapjául szolgáló nyereségösszeg, az ennek kialakításához szükséges számviteli, adótechnikai szabályok, az adó alapját csökkentő és növelő tételek megállapítása, meghatározása is. Kiemelendő ugyanakkor, hogy más a számviteli rend és más az adómegállapítás célja. A módosító jogcímek – bár a Számv. tv. eredmény-levezetési előírásaihoz kapcsolódnak, – az adóalapot csökkentő tényezők, a kétszeres adóztatás elkerülését szolgálják, az adóalapot növelő tényezők az adóelkerülést gátolják. A számviteli szabályo – mintahogyan arra a törvény preambuluma is rávilágít – azt célozzák, hogy a gazdálkodást folytató szervezetek vagyoni, pénzügyi, jövedelmi helyzetéről és azok alakulásáról objektív információk álljanak rendelkezésre, a piac szereplői megbízható és valós összképet biztosító tájékoztatáshoz férjenek hozzá. Ezzel szemben az adó elsősorban állambevételi célokat szolgál, de ugyanakkor a gazdaságpolitika eszköze is. Ugyanakkor adózási kötelezettség – vagy éppen mentesség – egyedül a számviteli szabályokból nem keletkezik. Természetesen az már más kérdés, hogy az anyagi adójog egyes szabályi a Számv. tv. előírásaihoz kapcsolódnak, arra épülnek. Ez azonban nem változtat azon a körülményen, hogy a közterhekhez való hozzájárulási kötelezettséget kizárólag számviteli előírások nem teremthetnek.*

*Vizsgálatom során egyértelművé vált számomra, hogy – a NAV érvelésével ellentétben – a Kstv.-ben rögzített adómentességi szabály az Alkotmánybíróság által kimunkált értékgarancia elvén alapuló, az állam objektív intézményvédelmi kötelezettsége körébe tartozó, a tulajdonos megfelelő kártalanítása érdekében rögzített alaptörvényi garanciarendszer törvényi megtestesülése. Erre tekintettel az Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdésében rögzített „teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás" kötelezettségét előíró, és a Kstv.-ben ezen alaptörvényi kötelezettséget konkretizáló adómentességi szabály, az egyes adózási kérdések vonatkozásában a kisajátítási kártalanítást érintően pont, hogy speciális szabálynak minősül, így abban az esetben, ha az adott – adózásra vonatkozó – jogszabály a kisajátítási kártalanításra vonatkozóan nem tartalmaz rendelkezést, úgy a Kstv. 40. § (1) bekezdésében rögzített – adómentességi –szabályok figyelembe vétele indokolt. Mindebből következően álláspontom szerint a társasági adóra vonatkozó – a kisajátítási kártalanítás szempontjából – általános szabályokat tartalmazó Taotv. arra tekintettel nem rögzíti a kisajátítási kártalanítást, mint adóalapot csökkentő tételt, mert a Kstv., – mint a kisajátítási kártalanítás esetében speciális adófizetési szabályokat meghatározó törvény – egyértelműen rögzíti annak adómentességét. (E körben kizárólag az kisajátítási kártalanítás utáni általános forgalmi adó fizetési kötelezettséget rögzíti.)*

*Az Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdésének imperatív szabálya, hogy a kisajátításért járó kártalanításnak teljesnek, feltétlennek és azonnalinak kell lennie. A formálisan jogszerű kisajátítás is az Alaptörvény XIII. cikkébe ütközik, ha a kártalanítás feltételei nem teljesülnek.*

*A teljes kártalanítás elve az értékgaranciát irányozza elő, azt a célt, hogy az eredeti tulajdonos a kártalanítás tárgyának értékéhez jusson hozzá. Tartalmilag nem tekinthető a kártalanítás teljesnek, ha a kisajátított tulajdon helyébe lépő vagyontömeget olyan közterhek sújtják, amelyek kisajátítás nélkül a tulajdonost nem terhelték volna. Mindebből az következik, hogy alkotmányosan nem tulajdonítható a Taotv.-nek és a Számv. tv.-nek olyan értelmezés, amely a kártalanítás összegét közteherrel sújtja. Egyéb jogszabályok is (Szja tv, Kstv.) erre tekintettel rendelkeznek úgy, hogy a kisajátításért kapott jövedelem nem tekinthető az adó alapjának. Az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdése kényszerítően követeli meg a jogszabályok alkotmány-konform értelmezését. A tulajdonhoz való jog sérelmét idézte elő a NAV azzal, hogy a Tao tv és a Számv. tv. rendelkezésének ezzel ellentétes értelmet tulajdonított.*

*Fentiekre tekintettel megállapítottam, hogy a NAV kisajátítási kártalanítást érintő társasági adófizetési kötelezettséggel összefüggő gyakorlata és jogértelmezése a tulajdonhoz való joggal összefüggő visszásságot valósít meg.*

**Intézkedésem**

A vizsgált ügyben megállapítottam, hogy a NAV kisajátítási kártalanítást érintő társasági adófizetési kötelezettséggel összefüggő gyakorlata és jogértelmezése a tulajdonhoz való joggal összefüggő visszásságot valósít meg. Erre tekintettel az alapvető jogokkal összefüggő visszásság jövőbeni bekövetkezésének megelőzése érdekében az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkérem a Nemzetgazdasági Minisztert, hogy vizsgálja meg a jelentésben megállapított visszásság a jogalkotás vagy a jogalkalmazás útján orvosolható-e hatékonyabban, továbbá tegye meg a megfelelő intézkedéseket annak érdekében, hogy az Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdésében rögzített „teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás” kötelezettségét előíró, és a Kstv. ezen alaptörvényi kötelezettséget konkretizáló adómentességi szabálya az egyes adózási kötelezettségek megállapítása során is érvényesüljön.

Budapest, 2016. február

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának**
**Jelentése**
**az AJB-4005/2015. számú ügyben**

Előadó: dr. Vecsera Judit

**Az eljárás megindítása**

Egy panaszos az alapvető jogok biztosához olyan beadvánnyal fordult, amely szerint Balatonkenese Város Önkormányzata Képviselő-testületének Balatonkenese Város nemzeti vagyonáról szóló 11/2013. (IV. 26.) önkormányzati rendelete (a továbbiakban úR.) jogellenesen minősített át üzleti vagyonná egyes olyan vagyontárgyakat, amelyeket Balatonkenese Város Önkormányzata Képviselő-testületének az önkormányzat vagyonáról és a vagyonnal való gazdálkodás szabályairól szóló 6/2012. (III. 30.) önkormányzati rendelete (a továbbiakban rR.) törzsvagyonként kezelt. Álláspontja szerint az úR. lényegében a közigazgatási értelemben újonnan létrejövő Balatonakarattya törzsvagyonát vonta el azzal, hogy a rR. 3. § (3) bekezdésében előírt, az átminősítés lehetőségét megteremtő feltételek hiányában vont ki egyes vagyonelemeket a törzsvagyoni körből.

Tekintettel arra, hogy a panaszbeadványban foglaltak alapján az úR. vonatkozásában felmerült a jogállamiság elvének sérelme, illetve közvetlen veszélyének a gyanúja, így az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam.

Vizsgálatom során áttekintettem a nemzeti vagyonra, illetve az új község alakítására vonatkozó szabályozást, valamint tájékoztatást kértem az üggyel kapcsolatosan Balatonkenese Város Jegyzőjétől és a Veszprém Megyei Kormányhivatal Kormánymegbízottjától.

**Érintett alapvető jog**

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye. *„Magyarország független, demokratikus jogállam.*" (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés),
- tulajdonhoz való jog „*Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár.*" (Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdés)
- önkormányzáshoz való jog „*Magyarországon a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek.*" (Alaptörvény 31. cikk (1) bekezdés)
- helyi önkormányzatok gazdasági-pénzügyi autonómiája *„Az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon. A nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célja a közérdek szolgálata, a közös szükségletek kielégítése és a természeti erőforrások megóvása, valamint a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevétele. A nemzeti vagyon megőrzésének, védelmének és a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodásnak a követelményeit sarkalatos törvény határozza meg."* (Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdés)
  „*A helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között … gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat.*" (Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés e) pont)

**Alkalmazott jogszabályok**

- A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.)
- A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.)
- A területszervezési eljárásról szóló 1999. évi XLI. törvény (a továbbiakban: Tersz tv.)
- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.)
- A nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény (a továbbiakban: Nvtv.)
- A területszervezési eljárásról szóló 321/2012. (XI. 16.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Tersz. r.)

- Balaton Kiemelt Üdülőkörzet Területrendezési Tervének elfogadásáról és a Balatoni Területrendezési Szabályzat megállapításáról szóló 2000. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Balaton tv.)
- Balatonkenese Város Önkormányzata Képviselő-testületének Balatonkenese Város nemzeti vagyonáról szóló 11/2013. (IV. 26.) önkormányzati rendelete (a továbbiakban úR.)
- Balatonkenese Város Önkormányzata Képviselő-testületének az önkormányzat vagyonáról és a vagyonnal való gazdálkodás szabályairól szóló 6/2012. (III. 30.) önkormányzati rendelete (a továbbiakban rR.)
- Balatonkenese Nagyközség Önkormányzatának Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló Balatonkenese Nagyközség Önkormányzata Képviselő-testületének 8/2007. (IV.16.) számú rendelet (a továbbiakban SZMSZr.)

**A megállapított tényállás**

1. Egy panaszos az alapvető jogok biztosához olyan beadvánnyal fordult, amely szerint Balatonkenese Város Önkormányzata Képviselő-testületének Balatonkenese Város nemzeti vagyonáról szóló 11/2013. (IV. 26.) önkormányzati rendelete (a továbbiakban úR.) jogellenesen minősített át üzleti vagyonná egyes olyan vagyontárgyakat, amelyeket Balatonkenese Város Önkormányzata Képviselő-testületének az önkormányzat vagyonáról és a vagyonnal való gazdálkodás szabályairól szóló 6/2012. (III. 30.) önkormányzati rendelete (a továbbiakban rR.) törzsvagyonként kezelt. Álláspontja szerint az úR. lényegében a közigazgatási értelemben újonnan, a 13/2013. (I.8.) KE határozattal 2014. október 12-én létrejövő Balatonakarattya törzsvagyonát vonta el azzal, hogy a rR. 3. § (3) bekezdésében előírt, az átminősítés lehetőségét megteremtő feltételek hiányában vont ki egyes vagyonelemeket a törzsvagyoni körből.

A beadványban részletezettek szerint az úR. a Mötv. 9. §- ban előírt jóhiszemű és a társadalmi rendeltetésnek megfelelő joggyakorlás, illetve kölcsönös együttműködés követelményének nem felel meg, ugyanis – ahogy azt a beadványban idézett 31/1998. (VI.25.) AB határozat is megállapította – a joggal való visszaélés tilalmába ütközik, ha a jogalkotó valamely jogintézményt nem annak jogrendszeren belüli rendeltetése szerinti célra használt fel, vagyis a konkrét esetben indoklás nélkül történt az átminősítés

Az úR. jogellenességének indokaként említi panaszos, hogy megalkotásakor a rR. 3. § (3) bekezdésében előírt feltétel nem valósult meg, miszerint „a körülmények megváltozása, valamint új adatok, tények felmerülése esetén a Képviselő-testület a nemzeti vagyontárgyakat bármikor átminősítheti, kivéve a törvény szerinti forgalomképtelen vagy korlátozottan forgalomképes vagyontárgyakat". Ebből azt a következtetést vonja le panaszos, hogy az átminősítésre azért került sor, hogy egyes ingatlanok, mint törzsvagyon ne kerülhessenek az újonnan létrejövő község törzsvagyonába, hanem átminősítésükkel kikerüljenek a kötelezően átadandó vagyonelemek köréből. Rögzíti azon véleményét is, hogy az üzleti vagyonná történő átminősítéssel az ingatlanok értéke nő, így szerinte Balatonkenese az új községként létrejövő Balatonakarattya jövőbeni fizetési kötelezettségét növeli. Panaszos szerint az új községként létrejövő Balatonakarattyát további hátrányként érinti, hogy az átminősítés következtében kötelezően át nem adandó vagyonelemek hasznosításából a jövőben a település bevételt nem tud elérni.

A jogellenesség további indokaként említi a beadvány, hogy mivel az úR. szabályozási célja nem értelmezhető, ezért a Jat. 2. § (1) bekezdésében előírt, az egyértelmű szabályozási tartalomra vonatkozó alapvető jogalkotási követelménynek nem felel meg, illetve a Jat. 18. § (1) bekezdésében rögzített, a szabályozás szükségességét igazoló indoklási kötelezettséget sem teljesíti. A panaszos szerint a hátrányosan érintettek a hozzájárulásról való döntésben korlátozottak voltak, mert az átminősítés időpontjában Balatonakarattya Község Önkormányzata, így képviselő-testülete sem létezett. A beadvány ugyanakkor kiemeli, hogy a Balatonakarattyai Részönkormányzat (a továbbiakban: Részönkormányzat) viszont hozzájárult az úR. megalkotásához.

Azonban felhívta figyelmemet arra, hogy - mivel Balatonkenese erre támogatást nem adott - anyagi forrás hiányában az úR.-t és annak jövőbeni hatásait szakértőkkel megvizsgáltatni nem tudta, illetve az úR. mellékletét nem kapta meg, így áttanulmányozni sem állt módjában.

Az üzleti vagyonná történő átminősítés jogszerűtlenségének alátámasztására panaszos az önkormányzati ingatlanvagyon egységes és egyedi értékeléséhez készített 1/2002. (BK 8.) BM-EüM-FVM-GM-ISM-KöM-KöViM-NKÖM-OM-SzCsM irányelv II. fejezetének rendelkezéseit és a Balaton tv. kiindulási alapját is megemlíti.

A panaszos vizsgálatomat kérte az úR. megalkotásának eljárásával és annak tartalmával kapcsolatban.

2. A vizsgálat során a panaszbeadvány alapján tájékoztatást kértem Balatonkenese Város Jegyzőjétől (a továbbiakban: Jegyző) és a Veszprém Megyei Kormányhivatal Kormánymegbízottjától (a továbbiakban: Kormánymegbízott).

A *Jegyző* megkeresésemre arról tájékoztatott, hogy az érintett önkormányzatok a közigazgatási terület megosztásáról a rendelet megalkotásának időpontjában még nem állapodtak meg, így álláspontja szerint az új községet érdeksérelem nem érhette. Válaszában hangsúlyozta, hogy az úR. hatályba lépésének feltétele volt Balatonakarattya Részönkormányzatának egyetértése, amelyeta részönkormányzat megadott.

*A Jegyző álláspontja szerint az ú*R. *teljes mértékben megalapozott és jogszerű, ezért kérte a panasz alaptalanként való elutasítását.*

A *Kormányhivatal* megkeresésemre arról tájékoztatott, hogy a strandok nem szolgálják kötelező önkormányzati feladatkör ellátását, nem minősülnek az Nvtv. 1. § szerinti törzsvagyonnak, így az Önkormányzat azok korlátozottan forgalomképes törzsvagyoni jellegéről jogszerűen rendelkezett rR.-ben, illetve úR.-ben jogszerűen változtatta meg a minősítésüket. Az rR.-ben a minősítés feltételeként előírt új tényként értékelte az úR. szöveges előterjesztésében említett, az önkormányzati vagyonnal kapcsolatos jogszabályi rendelkezéseket, illetve új helyzetként a Köztársasági Elnök Balatonakarattya községgé nyilvánításáról szóló 13/2013. (I.8.) számú határozatát, mint köztudomású döntést. A Kormányhivatal válaszában hangsúlyozta, hogy nincs olyan hatályos törvényi rendelkezés, amely szerint minden törzsvagyoni elem kizárólag annak az önkormányzatnak a tulajdonában állhat, amelynek területén a vagyon elhelyezkedik, ugyanis ez az elv az Nvtv. 5. § (3) bekezdésében kizárólagos tulajdonként felsorolt vagyon vonatkozásában elfogadható, de minden törzsvagyoni elemre nincs ilyen tartalmú kógens rendelkezés.

*A Kormányhivatal a fentiek alapján sem r*R.*, sem ú*R. *vonatkozásában nem állapított meg törvénysértést, törvényességi felügyeleti intézkedést nem tett és álláspontja szerint ennek jogalapját a strandok vagyonelemi átminősítése nem képezheti.*

**A vizsgálat megállapításai**

**I. A hatáskör tekintetében**

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. Az Ajbt. 2. § (3) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosa kezdeményezheti a jogszabályok Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatát az Alkotmánybíróságnál. Ha az alapvető jogok biztosa a vizsgálata során észleli, hogy az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásságot önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközése okozza, az Ajbt. 34/A. § (1) bekezdése alapján kezdeményezheti a Kúriánál az önkormányzati rendelet más jogszabállyal való összhangjának felülvizsgálatát. Az alapvető jogok biztosa eljárása során vizsgálja, hogy akár a hatósági jogalkalmazás, akár az annak alapjául szolgáló jogszabály alapjoggal összefüggő visszásságot eredményez-e.

Az ombudsmani gyakorlat eddig is világossá tette, hogy a biztos számára egy adott jogi szabályozás alapjogi aspektusú vizsgálatára, valamint a jogszabály hiányosságával, tartalmi hibáival, avagy a hatósági jogalkalmazással 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, valamint a jogalkalmazók irányába a normaszöveggel illetve a joggyakorlattal kapcsolatban felmerülő alapjogi, alkotmányossági aggályokat.

2. A kormányhivataloknak a helyi önkormányzatok rendeletalkotása feletti törvényességi felügyeletre vonatkozó feladat- és hatáskörét az Alaptörvény 32. cikk (4) – (5) bekezdései és a Mötv. 132. § határozza meg.

**II. A vizsgált alapjog 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 állami garanciákkal és alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint egyes alapjogi tesztekre.

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 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."

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. A törvényalkotási folyamat egyes eljárási szabályainak betartása a törvény érvényességének az Alaptörvényből levezethető jogállami követelménye, azonban a jogszabály megsemmisítésére csak abban az esetben kerül sor, ha a jogalkotási eljárás során olyan súlyos eljárási szabálytalanságot követtek el, amely a jogszabály közjogi érvénytelenségét idézte elő, illetőleg, amely másként nem orvosolható, mint a jogszabály megsemmisítésével. A jogalkotási törvény rendelkezéseinek figyelmen kívül hagyása csak akkor eredményezheti a jogszabály alkotmányellenességének megállapítását, ha az adott jogszabály egyben az Alkotmány valamely rendelkezését is sérti [39/1999. (XII.21.) AB határozat].

Az Alkotmány korábban *expressis verbis* rögzítette a választópolgárok közösségét megillető helyi önkormányzás jogát. A jog tartalmaként a helyi közügyek önálló demokratikus intézését és a helyi közhatalomnak a lakosság érdekében való gyakorlását határozta meg. Az Alaptörvény a jogot már nem nevesíti, azonban az önkormányzatok működésének indokaként azonos tartalommal rendelkezik arról. A választópolgárok közösségének helyi önkormányzáshoz való joga - noha az Alaptörvény nem az ún. alapvető jogok között szabályozta - az alapvető jogokhoz hasonló védelemben részesül, mivel az Alkotmánybíróság álláspontja szerint tartalmánál fogva az önkormányzati jogok anyajogát jelenti [18/1993. (III.19.) AB határozat]. A képviselő-testület számára biztosított hatáskörök az önkormányzatok számára biztosított autonómia alkotmányos garanciáit képezik [56/1996. (XII.12.) AB határozat].

A tulajdonhoz való jog az alapjogok érvényesülésének biztosítéka, az Alkotmánybíróság értelmezésében a tulajdon az egyéni cselekvési autonómia hagyományos anyagi alapjaként részesül alapjogi védelemben [64/1993. (XII.22.) AB határozat]. Ahogy azt a Mötv. miniszteri indoklása is kifejti, az önkormányzatok működésének egyik meghatározó feltétele, hogy megfelelő vagyonnal rendelkezzenek kötelező feladataik ellátásához. A helyi önkormányzat kizárólagos tulajdonát képező nemzeti vagyonba tartozó vagyonelemek rögzítése mellett az Nvtv. lehetőséget ad arra, hogy a helyi önkormányzat rendeletben kizárólagos tulajdonának, vagy nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyonnak minősítsen egyes önkormányzati tulajdonban álló vagyonelemeket. Ezeknek megfelelően az önkormányzati vagyon rendeletben történő szabályozása nem általános magatartási szabályt meghatározó jogszabályt jelent, hanem a magatartási szabályokat alkotó alany létét biztosító anyagi alap jogbiztonságát és fenntarthatóságát célzó előírás, így alapjogi szempontból a tulajdonhoz való jog érvényesülése és védelme szempontjából is vizsgálandó.

**III. Az ügy érdeme tekintetében**

**1. A törzsvagyoni jelleg megszüntetése jogszerűségének kérdésköre**

Az Nvtv. 5. § rendelkezik arról, milyen vagyonelemek képezik az önkormányzati vagyont. Az Nvtv. az önkormányzat vagyonát törzsvagyon és üzleti vagyon megnevezésekkel két részre osztja: a törzsvagyont funkciója és törvényben, illetve helyi önkormányzat rendeletében történő minősítése, mint konjunktív feltételek különítik el az üzleti vagyontól.

Az Nvtv. bizonyos vagyonelemeket kizárólagos önkormányzati tulajdonban álló vagyonnak minősít, ezeket helyi önkormányzat rendeletében sem minősítheti át. Ide tartoznak a helyi közutak és műtárgyaik, a helyi önkormányzat tulajdonában álló terek, parkok, nemzetközi kereskedelmi repülőtér a hozzá tartozó légiforgalmi távközlő, rádiónavigációs és fénytechnikai berendezésekkel és eszközökkel, továbbá a légiforgalmi irányító szolgálat elhelyezését szolgáló létesítményekkel együtt, valamint - külön törvény rendelkezése alapján a helyi önkormányzat részére átadott - vizek, közcélú vízi létesítmények, ide nem értve a vízi közműveket (Nvtv. 5. § (2) bekezdés a) pont és (3) bekezdés). A nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyon körét az Nvtv. 2. számú melléklete tartalmazza, ezen kívül törvény vagy helyi önkormányzat rendelete minősítheti ekként a vagyont (Nvtv. 5. § (4) bekezdés).

A kizárólagos önkormányzati tulajdonban álló, illetve a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű vagyon egyaránt forgalomképtelen. Az Nvtv. a törzsvagyon harmadik elemeként négy vagyontárgy-típust sorol fel, amelyeket korlátozottan forgalomképesnek minősít. Ide tartozik a helyi önkormányzat tulajdonában álló közmű, a helyi önkormányzat tulajdonában álló – a helyi önkormányzat képviselő-testülete és szervei, továbbá a helyi önkormányzat által fenntartott – közfeladatot ellátó intézmény, költségvetési szerv elhelyezését, valamint azok feladatának ellátását szolgáló épület, épületrész, a helyi önkormányzat többségi tulajdonában álló, közszolgáltatási tevékenységet vagy parkolási szolgáltatást ellátó gazdasági társaságban fennálló, helyi önkormányzati tulajdonban lévő társasági részesedés, továbbá a Balatoni Hajózási Zrt.-ben fennálló, a helyi önkormányzat tulajdonában álló társasági részesedés.

Az Nvtv. az önkormányzati törzsvagyon meghatározása körében nem tartalmaz rendelkezéseket az önkormányzat – Nvtv. 5. § (5) bekezdésen kívüli vagyont érintően – saját mérlegelési jogkörében, önkormányzati rendeletben korlátozottan forgalomképes vagyontárgynak minősített dolgok jellegére, típusára vonatkozóan. Vagyis azt a képviselő-testület szabadon döntheti el, milyen vagyonelemek von bele ebbe a körbe, illetve von ki belőle. A törvény által forgalomképtelennek minősített vagyonelemeken kívüli vagyonelemek minősítése önkormányzati rendelettel megváltoztatható.

Az Nvtv. 5. § (2) bekezdése az önkormányzati törzsvagyon fogalmi elemeként írja elő, hogy egyrészt az önkormányzat kötelező feladatellátását szolgálja, másrészt ezt közvetlenül teszi. Az önkormányzati feladat- és hatáskörök tekintetében a Mötv. 10. § (1) bekezdése általános előírásként rögzíti, hogy a helyi önkormányzat ellátja a törvényben meghatározott kötelező és az általa önként vállalt feladat- és hatásköröket. A települési önkormányzat vízgazdálkodással kapcsolatos feladatait a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény 4.§ szabályozza részletesen: az e) pont szerint a települési önkormányzat feladata a természetes vizek fürdésre alkalmas partszakaszainak és azzal összefüggő vízfelületének kijelölése. Vagyis a kötelező feladatellátást a „kijelölés", mint tevékenység jelenti.

A panaszos beadványában a rendelet jogszerűtlensége indokaként említi az önkormányzati ingatlanvagyon egységes és egyedi értékeléséhez készített 1/2002. (BK 8.) BM-EüM-FVM-GM-ISM-KöM-KöViM-NKÖM-OM-SzCsM irányelv II. fejezetének rendelkezéseit.

Az irányelv II. fejezete a korlátozottan forgalomképes vagyonelemek értékelésére vonatkozóan tartalmaz előírásokat, itt kerül említésre, hogy – többek között – ebbe az értékelési körbe tartoznak a vagyonkataszterben „24114 Strandok" ingatlanjellegű azonosítóval rendelkező ingatlanok. Ebből panaszos azt a következtetést vonta le, hogy a strandok alapvetően a korlátozottan forgalomképes törzsvagyonba kell, hogy tartozzanak. Azonban a jogszabály csak arra az esetre vonatkozik, hogy amennyiben strand tartozik a korlátozottan forgalomképes vagyonelemek közé, akkor hogyan kell azt értékelni. Azt nem rögzíti, hogy az értékeléssel érintett vagyonelemek kötelezően ilyen minősítéssel rendelkezzenek.

A beadványban történik hivatkozás a Balaton tv. előírásaiba való ütközésre, azonban ezt csak általánosságban említi panaszos, konkrét jogszabályi rendelkezés megjelölése nélkül. Panaszos véleménye szerint a törvény kiindulópontja, hogy a Balaton partján elhelyezkedő önkormányzati vagyonba tartozó strandok értékesítése elé korlátokat állít, amely szerinte önmagában kétségessé teszi, hogy a Balaton partján elhelyezkedő strand egyáltalán üzleti vagyon körébe besorolható-e. A Balaton tv. a záró rendelkezések között valóban tartalmaz egy a Kormánynak szóló rendeletalkotási felhatalmazást, azonban ez az állami tulajdonú ingatlanok értékesítésére vonatkozik (Balaton tv. 58. § (1) bekezdés b) pont).

*A fentiek alapján – mivel a strandok közvetlenül nem szolgálnak kötelező feladatellátást – így törzsvagyoni jellegüket a r*R.*-ben kötelező törvényi előírás nélkül, önként szabályozta a képviselő-testület, illetve ú*R.*-ben jogszerűen változtatta azt meg. Törvényi korlátozás nincs a minősítésre, így az átminősítésre sem, a helyi közösség ebben az esetben a jogállamiság követelményének és a képviselő-testületi rendeletben önmaga szabta korlátok betartására köteles a szabályozási környezet kialakítása tekintetében.*

**2. A törzsvagyon átminősítési módjának kérdésköre**

Az rR. a 3. § (3) bekezdésében felsorolt feltételek bekövetkezése esetén tette lehetővé a vagyontárgyak átminősítését a következők szerint: „a körülmények megváltozása, valamint új adatok, tények felmerülése esetén a Képviselő-testület a nemzeti vagyontárgyakat bármikor átminősítheti, kivéve a törvény szerinti forgalomképtelen vagy korlátozottan forgalomképes vagyontárgyakat". A Kormányhivatal válaszában az rR. által az átminősítés feltételeként előírt követelménynek, ezen belül „új tény"-nek értékelte az önkormányzati vagyonnal kapcsolatos előírásokat tartalmazó Alaptörvény, Nvtv. és Mötv. hatályba lépése miatti felülvizsgálat szükségességét. Az önkormányzati vagyon minősítése törvényi szintű szabályozásának változása mindazonáltal nem érintette a helyi önkormányzati rendeletben önként törzsvagyonnak minősített elemeket, így azok átminősítésének feltételeként a jogszabályi előírások változása álláspontom szerint nem vehető figyelembe.

A kérdéses vagyontárgyak törzsvagyoni jellegének megszüntetése nem az rR. módosításával, hanem az úR. megalkotásával valósult meg, aminek következményeként az úR.-ben minősített vagyontárgyakkal kapcsolatban az rR.-ben előírt követelmények formailag nem korlátozzák a jogalkotót. Azonban, amint azt az Alkotmánybíróság egy önkormányzati rendelet alkotmányosságának vizsgálatakor kifejtette: a szabályozás célján túl önmagában a jogalkotó szabályozásban testet öltő célja is alkotmányellenessé tehet egy rendelkezést [4/2007. (II.13.) AB határozat]. A Jat. 2. § (1) bekezdése előírja, hogy „a jogszabálynak a címzettek számára egyértelműen értelmezhető szabályozási tartalommal kell rendelkeznie". A jogalkotás szükségességének vizsgálati kötelezettségét a jogállamiság elvi követelményén túl a Jat. 17. § (2) bekezdés b) pontja tételesen is rögzíti. A Jat. 17.§ alapján egy jogszabály megalkotása során az előterjesztőnek előzetes hatásvizsgálatot kell elvégezni, amelynek során megvizsgálja, hogy szükség van-e a jogszabály megalkotására (vagyis melyek az okok és célok), a megalkotás elmaradásának, illetve megvalósulásának mi lesz a várható következménye (vagyis jogalkotás útján az adott cél elérhetőnek látszik-e). A vizsgálat eredményéről – önkormányzati rendeletről lévén szó – a képviselő-testületet tájékoztatni kell. A Jat. 18. § (1) bekezdésében foglalt indoklási kötelezettség a 17. § (1) bekezdésben foglalt kötelezettséghez képest csak annyi többletet jelent, hogy a tájékoztatás formáját a rendelethez történő csatolásként határozza meg. Az úR. esetében a Jat. 17. §-ra történő hivatkozással 2013. március 25-én készített elkészített előzetes hatásvizsgálat során alkalmazott vizsgálati szempontok formailag megfelelnek a Jat. 17. §-ban foglalt kategóriáknak, azonban a szabályozás indokaként a következőket tartalmazza: "Nvtv. és a Mötv., mint magasabb szintű jogszabályoknak megfelelő önkormányzati rendelet alkotása szükséges az Ör-ben az új vagyoni kategóriáknak megfelelő fogalmakat használni, valamint az ingyenes átruházására vonatkozó szabályokat hatályon kívül helyezni, mivel arra csak törvényben meghatározott esetekben és módon van lehetőség". A hatásvizsgálat a RVr. által már besorolt egyes vagyonelemek kategóriák közötti átsorolásra vonatkozóan semmilyen indoklást nem tartalmaz, ahogy az úR. előterjesztése sem.

A Jat. által előírt jogalkotási követelmények a jogállamiság és jogbiztonság elvének megfelelő eljárási garanciákat jelentenek. „A jogbiztonság - az Alkotmánybíróság értelmezésében – 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 jogállamiság és jogbiztonság elvéből fakadnak az eljárási garanciák. Ezek alapvető jelentőségűek az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatósága szempontjából. Csak a formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet érvényes jogszabály, csak az eljárási normák betartásával működik alkotmányosan a jogszolgáltatás" [11/1992. (III.5.) AB határozat] A panaszos szerint a hátrányosan érintettek a hozzájárulásról való döntésben korlátozottak voltak, mert az átminősítés időpontjában Balatonakarattya Község Önkormányzata, így képviselő-testülete sem létezett. A beadvány ugyanakkor kiemeli, hogy Balatonakarattyai Részönkormányzat (a továbbiakban: Részönkormányzat) viszont hozzájárult az úR. megalkotásához.

Azonban felhívta figyelmemet arra, hogy - mivel Balatonkenese erre támogatást nem adott - anyagi forrás hiányában az úR.-t és annak jövőbeni hatásait szakértőkkel megvizsgáltatni nem tudta, illetve az úR. mellékletét nem kapta meg, így áttanulmányozni sem állt módjában.

A részönkormányzat működése tekintetében szükséges a következőket tisztázni. Korábban a 2011. december 31-ig hatályos Ötv. 28. § (1) bekezdése, 2012. január 1-jétől a Mötv. 62.§ (1) bekezdése alapján lehetőség van arra, hogy a képviselő-testület - szervezeti és működési szabályzatában meghatározottak szerint - valamely településrész sajátos érdekeinek képviseletére településrészi önkormányzatot (részönkormányzat) hozzon létre települési képviselőkből és más, az adott településrészen élő választópolgárokból. A részönkormányzat a bizottságokkal azonos funkciót tölt be. Balatonkenese esetében az úR. döntésének időpontjában Balatonakarattya rendelkezett részönkormányzattal: az SZMSZr. 35. § (1) bekezdése szerint a Képviselő-testület a település történetileg elkülönült része, sajátos arculata, valamint a településrészen élő, ott érdekelt lakosság, valamint üdülőtulajdonosok önkormányzati érdeket is szolgáló önszerveződő képességének megerősítése céljából létrehozta Balatonkenese Nagyközség Balatonakarattyai Településrészi Önkormányzatát. Önálló község alakítása esetén nem előfeltétel, hogy az újonnan létrejövő község részönkormányzattal előzetesen rendelkezzen, ezért írja elő a Mötv. a 98. § (7) bekezdésében, hogy a kezdeményezést előkészítő bizottság automatikusan településrészi önkormányzattá alakul át, amely részönkormányzat egyetértése szükséges a településrészt érintő területszervezési kérdésben, a bel- és külterületek lehatárolásához, illetve az önkormányzati vagyonról, vagyoni jogokról és kötelezettségekről szóló döntéshez. Tény, hogy amennyiben az önálló községalakítással érintett településrész részönkormányzata az önálló községgé történő alakulást megelőzően nem létezik, akkor a vagyonrendelet megalkotásánál, módosításánál az egyébként szabadon minősíthető vagyonelemek besorolása tekintetében nem lehet döntésképes, kizárólag a különválás idején már eleve minősítéssel rendelkező vagyonelemek tekintetében tud tárgyalási pozíciót kialakítani. Míg ha az adott településrész korábban, a vagyonrendelet megalkotásakor is rendelkezett részönkormányzattal, akkor – a létrehozatal és a rendelet megalkotása időpontjától függően – a legoptimálisabb helyzetben akár már a szabadon minősíthető vagyonelemek besorolása tekintetében is lehet hatásköre, nemcsak a már besorolt vagyonelemek szétosztását illetően. Ezek alapján Balatonakarattya a részönkormányzati intézménynek a különválást és az úR. megalkotását megelőző működése miatt a lehetőségek adta legjobb döntési pozícióban volt.

A részönkormányzati hozzájárulás megadása tekintetében a panaszos rögzíti, hogy a Részönkormányzat több esetben kért pénzeszközöket Balatonkenese Város Önkormányzatától, hogy a rendeletet és annak jövőbeni hatásait szakértőkkel megvizsgáltassa, de nem kapott támogatást, így ezzel a lehetőséggel nem tudott élni. A Mötv. 62. § (1) bekezdése rögzíti, hogy a településrészi önkormányzat funkciója valamely településrész sajátos érdekeinek képviselete. Az intézmény a funkcióját abban az esetben tudja betölteni, ha ehhez megfelelő eszközök állnak rendelkezésére. A településrészi önkormányzat feladat- és hatáskörét, működésének alapvető szabályait – a Mötv. hivatkozott rendelkezésének utaló szabálya alapján - a képviselő-testület szervezeti és működési szabályzatában kell rendezni. Az SZMSZr. 35. § (23) bekezdése alapján a képviselő-testület éves költségvetésében, előirányzatonként elkülönítve határozza meg azt az összeget, amelyet a településrészi önkormányzat hatáskörei ellátásához felhasználhat. A keret felhasználásával kapcsolatos döntés meghozatalára a településrészi önkormányzati testülete jogosult. Panaszos indoklásában hangsúlyozta, hogy a részönkormányzat testülete az úR.-hez úgy járult hozzá, hogy annak mellékletét nem kapta meg, így áttanulmányozni sem állt módjában. Az úR. annak 26. § (1) bekezdése szerint a Részönkormányzat e rendelettel való egyetértéséről szóló döntést követő napon lép hatályba. A Részönkormányzat 2013. július 31-i üléséről készült jegyzőkönyv szerint az elnök ismertette az úR.-t, amihez kérdés, hozzászólás nem hangzott el, a testület 5 igen és 1 nem szavazattal, 1 tartózkodás mellett 245/2013. (VII.31.) számú határozatával egyetértett az úR.-rel. A jegyzőkönyvben nincs említés arra vonatkozóan, hogy a rendelet mellékletének ismerete nélkül szavaztak volna a tagok.

A beadványban részletezettek szerint az úR. a Mötv. 9. §-ban előírt jóhiszemű és a társadalmi rendeltetésnek megfelelő joggyakorlás, illetve kölcsönös együttműködés követelményének nem felel meg, ugyanis panaszos szerint – ahogy azt a beadványban idézett 31/1998. (VI.25.) AB határozat is megállapította – a joggal való visszaélés tilalmába ütközik, ha a jogalkotó valamely jogintézményt nem annak jogrendszeren belüli rendeltetése szerinti célra használt fel, vagyis a konkrét esetben indokolás nélkül történt az átminősítés.

A szubjektív jogalkotói szándéknak csak abban az esetben van jelentősége a vizsgálat szempontjából, ha az úR megalkotása ténylegesen kihat az önkormányzatok közötti vagyonelszámolásra. Erre tekintettel az alábbiakban ezt a területet is vizsgálati körömbe vontam.

*A törzsvagyoni jelleg megszüntetésének módja Jat. -ba ütközik, mert a r*R.*-ben az átminősítés feltételeként előírt körülményváltozás vagy új adat, illetve tény felmerülésének követelményét az ú*R. *megalkotásával a jogalkotó megkerülte, valamint az előkészítés során - a Jat. 17. §-ban előírtakkal ellentétesen - a jogszabály megalkotásának szükségességét az egyes vagyonelemek kategóriák közötti átsorolásra vonatkozóan nem indokolta. Azonban ezek a hiányosságok nem vetik fel az ú*R. *súlyos közjogi érvénytelenségének lehetőségét.*

**3. Az átminősítés vagyonmegosztásra gyakorolt hatásának kérdésköre**

A korábban hatályos szabályozás szerint az önálló község alakítása során a közigazgatási határ kijelölésére az Ötv. és Tersz. tv. anyagi jogi szempontokat nem határozott meg. A Tersz. tv. 13. § szerint községgé nyilvánítás esetén a választást követően legkésőbb 6 hónapon belül az érdekelt önkormányzatok állapodnak meg a vagyon, a közigazgatási terület megosztásában, az új közigazgatási határvonalban. Megállapodás hiányában bármelyik érdekelt önkormányzat keresete alapján a bíróság volt jogosult dönteni.

A Mötv. 98. § (8) – (10) bekezdései tartalmaznak rendelkezéseket arra vonatkozóan, hogy az önkormányzati vagyon megosztásáról és az új község területéről a községgé nyilvánításról szóló döntés hatálybalépését követő hat hónapon belül az érintett önkormányzatok állapodnak meg. A megállapodás tartalmát a Mötv. annyiban korlátozza, hogy a megállapodásban az új község alakítására vonatkozó népszavazással érintett területtől eltérni nem lehet, illetve az új község külterülete a belterülethez kapcsolódó, egybefüggő terület. Az „új község alakítására vonatkozó népszavazással érintett terület" kifejezés értelmezése során a Mötv. 98. § (1) bekezdésének utolsó mondata irányadó, amely szerint az önálló község alakításának kezdeményezésére irányuló helyi népszavazást a település teljes közigazgatási területére kell kitűzni. Vagyis a terület megosztásánál a teljes közigazgatási területről rendelkezni kell, ami nagyobb logikusan nem lehet, de kisebb sem. Az új község vagyonára, területére vonatkozó megállapodás hiányában bármelyik érintett önkormányzat keresete alapján a közigazgatási és munkaügyi bíróság dönt. Anyagi jogi szabályként a Mötv. a (8)-(9) bekezdésekben előírja, hogy vagyonmegosztási perben a bíróságnak lakosságarányos megosztást kell alkalmaznia, illetve a település külterületét a belterületi népességgel arányosan kell megosztani. A részletszabályokat tartalmazó Tersz. r. 7. § (1) bekezdés alapján a helyi népszavazás előkészítése körében az előkészítő bizottság írásos tájékoztatót készít a választópolgárok részére, amely – többek között – tartalmazza az új község területére, határvonalára és a vagyonmegosztásra vonatkozó javaslatot. Ez a javaslat azonban a szabályozás szerint az újonnan megalakuló önkormányzat által megkötött megállapodás tartalmára vonatkozóan nem kötelező.

A 61/2003. (XI.26.) AB határozat kimondta, hogy a Tersz tv. - hasonlóan a korábbi szabályozáshoz - a vagyon és a közigazgatási terület megosztását, a közigazgatási határvonal meghatározását nem tekinti a községgé nyilvánításról szóló köztársasági elnöki döntés tartalmi elemének, hanem az érintett önkormányzatok megállapodására bízza, azzal, hogy ha az érintett önkormányzatok nem tudnak megállapodni bármelyik önkormányzat bírósághoz fordulhat a jogvita eldöntése érdekében.

Az Alkotmánybíróság a 343/B/2000. számú ügyben részletesen vizsgálta az új község alakítása esetén a választópolgárok, illetve a köztársasági elnök közigazgatási terület megállapítására vonatkozó jogkörét.

A 2004. március 8-án kelt határozata szerint: „Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint tehát, ha az új község megfelel az Ötv. 52. § (1) bekezdésében a községgé alakítás feltételeként szabott kritériumoknak, a községgé alakítást kezdeményező választópolgárok közösségének ahhoz van alanyi joga, hogy a községi jogállás elnyerésével a helyi önkormányzáshoz való jogot elnyerjék. Az előkészítő bizottság által az Ötv. 52. § (2) bekezdése alapján elkészített javaslatban meghatározott közigazgatási területre az új község választópolgári közösségének nincs alanyi joga. … A köztársasági elnök hatáskörébe az Ötv. 94. § b) pontja alapján a községi jogállásról való döntés tartozik. A vagyon és a közigazgatási terület megosztásáról való döntést a Tszt. 13. §-a az érintett önkormányzatok megállapodása körébe utalja, azzal, hogy megegyezés hiányában a bíróság dönt. Így a Tszt. 13. §-a és a köztársasági elnök Alkotmányban szabályozott hatáskörének - az indítványozó által állított - korlátozása fel sem merül."

A 2004. július 6-án kelt 1044/B/1997. AB határozatában kifejtette, hogy az önkormányzáshoz való jog tartalmát tekintve a választópolgárok közösségét megillető alapvető jog. „Az új község alakításáról szóló köztársasági elnöki határozat a korábban községnek nem minősülő település községi jogállásának, az ott élő választópolgári közösség önkormányzáshoz való jogának elismerését jelenti… A Tszt. mindazokban, az új község alakításával összefüggő ügyekben, amelyek eldöntése során az érintett önkormányzatok önkormányzati jogai sérelmet szenvedhetnek (a közigazgatási terület, a vagyon megosztása) az érintett önkormányzatok megállapodására bízza a döntést, és megállapodás hiányában lehetőséget ad arra, hogy az önkormányzatok bármelyike bírósághoz forduljon." Ezt az Alkotmánybíróság a 2006. november 7-én kelt 1124/E/2004. AB határozat is megerősítette. A Pécsi Ítélőtábla a Gf.IV.30.602/2011/8. számú, a Szekszárdi Törvényszék 16.G.40.059/2007/127. számú ítéletével szemben benyújtott fellebbezést elutasító ítéletével megerősítette az első fokon eljárt bíróságnak a vagyonmegosztás tekintetében elvi jelleggel kifejtett álláspontját. Az álláspont szerint „ingatlan tulajdon megosztása tekintetében elsődlegesen a területi elv alkalmazása jöhet szóba, melynek lényege, hogy a vagyonmegosztás során szükségszerű, egyúttal célszerű, hogy valamely önkormányzat elsősorban a saját közigazgatási területen lévő vagyonával valósítsa meg önkormányzati feladatait, a lakosság szükségleteinek kielégítésével összefüggő tevékenységét. Egyebekben, illetve összességében az önkormányzati vagyon megosztása miként tekintetében … terület, feladat és lakosságarányos megosztás jöhet szóba, - összességében pedig mindezen elvek figyelembevételével értékkiegyenlítés útján lehetséges a közös vagyon megszüntetése … A fenti elveknek megfelelően tehát rögzítendő, hogy a megosztás alapja … a kiválás időpontjában meglévő teljes vagyon, mely a … lakosság számaránynak megfelelően oszlik meg. … Összegezve a fentieket, a megyei bíróság az ingatlanvagyon tekintetében ezért a megosztást akként tartja elfogadhatónak és elképzelhetőnek hasonló tárgyú perekben, hogy a már említett területi elv alkalmazása mellett az adott település közigazgatási területén lévő ingatlanok tulajdonjogát az adott önkormányzat szerzi meg, - vita esetén pedig a bíróság dönt az adott konkrét ingatlannak az adott konkrét önkormányzat tulajdonba adása tekintetében. … az egyes önkormányzatok tulajdonában lévő ingatlanai vagyonmegosztás időpontjában meglévő értéke alapulvételével … a megfelelő értékkiegyenlítésre igényt tarthat". A vizsgálat keretében megkeresett Kormányhivatal is kiemelte a válaszában, hogy nincs olyan hatályos törvényi rendelkezés, amely szerint minden törzsvagyoni elem kizárólag annak az önkormányzatnak a tulajdonában állhat, amelynek területén a vagyon elhelyezkedik. Ez az elv az Nvtv. 5. (3) bekezdésében felsorolt kizárólagos tulajdon tekintetében érvényesül, de minden törzsvagyoni elemre nincs ilyen tartalmú kógens rendelkezés. Ha közigazgatási határon belül van olyan törzsvagyonnak minősülő ingatlan, ami törvény alapján kötelezően ilyen minősítésű, akkor az kötelezően az önkormányzat tulajdona, nem képezheti a megállapodás tárgyát. Azonban az önként ilyennek minősített törzsvagyoni ingatlanra ez nem vonatkozik. Tehát ha önként törzsvagyonnak minősített vagy üzleti vagyonról van szó, akkor lehetséges, hogy a másik önkormányzat tulajdona lesz, de ez egyrészt megállapodás kérdése, másrészt az ingatlanvagyon elvonásával érintett önkormányzat – lakosságarányosan számított – értékmegtérítésre tarthat igényt.

*A fenti jogszabályi előírásokra és bírósági gyakorlatra tekintettel megállapítható, hogy az új község alakítása során a vagyonmegosztásnál a kizárólag képviselő-testületi rendeletben előírt törzsvagyoni jelleg nem releváns tényező, a vagyon megosztása az érintett képviselő-testületek megállapodásától függ, ennek hiányában a bíróság jogszabályban előírt megosztási szempont alapján dönt. Az önkormányzati rendelet formájában történő jogalkotás, mint jogintézmény használatának alapján a vagyonmegosztás kérdésében károkozás nem történt, így az ú*R. *célja miatt nem folytattam vizsgálatot. Összességében megállapítható, hogy az új község önkormányzatának megalakulásáig az előkészítő bizottság garanciális szerepet tölt be, de a közigazgatási terület és a vagyon megosztása tekintetében csak az új község képviselő-testülete köthet megállapodást, amelynek tartalmát illetően az előkészítő bizottság javaslata nem rendelkezik kötőerővel. A vagyon megosztása a képviselő-testületek megállapodása alapján történik, ennek hiányában a bíróság dönt, az ingatlanok esetében ez a gyakorlatban ez a közigazgatási határhoz igazodik, amennyiben nem így történik, az ingatlan – lakosságarányosan számított - értékének megtérítésére tarthat igényt az érintett önkormányzat. Mindebből következően, a fentiekben kifejtett alkotmányos elvekre tekintettel megállapítom, hogy az ú*R. *megalkotásának eljárása a Jat. indoklási követelményének nem felel meg maradéktalanul, de súlyos közjogi érvénytelenséget nem jelent, továbbá Balatonakarattya választópolgárai tulajdonosi jogainak illetve az önkormányzat gazdasági-pénzügyi autonómiájának sérelmével összefüggő visszás helyzetet nem eredményezett.*

**Intézkedésem**

Tekintettel arra, hogy a panasz kapcsán alapvető joggal összefüggő visszásságot nem állapítottam meg, az úR. más jogszabályba ütközése miatt annak Kúria, illetve az Alaptörvénnyel való összhangjának Alkotmánybíróság általi felülvizsgálatát nem kezdeményezem.

A jelentésemben feltárt, alapvető joggal összefüggő visszásság jövőbeni bekövetkezése lehetőségének a megelőzése érdekében az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkérem Balatonkenese Város Önkormányzata Képviselő-testületét, hogy a jogbiztonság követelménye érvényesülése érdekében a jövőben fordítson kiemelt figyelmet a jogalkotás eljárási követelményeinek betartására.

Felhívom Balatonkenese Város Önkormányzata Képviselő-testületének, illetve Balatonakarattya Község Önkormányzata Képviselő-testületének figyelmét arra, hogy a közigazgatási határról és a vagyonmegosztásról szóló megállapodás elhúzódása a választópolgárok önkormányzáshoz való jogának sérelmével járhat, amellyel kapcsolatban kártérítési per indítható.

Budapest, 2016. szeptember

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának**
**Jelentése**
**az AJB-295/2016. számú ügyben**

Előadó: dr. Győrffy Zsuzsanna

**A vizsgálat megindítása**

Sajtóhírek alapján[1] értesültem arról, hogy egy Zala megyei kistelepülésen édesanyja és nevelőapja éveken keresztül bántalmazta az asszony 2004-ben született gyermekét. A beszámolók szerint a kisfiú bántalmazását az óvoda már 2010-ben jelezte, a gyámhatóság a gyermeket azonban csak 2013-ban vette védelembe. A gyermeket a gyámhatóság 2014 nyarán ideiglenes hatállyal az édesapjánál helyezte el, az ügyészség az édesanya és a nevelőapa ellen vádat emelt. Tekintettel arra, hogy a panaszbeadványban jelzettek alapján felmerült az érintett gyermeknek a 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 az Ajbt. 21. § (1) bekezdés b) pontja és (2) bekezdése alapján a Zala Megyei Kormányhivatal Gyámügyi és Igazságügyi Főosztályának vezetőjét (a továbbiakban: másodfokú gyámhatóság) a családot gondozó gyermekjóléti szolgálat tevékenységének, valamint az ügyben illetékes gyámhatóság eljárásának vizsgálatára kértem. A vizsgálat keretében a Zala Megyei Kormányhivatal Zalaegerszegi Járási Hivatal vezetőjét (a továbbiakban: járási hivatalvezető) felkértem annak a vizsgálatára, hogy a gyermek kezelőorvosa észlelt-e a gyermeken bántalmazásra, elhanyagolásra utaló nyomokat. Kérem azt is, hogy válaszukhoz csatolják az ügyben keletkezett dokumentumok másolatát, továbbá, hogy a lefolytatott vizsgálatok terjedjenek ki arra is, hogy a gyermekvédelmi jelzőrendszer tagjai eleget tettek-e a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény 17. § (2) bekezdésében foglalt jelzési és együttműködési kötelezettségüknek.

**Az érintett alapvető jogok és alkotmányos követelmények**

- 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 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 szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről szóló 1991. évi LXIV. törvény;
- a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. tv.(Gyvt.);
- a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (Be.);
- az egészségügyi ellátórendszer fejlesztéséről szóló 2006. évi CXXXII. törvény;
- a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról szóló 149/1997. (IX. 10.) Korm. rendelet (Gyer.);
- a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012 évi C. törvény (Btk.);

[1] http://tenyek.hu/belfold/191102_vertek-kiteptek-a-hajat-es-eheztettek-a-kisfiut.html, http://mklu.hu/hnlp14/wp-content/uploads/sajto1/2015/10/2015-10-29-zala-jav.pdf, http://zaol.hu/hirek/vertek-sanyargattak-a-gyerekuket-okos-akarok-lenni-akkor-talan-nem-bantanak-mondta-a-kisfiu-1735341

- a gyámhatóságok, a területi gyermekvédelmi szakszolgálatok, a gyermekjóléti szolgálatok és a személyes gondoskodást nyújtó szervek és személyek által kezelt személyes adatokról szóló 235/1997. (XII. 17.) Korm. rendelet (továbbiakban: Kr.);
- a személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti és a gyermekvédelmi intézmények, valamint személyek szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 15/1998. (IV. 30.) NM rendelet;
- gyermekvédelmi és gyámügyi feladat- és hatáskörök ellátásáról, valamint a gyámhatóság szervezetéről és illetékességéről szóló 331/2006. (XII. 23,) Korm. rendelet (Gyszr.).

**A megállapított tényállás**

A járási hivatalvezető és a másodfokú gyámhatóság által lefolytatott vizsgálat és a rendelkezésemre álló információk alapján a következő tényállás rögzíthető.

A járási hivatalvezető tájékoztatása szerint a gyermeket orvosi vizsgálatra minden esetben az édesanyja kísérte. A vizsgálatok során a háziorvos elhanyagolásra, bántalmazásra utaló nyomokat nem észlelt. A járási szakfelügyelő a védőnő ellenőrzéséről készült feljegyzése szerint a védőnő az óvodában, illetve otthonában találkozott a gyermekkel, ekkor bántalmazásra utaló jeleket nem látott. A bántalmazás gyanújának időpontjában a védőnő éppen szülési szabadságon volt, így a körzetet helyettes védőnő látta el.

A másodfokú gyámhatóság vezetőjének vizsgálata szerint a gyermek édesapjának alkoholproblémái miatt a családot – előző lakhelyükön – 2004 szeptemberétől az alapellátás keretében gondozta a gyermekjóléti szolgálat. A szülők élettársi kapcsolata 2006 nyarán megszűnt. Anya és gyermeke 2007 nyarán költöztek Zala megyébe, ettől kezdve az anya új élettársával együtt nevelte a kisfiút. A gyermek 2007 szeptemberétől a helyi óvodába járt.

A lakóhelyük szerint illetékes gyermekjóléti szolgálat, az óvoda 2010. november 23-án kelt a gyermekről készült pedagógiai jellemzése alapján került kapcsolatba a családdal. A jellemzés szerint a gyermek az ágyába vizelt, dadogott, onanizált. A jellemzés utalt rá, hogy a szülőknek túlzott elvárásai vannak a gyermekkel szemben, alulértékelik őt, megítélésük szerint a nevelőapa szigorú büntetési módszereket alkalmazott. Az óvoda a szülőknek a pozitív megerősítéssel való nevelést, a nevelési tanácsadó felkeresését, illetve az ágybavizelés okainak kivizsgálását tanácsolta. Az ágybevizelés kapcsán a vizsgálat szervi okot nem talált, a dadogást logopédiai terápiával jórészt sikerült megszűntetni, ami azonban „a családban zajló konfliktus esetén" enyhébb formában, de előjött. A pedagógiai vélemény utalt arra is, hogy a szülő-gyermek kapcsolat rendezéséhez szükséges az anya lelkiállapotának helyreállítása.

A gyermekjóléti szolgálat a pedagógiai jellemzés alapján kiállította a gyermek „T" jelölésű törzslapját, továbbá a gyermekjóléti alapellátásban részesülő gyermekekről kitöltendő „IX. számú adatlap", ezen iratokon kívül a *gyermekjóléti szolgálat egyéb dokumentációjából nem állapítható meg, hogy történt-e gondozás, ha igen, milyen* Az iratanyagban nem volt fellelhető a Gyvt. 33. § (3) bekezdés a) pontja szerinti szülői nyilatkozat sem.

Az *óvoda esetjelzését* – ami a gyermek rendszeres bántalmazásáról számolt be, továbbá utal a testi fenyítés mellett a játék, a levegőzés és étel megvonására, lelki terrorra – *a gyermekjóléti szolgálat 2011. május 23-án iktatta*. A jelzés szerint a nevelőapa a gyermeket lehülyézte, alulértékelte, az óvodából hazatérve csak a szobában lehetett a kisfiú, állnia vagy tanulnia kellett. Az esetjelzés beszámolt a gyermek félelmeiről is, amelyek körében szerepel a veréstől való félelem, ha elmondja az otthoni bánásmódot. A jelzés a gyermeken látható külsérelmi nyomokat tűntet fel, „karmolás, szorítás helye". Az óvónők az anyát tájékoztatták arról, hogy a jelzést gyermekjóléti szolgálatnak továbbítják és javasolják az esetkonferencia összehívását. A jelzés alapján a gyermekjóléti szolgálat 2011. június 6-án esetkonferenciát tartott, amelyen jelen volt a gyermek édesanyja, nevelőapja, két fő óvodapedagógus, a gyermekjóléti szolgálat szakmai vezetője és a családgondozó, a gyámügyi ügyintéző.

*A gyermekjóléti szolgálat dokumentációjában azonban nem lelhető fel az esetmegbeszélés jegyzőkönyve, vagy arra vonatkozó emlékeztető.*

Az édesanya által aláírt „nyilatkozat1 – együttműködési megállapodás" és „GYSZ-1" számú *esetfelvételi lapon* szerepel, hogy a gyermekjóléti szolgálat az óvodai jelzést követően, 2011. május 24-én felvette a kapcsolatot a családdal, és 2011. június 6-án esetkonferenciát tartottak. Az esetkonferencián a szakemberek egyetértettek abban, hogy a családnak egyéb segítségre van szüksége, pszichológus bevonása indokolt, amit a szülő elfogadott.

2011. június 8-án a gyermekjóléti szolgálat a jelzést tevő óvodát tájékoztatta, hogy addig, amíg a szülők gyermekjóléti alapellátás keretében együttműködnek, a szakemberek segítségét igénybe veszik, nem tartják indokoltnak a hatósági intézkedés kezdeményezését.

A másodfokú gyámhivatal álláspontja szerint a szülő – bár az együttműködéséről a nyilatkozatot aláírta[2] – nem volt együttműködőnek tekinthető. Tekintettel arra, hogy a veszélyeztetettség megszüntetése a szülő együttműködésével nem volt biztosítható, gyermekvédelmi intézkedés (védelembe vétel) kezdeményezésére lett volna szükség.

A hivatalvezető megítélése szerint nem jutott érvényre a Gyvt. 17. § (2) bekezdésének b) pontja szerinti rendelkezés sem, miszerint a Gyvt. 17. § (1) bekezdése szerinti személyek kötelesek „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 hatósági eljárásban lett volna ugyanis lehetőség a bántalmazással (annak súlyával) összefüggő tényállás (pl. szakértő útján való) tisztázására. Véleménye szerint valószínűsíthető, hogy *a problémát egyszerűen a gyermekjóléti szolgálat szakemberei „alulértékelték"*. Hosszú ideig az anya és a nevelőapa személyét olyan, a gyermekkel szemben fokozott elvárásokat támasztó, szigorúbb nevelési módszert alkalmazó szülőként értékelték, akik a gyermek olyan szintű veszélyeztetését nem okozták, amivel összefüggésben a hatósági intézkedés kezdeményezése indokolt lett volna. A hatósági eljárás kezdeményezésének mellőzése szerinti mulasztás – függetlenül attól, hogy a gyermek veszélyeztetettségével összefüggésben a Gyvt. 17. § (2) bekezdés a) pontja szerint jelzéssel éltek a gyermekjóléti szolgálat felé – megállapítható a gyermek bántalmazását észlelő jelzőrendszeri tagok (így az óvoda) részéről is. A hivatalvezető álláspontja szerint, az óvoda felelősségét enyhíti, hogy a jelzést megtették.

*A második óvodai jelzést követően összehívott esetkonferencián jelen volt az elsőfokú gyámhatóság képviselője is, aki a gyermek bántalmazásáról értesült, de feljelentést nem tett.*

A gyermekjóléti szolgálat dokumentációja szerint 2012-ben a családgondozó telefonon, vagy személyes családlátogatás útján havi rendszerességgel kapcsolatot tartott a családdal. A 2012. szeptember 26-án készített környezettanulmány szerint a családon belül problémát nem észleltek, „a gyermeknek szüleivel való kapcsolata jó".

A másodfokú hatóság vezetőjének megítélése szerint *a gyermekjóléti szolgálat által, alapellátás keretében elvégzett gondozás módszerei nem voltak alkalmasak a gyermek (nemcsak fizikai, hanem lelki) bántalmazásával összefüggő problémák további fennállását, azok megszűnésének megállapítására*. A dokumentáció szerint a családgondozó kizárólag a szülőkkel tartott kapcsolatot, amikor a szülő azt lehetővé tette. Az iratok között nincs arra utaló feljegyzés, ami azt támasztotta volna alá, hogy a gyermeket kisérték volna figyelemmel akár a pszichológiai megsegítésével, az óvodánál, később az iskolánál való érdeklődéssel.

A 2013. január 23-án kelt féléves helyzetértékelésben is az szerepel, hogy a „rendszeres konzultáció és családgondozás megvalósult", az a gyermekbántalmazással kapcsolatban problémát nem jelzett.

[2] Lásd: Gyer. 82. § (6) bek a) pont A szülő nem tekinthető együttműködőnek, ha megfelelő segítség és figyelmeztetés ellenére *a)* nem teszi meg a gyermek érdekében szükséges intézkedéseket,

A gyermekjóléti szolgálat az alapellátás keretében való családgondozás további fenntartását is azért javasolta, hogy „az együttműködés látszólagos, a szülő mindig valamilyen okra hivatkozással igyekszik kibújni a találkozások elől”.

A gyermek iskolájának – a gyermekjóléti szolgálatnál 2013. május 21-én iktatott – esetjelzése szerint az iskolában a gyermek karján „kék-lila zúzódásokat észleltek, majd a póló levételét követően „további zúzódások tűntek fel". „Az arcon egyetlen kisebb zúzódás látszott”. A jelzés alapján a gyermekjóléti szolgálat – a 2013. június 5. napján kelt visszajelzés szerint – az anyával többször, telefonon és személyesen is próbálta felvenni a kapcsolatot, de az eredménytelen maradt. A 2013. július 22-én kelt féléves helyzetértékelés szerint a család együttműködése és a gondozási tervben meghatározott feladatok nem valósulnak meg, indokolt a gyermek „azonnali” védelembe vétele.

Az iskolának küldött – 2013. augusztus 2-án kelt – visszajelzés utal arra, hogy 2013. július elején családgondozó váltásra került sor. Az új családgondozó telefonon többször is felvette a kapcsolatot az anyával, de személyes találkozás nem jött létre. Az anya telefonon elmondta, hogy a gyermek és a nevelőapa kapcsolata konfliktussal teli, azonban a gyermek a nyarat az édesapjánál tölti. Az esetvisszajelző lapon szerepel, hogy a tanév kezdetekor javasolják esetmegbeszélés összehívását, illetve a gyermeknek a védelembe vételét.

A gyermekjóléti szolgálathoz 2013. május 21-én érkezett – a gyermek testén észlelt bántalmazási nyomokra vonatkozó – iskolai esetjelzést követően csak jelentős késlekedéssel, *2013. október 22-én kerüli sor hatósági eljárás (védelembe vétel) kezdeményezésére*. A javaslatot a gyámhatóság 2013. november 12-én iktatta.

2013. november 5-ére a gyermekjóléti szolgálat esetmegbeszélést hívott össze Az esetmegbeszélésen a családgondozón kívül jelen volt az anya, a védőnő, és az iskola képviselője. Az esetmegbeszélésről emlékeztető készült, a jelenlévő jelzőrendszert tagok a gyermeknek a védelembe vételét javasolták. A gyermekjóléti szolgálat dokumentációja körében fellelhető „látogatási jegyzék” szerint 2013-ban az anya és a családgondozó közötti személyes kapcsolatra – a tárgyaláson kívül – összesen két alkalommal került sor. 2013. augusztus 2-án a családgondozó találkozott az anyával. Az ekkor készült feljegyzés szerint az anya elmondta, hogy az élettársa bántja a gyermeket. *Büntetőeljárást azonban sem a védelembe vétel lefolytató gyámhatóság, sem a gyermekjóléti szolgálat nem kezdeményezett.*

A másodfokú hatóság vezetőjének álláspontja szerint „kiskorú veszélyeztetése" bűncselekmény gyanúja a rendelkezésre álló információkból megállapítható volt.

A gyámhatóság 2013. december 4-én kelt határozatával a gyermeket védelembe vette, a védelembe vétel felülvizsgálati határidejeként 2014. június 30-át jelölte meg.

Az iskola – a gyermekjóléti szolgálatnál 2014. március 24-én iktatott – jelzése szerint a gyermek az osztályfőnökének panaszkodott az otthoni helyzetét illetően. A kisfiú elmondta, hogy gyakran bepisil éjszaka, ilyenkor a nevelőapja kimosatja vele a lepedőjét. Az iskola azt kívánta jelezni, hogy „a családon belüli problémák valójában nem szűntek meg”.

A jelzés alapján a gyermekjóléti szolgálat kezdeményezte a védelembe vétel rendkívüli felülvizsgálatát, illetve – a beszerzett környezettanulmányban foglaltak alapján – javasolta a gyermek vér szerinti apánál való elhelyezését. Kezdeményezésének indokául azt jelölte meg, hogy „az egyéni gondozási-nevelési tervben felsorolt feladatok nem valósultak meg, a gyermeket veszélyeztető körülmények továbbra is fennállnak”. A gyermekjóléti szolgálat a gyámhatóságnak megküldte az iskolai esetjelző lapot, a helyzetértékelésben utalt rá, hogy „az osztályfőnök, a gyermekvédelmi felelős, és a családgondozó is úgy ítéli meg, hogy „a korábban észlelt érzelmi- és fizikai bántalmazás továbbra is fennáll” [...] „egészséges testi-lelki fejlődéséhez jelenlegi környezetében nincsenek meg a szükséges feltételek” [...] „valószínűsíthető, hogy a tettlegesség ténye változatlanul fennáll” [...] „(a gyermek) a Mentálhigiénés Központban is megemlíti az otthoni problémákat: gyakran kap büntetést, pofont is”.

A gyámhatóság a védelembe vétel felülvizsgálatáról, a védelembe vétel fenntartásáról 2014. április 29-én kelt határozatával döntött. A határozat szerint a védelembe vétel következő felülvizsgálati határideje 2014. június 30.

*Az ügyben feljelentés megtételére ekkor sem került sor.* Az elsőfokú gyámhatóság osztályvezetőjének az üggyel kapcsolatos tájékoztatása szerint a védelembe vétel elrendelését követően sem kaptak olyan jelzést, ami – megítélése szerint – megalapozta volna a büntető feljelentés megtételét, „a pszichiátriai gondozó vizsgálata sem tárt fel olyan súlyos bántalmazásra utaló jegyeket, amely a védelembe vételnél súlyosabb intézkedést indokolt volna". *A másodfokú hatóság vezetőjének álláspontja szerint azonban a felülvizsgálatkor rendelkezésre álló, a fentiekben részletezett állítások megalapozták a büntetőfeljelentés megtételét.* A másodfokú hatóság vezetője utalt a Zalaegerszegi Járási Ügyészség jelzésében foglaltakra is, miszerint „nem a gyámhivatal, hanem a büntetőügyben eljáró hatóságok feladata annak tisztázása és bizonyítása, hogy a gyermeket bántalmazzák-e, vagy sem".

A másodfokú hatóság vezetője megállapította, hogy a gyermek veszélyeztetettsége mértékének, az anyai családban való nevelhetőségének megítéléséhez, a szükséges feladatok meghatározásához, továbbá a gyermekjóléti szolgálat által a 2014. március 28-án kelt irattal kezdeményezett rendkívüli felülvizsgálati eljárásban a gyermek személyiségével kapcsolatos körülmények megítéléséhez, a tényállás tisztázása érdekében indokolt lett volna, hogy az első fokú gyámhatóság a gyermekjóléti szolgálatnál fellelhető teljes körű dokumentációt megismerje, a Gyvt. 132. § (1) bekezdése szerinti[3] bizonyítást lefolytassa.

A Zalaegerszegi Járásbíróság a gyermek édesapja által, a gyermekelhelyezés megváltoztatása iránt indított perben a 2014. június 25-én kelt és ugyanakkor jogerőre emelkedett végzésével jóváhagyta a szülők egyezségét, miszerint a gyermek a vér szerinti apánál került elhelyezésre. A Zalaegerszegi Járásbíróság bírája hivatalból tett feljelentést a gyermek édesanyja és nevelőapja ellen kiskorú veszélyeztetetése és más bűncselekmény miatt.

*A másodfokú gyámhatóság vezetője tájékoztatott az általa megtett intézkedésekről:*

- A gyermekjóléti szolgálat vezetőjének megküldte a vizsgálata megállapításait tartalmazó dokumentumot – a Gyvt. 17. § (4) bekezdése szerint – hatósági eljárás kezdeményezésére vonatkozó intézkedés elmaradásával érintett személy tekintetében a fegyelmi felelősségre vonás megindítása céljából.
- Nyomatékosan felhívta az intézményvezető figyelmét, hogy a továbbiakban minden esetben szerezzenek érvényt a jogszabályban meghatározott – a gyermek bántalmazása esetében fennálló – hatósági eljárás kezdeményezésére vonatkozó kötelezettségnek,
- A megye illetékességi területén működő gyermekjóléti szolgálatokat felkérte, hogy az esetet szakmaközi megbeszélésen – a fentiekben részletesen leírt megállapítások figyelembe vételével – dolgozzák föl.
- Felkértre a gyermekjóléti szolgálatokat arra, hogy a Gyvt. 17. § (1) bekezdése szerinti jelzőrendszeri tagok figyelmét nyomatékkal hívják fel a Gyvt. 17. § (2)-(3) bekezdésében meghatározott kötelezettségükre, a jelzési és együttműködési kötelezettség nem teljesítése Gyvt. 17. § (4) bekezdése szerinti jogkövetkezményeire.
- Az ügyben eljárt elsőfokú gyámhatóság vezetője részére ugyancsak megküldte a megállapításokat tartalmazó iratot, azzal, hogy a hatósági eljárások során fokozott figyelmet fordítson a gyermek bántalmazása esetében a hatóság feljelentési kötelezettségének teljesítésére.

[3] Ha az ügyben a gyermek személyiségével kapcsolatos jelentős tény vagy körülmény megítéléséhez különleges szakértelem szükséges, a gyámhatóság *a)* megkeresi a nevelési tanácsadót, szakértő és rehabilitációs bizottságot, pszichiátriai szakellátó intézményt vagy családvédelemmel foglalkozó szervet, vagy *b)* szakértőt rendel ki.

- Egyúttal felhívta a hivatalvezetőt arra, hogy a tényállás tisztázása során valamennyi, az ügyben értékelendő körülményt vizsgáljanak, beleértve az előzményi iratokat is, szükség esetén pedig éljenek a Gyvt. 132. § (1) bekezdésében meghatározott bizonyítás lehetőségével.
- Az eset tanulságaira figyelemmel felhívta a Zala Megyei Kormányhivatal valamennyi gyermekvédelmi és gyámügyi feladatkörében eljáró járási hivatala vezetőjének, valamint az illetékességi területünkön működő valamennyi gyermekjóléti szolgálat intézményvezetőjének figyelmét a jogszerű eljárások lefolytatása érdekében a szükséges intézkedések megtételére, továbbá arra, hogy a jogszabályokban meghatározott kötelezettségeknek szerezzenek érvényt.

Végül a másodfokú hatóság vezetője a Zala Megyei Kormányhivatal illetékességébe tartozó járási hivatalok és a gyermekjóléti szolgálatok részvételével – a más jelzőrendszeri tagok bevonásával – megrendezésre kerülő szakmai nap keretében szakmai előadások segítségével kívánja nyomatékosítani a jogszerű eljárást.

**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.

A Gyvt. 94. § (2) bekezdése rögzíti, hogy a gyermekjóléti szolgáltatás biztosítása a települési önkormányzat feladata. A Gyszr. 1. § (1) bekezdése szerint a gyámhatóság feladat- és hatáskörét a települési önkormányzat jegyzője, a fővárosi és megyei kormányhivatal gyermekvédelmi és gyámügyi feladatkörében eljáró járási (fővárosi kerületi) hivatala 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. 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 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 éllel 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.”*

Ha összevetjük az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében, az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésében, illetve Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében foglaltakat a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 2. § (1) bekezdésének, 57. § (1) bekezdésének és az Alkotmány 67. § (1) bekezdésének szövegével, akkor az állapítható meg, hogy a vizsgálat tárgyát képező jogállamiság elve, 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 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.

**3.** 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 és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást

**4.** *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.

Az Egyezmény preambuluma 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. A részes államok kötelezettsége annak elismertetése, hogy a felelősség a gyermek neveléséért és fejlődésének biztosításáért elsősorban a szülőkre hárul. Így segítséget kell nyújtaniuk a gyermek szüleinek a gyermek nevelésével kapcsolatban reájuk háruló felelősség gyakorlásához, gondoskodniuk kell a gyermekjóléti intézmények, szolgálatok létrehozásáról.

***III. Az ügy érdemében***

**1.** Kiindulópontként rögzíteni szükséges, hogy a Gyvt. 17. §-ában foglaltak szerint az egészségügyi szolgáltatást nyújtók (különösen a védőnői szolgálat, a háziorvos, a házi gyermekorvos) a gyermekvédelmi jelzőrendszer tagjaiként a gyermek veszélyeztetettsége esetén kötelesek jelzéssel élni a gyermekjóléti szolgáltatást nyújtó szolgáltatónál.

A gyermek bántalmazása, illetve súlyos elhanyagolása vagy egyéb más, súlyos veszélyeztető ok fennállása, továbbá a gyermek önmaga által előidézett súlyos veszélyeztető magatartása esetén pedig hatósági eljárást kell kezdeményezniük.

*A járási hivatalvezető vizsgálata, valamint a rendelkezésemre álló iratok és információk alapján a védőnő és a gyermek háziorvosa a gyermeken bántalmazási nyomokat nem tapasztalt. Ebből következően az egészségügyi szolgáltatókat a jelzési és együttműködési kötelezettség tekintetében mulasztás nem terheli, tevékenységükkel összefüggésben alapvető joggal összefüggő visszásság nem állapítható meg.*

**2.** A Gyvt. 33. § (2) bekezdése szerint a személyes gondoskodást nyújtó ellátás esetén az ellátás megkezdésekor az ellátásra jogosult gyermeket és törvényes képviselőjét, illetve a fiatal felnőttet – egyebek mellett – tájékoztatni kell az ellátás tartamáról és feltételeiről, az intézmény által vezetett, reá vonatkozó nyilvántartásokról. A Gyvt. 33. §(3) bekezdés a) pontja akként rendelkezik, hogy az ellátásra jogosult gyermek törvényes képviselője, illetve a fiatal felnőtt – ha az ellátás igénybevételéről nem kötöttek megállapodást, köteles a (2) bekezdésben meghatározott tájékoztatás megtörténtéről nyilatkozni. Az NM rendelet 15. § (2) bekezdése alapján az esetmegbeszélésen elhangzottakról feljegyzést kell készíteni.[4]

*A gyermekjóléti szolgálatnál vezetett nyilvántartások, adatlapok, nyilatkozatok alapján követhetők nyomon a szakmai segítségnyújtás lépései, a gyermek érdekében tett intézkedések, továbbá azok alapján végzi ellenőrző munkáját a felügyeleti szerv, és adott esetben az alapjogi biztos is. Mindezek alapján megállapítom, hogy a jogszabályokban meghatározott dokumentáció vezetésének mellőzése nem egyeztethető össze a jogbiztonság követelményével, továbbá a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz fűződő jogával összefüggő visszásságot okoz, mivel az alapjog sérelmének közvetlen veszélyét idézi elő.*

**3.** Osztom a másodfokú hatóság vezetőjének véleményét, miszerint az óvoda 2011. májusi jelzése alapján indokolt lett volna kezdeményezni a hatósági eljárást (védelembe vételt). Egyetértek azzal, hogy a hatósági eljárásban lett volna mód a bántalmazással (annak súlyával) összefüggő tényállást megfelelően tisztázni. A gyermek legfőbb érdekei érvényesülését segítő családgondozáshoz álláspontom szerint sem elegendő, ha a szociális szakember csak a szülőkkel tart kapcsolatot, a gyermek állapotát nem kíséri figyelemmel, őt nem hallgatja meg.

*Megállapítom, hogy a védelembe vételi eljárás kezdeményezésének mellőzése, csak a szülőkre kiterjedő „családgondozás" a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz fűződő jogával összefüggő visszásságot okozott, valamint súlyosan sértette a gyermek legjobb érdekét figyelembe vevő eljárás elvét.*

**4.** A rendelkezésemre álló információk szerint a gyermekjóléti szolgálathoz 2013. május 21-én érkezett – a gyermek testén észlelt bántalmazási nyomokra vonatkozó – iskolai esetjelzés után csak jelentős késedelemmel, 2013. október 22-én került sor a védelembe vétel kezdeményezésére. Ezzel összefüggésben *megállapítom, hogy a késedelem a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszás helyzetet eredményezett, a szolgálat mulasztása továbbá a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz fűződő jogával összefüggésben is visszásságot okozott.*

**5.** A Btk. 208. § (1) bekezdése szerint a kiskorú nevelésére, felügyeletére vagy gondozására köteles személy, aki e feladatából eredő kötelességét súlyosan megszegi, és ezzel a kiskorú testi, értelmi, erkölcsi, érzelmi fejlődését veszélyezteti, bűntett miatt egy évtől öt évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő. Osztom a másodfokú hatóság vezetőjének álláspontját abban a tekintetben is, miszerint a „kiskorú veszélyeztetése" bűncselekmény gyanúja gyermekjóléti szolgálathoz 2013. május 21-én érkezett – a gyermek testén bántalmazási nyomokra utaló – iskolai jelzése alapján megállapítható lett volna.

[4] Hatályos: 2015. december 31-ig

A Be. 171. § (2) bekezdése szerint a hatóság tagja és a hivatalos személy, továbbá, ha külön törvény előírja, a köztestület köteles a hatáskörében tudomására jutott bűncselekményt – ha az elkövető ismert, annak megjelölésével – feljelenteni. A feljelentéshez csatolni kell a bizonyítási eszközöket, ha ez nem lehetséges, a megőrzésükről kell gondoskodni. A Gyvt. 17. § (4) bekezdése alapján a gyermek sérelmére elkövetett bűncselekmény gyanúja esetén a gyámhatóság büntetőeljárást kezdeményez. A Gyszr. 8. § (2) bekezdésének a) pontja alapján a gyermek veszélyeztetése miatt a gyámhivatal feljelentést tesz.

*Mindebből következően megállapítom, hogy a vizsgált ügyben a feljelentés elmulasztása állandósította és súlyosbította a gyermek veszélyeztetett helyzetét, ezáltal pedig súlyos visszásságot okozott a védelemhez és gondoskodáshoz fűződő jogával összefüggésben.*

**Intézkedésem**

Figyelemmel arra, hogy a feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszás helyzetet teremtő gyakorlat és hiányosságok kiküszöbölése érdekében szükséges intézkedéseket a Zala Megyei Kormányhivatal Gyámügyi és Igazságügyi Főosztályának vezetője vizsgálatát követően megtette, így *ezen túl ajánlás megfogalmazását nem látom indokoltnak.*

Jelentésemmel a gyermekek védelmére hivatott és köteles hatóságok és szolgáltatók figyelmét kívánom felhívni a gyermek legfőbb érdekét szolgáló eljárási kötelezettségük betartására.

Budapest, 2016. február

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának**
**Jelentése**
**az AJB-431/2016. számú ügyben**

Előadó: dr. Vuk Katalin

**Az eljárás megindulása**

A panaszos 2014. március 24-e óta tölti szabadságvesztés büntetését. 2014. áprilisban került a Pálhalmai Országos Büntetés-végrehajtási Intézetbe, ahol II-es biztonsági fokozatba sorolták. 2014. szeptember 22-én tiltott tárgy előtalálása miatt fegyelmi eljárás indult ellene, majd biztonsági elkülönítésbe helyezték. Kérelmezte az ügyészi meghallgatását, de arra nem került sor. A biztonsági elkülönítése ideje alatt nem lehetett nála semmi, nem dohányozhatott és folyóvíz sem állt rendelkezésére.

2014. október 14-én átszállították a Márianosztrai Fegyház és Börtönbe, ahol továbbra is biztonsági elkülönítésben volt. Ennek okára nem kapott választ. Nevelési anyaga szerint 2014. október 21-én megszűnt az elkülönítése, amiről nem tájékoztatták. Börtönbüntetésre ítélte a bíróság, ennek ellenére a biztonsági elkülönítés ideje alatt fegyház fokozatnak megfelelően tartották fogva: kéz,- és lábbilincsben mehetett csak sétálni. Zárkájának mérete 0,80$m^2$ volt. Minden hónapban ugyanakkora csomagot kapott kapcsolattartójától, de a fogadható csomag méretének megváltozásáról az intézet nem tájékoztatta. A nagyobb csomagméret miatt csomagját az intézet visszaküldte a feladónak. Emiatt panasszal élt, de választ nem kapott. Márianosztrán kérte, hogy a következő beszélőt a Fővárosi Büntetés-végrehajtási Intézetben engedélyezzék, mivel ott lesz tárgyalása. Erre sem kapott választ.

A panaszost a márianosztrai intézetből a Sopronkőhidai Fegyház és Börtönbe szállították. A panasz tartalmazza azt is, hogy a Sopronkőhidai Fegyház és Börtönben a csomag tartalmára vonatkozó előírások szigorúbbak, mint a Márianosztrai Fegyház és Börtönben. A sopronkőhidai intézetben kiemelt kockázatú biztonsági csoportba helyezték. Egyszemélyes zárkában helyezték el, amit 24 órán át zárva tartanak. A zárka mérete 3,25 m * 1,50 m, amiből 1,50 m * 0,75 m a fallal leválasztott wc, mosdó, így a szabad mozgástere 0,70 m * 1,10 m-re korlátozódik. Itt is fegyház fokozatúnak megfelelő körülmények között tölti a szabadságvesztését. Kérelme ellenére sem a letétbe helyezett televízióját, sem intézeti televíziót nem kapott. A panaszos fogvatartása ideje alatt 20 kg-ot fogyott és idegileg tönkrement, a kapcsolattartóinak írt leveleit pedig nevelője – véleménye szerint – szándékosan összekeverte, amiből családi problémái lettek.

A panasz alapján felmerült a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye és a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmének gyanúja. Ezért vizsgálatot rendeltem el. Vizsgálatom során tájékoztatást kértem a büntetés-végrehajtás országos parancsnokától.

**Érintett alapvető jogok**

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: *„Magyarország független demokratikus jogállam.*" [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés]
- A tisztességes eljáráshoz való jog: „*Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék."* [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés]

**Alkalmazott jogszabályok**

- A büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárásról szóló 2013. évi CCXL. tv. (a továbbiakban: Bv. tv.)

- A szabadságvesztés, az elzárás, az előzetes letartóztatás és rendbírság helyébe lépő elzárás végrehajtásának részletes szabályairól szóló 16/2014. (XII.19.) IM rendelet (a továbbiakban: R.)

**A megállapított tényállás**

A panaszos ellen 2014. szeptember 16-án tiltott tárgy (mobiltelefon) tartása miatt fegyelmi eljárás indult. Ugyanezen magatartása miatt 2014. szeptember 22-én ismét fegyelmi eljárás alá vonták, egyidejűleg elrendelték fegyelmi elkülönítését. 2014. szeptember 25-én további két fegyelmi eljárást kezdeményeztek vele szemben, mert a fogda körletrészen a reggeli kiosztásakor az étkezést megtagadta, majd takarodókor egy doboz cigarettát próbált az alsónadrágjába rejtve a zárkájába bevinni. 2014. szeptember 22-én fegyelmi elkülönítésbe helyezték a Pálhalmai Országos Büntetés-végrehajtási Intézet sándorházai objektuma fogda körletrész 4-es számú zárkájába. Az intézkedés elrendeléséről – meghallgatási jegyzőkönyv felvétele mellett – tájékoztatták. Meghallgatásakor kérte, hogy a bv. intézet törvényességi felügyeletét ellátó ügyésszel, valamint a Katonai Ügyészséggel kapcsolatba léphessen, ez azonban nem történt meg. A fogda körletrész 4-es számú zárkájában folyóvíz nem volt. A fogda körletrész azon zárkáiban, ahová még nem vezették be a folyóvizet, a fogyasztásra és alkalmi tisztálkodásra alkalmas vizet kannákban biztosítják, amely a nap huszonnégy órájában a rendelkezésre áll.

A panaszos fegyelmi elkülönítését 2014. szeptember 24-én megszüntették, és 2014. szeptember 24-től szeptember 28-ig biztonsági elkülönítésbe került. Ennek oka az volt, hogy operatív információk szerint mobiltelefonon keresztül fogolyszökést szervezett, a munkahelyéről külső segítséggel meg akart szökni. A biztonsági elkülönítése során elhelyezését nem változtatták meg. A dohányzás lehetőségét a napi egy órás szabadlevegőn tartózkodás ideje alatt biztosították. A biztonsági elkülönítésbe helyezést az intézet parancsnokhelyettese felülvizsgálta, azt jogszerűnek minősítette.

A panaszos 2014. október 14. és 2015. január 19. között a Márianosztrai Fegyház és Börtönben tartózkodott. A 2014. október 10-én rögzített információk szerint a panaszos szökést tervezett, valamint 72 órát meghaladó étkezésmegtagadásával testi épségét veszélyeztette, ezért szállították át 2014. október 14-én a pálhalmai intézetből a márianosztrai intézetbe, ahol biztonsági elkülönítésbe került, melyet október 24-én meghosszabbítottak, majd október 27-én megszüntettek. A biztonsági elkülönítés ideje alatt a panaszos a személyes használati tárgyait magánál tarthatta. A biztonsági elkülönítési lapot a panaszos aláírta, ami szerint az elkülönítéssel kapcsolatos tájékoztatást megkapta. Az elkülönítés szükségességét az intézet felülvizsgálta és azt megalapozottnak találta. Az elkülönítés során a panaszos a 206. és 207. számú zárkákban volt egyedül elhelyezve. A zárkák alapterülete 8 m², légterük 22 m³ volt. Havonta fogadhatott csomagot, melyet igénybe is vett. 2015. január 06-án sérült, túlméretes „általános" csomagja érkezett az intézetbe, melyet visszaküldtek a feladó címére. A 2015. január havi csomagküldést pótolták. A 2015. január 22-én érkezett általános csomagot átadták panaszos részére. A Márianosztrai Fegyház és Börtönben az intézetbe küldhető csomagok méretét – az ellenőrizhetőség érdekében, illetve abból a célból, hogy minden csomag beférjen a csomagvizsgáló készülékbe – szabályozták. 2014. május 1-jétől a csomagok mérete 30x45x60, december 15-től 30x25x50 cm lehetett. Az ennél nagyobb csomagokat túlméretesnek minősítették.

A panaszost Márianosztráról három alkalommal szállították megőrzésre a Fővárosi Büntetés-végrehajtási Intézetbe: 2014. október 27.-2014. november 03, 2014. november 24.-2014. december 01, és 2014. december 08.-2014. december 15. között. Mindhárom alkalommal kérte látogatófogadás engedélyezését, melyek közül két alkalommal engedélyezték azt, amire 2014. december 11-én és 2015. január 27-én került sor. A panaszos Márianosztrán 2015. január 14-én ismét kérelmet adott be, hogy a Fővárosi Büntetés-végrehajtási Intézetben a megőrzése ideje alatt látogatót fogadhasson. A panaszost 2015. január 19-én végleg átszállították a Sopronkőhidai Fegyház és Börtönbe, ahol a kérelme ügyintézését folytatták. A Fővárosi Büntetés-végrehajtási Intézet parancsnoka nem engedélyezte számára a látogatófogadását, kérelmét elutasította. A Sopronkőhidai Fegyház és Börtönben az elbírálási határidőt nem hosszabbították meg, és a döntést nem határidőben hirdették ki.

A panaszos Sopronkőhidai Fegyház és Börtönbe történő végleges átszállítását követően az intézet parancsnoka a végrehajtás biztonságának fenntartása érdekében az egyes fokozathoz tartozó rezsimszabályokon belül a zárkaajtó zárva tartására, a panaszos bv. intézeten belüli mozgására szigorúbb előírásokat állapított meg. A panaszos a Sopronkőhidai Fegyház és Börtönben 2015. február 11-én kérelmezte saját televízió készüléke használatának engedélyezését. Kérelmét az ügy elbírálására rendelkezésre álló határidőben elbírálták, a kérelmet 2015. február 25-én engedélyezték. Az eszközt 2015. március 02-án biztonsági szempontból bevizsgálták, és számára használatra átadták. A Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága 2014. évben felmérte a bv. intézetek televízió készülékekkel való ellátottságát. A felmérés eredménye szerint a Sopronkőhidai Fegyház és Börtön 452 zárkájából 189 zárkában nem volt televízió készülék. Az intézet 5 db saját készülékkel rendelkezett. A televízió készülék az elítélt birtokában tartható tárgy, de nem kötelező zárka felszerelési tárgy. A bv. intézetek nem tudnak minden zárkaközösség számára készüléket biztosítani.

A bv. intézet a fogvatartottak levelezését ellenőrizheti. Az ellenőrzés egyesével történik, az ellenőrzött levelet az ellenőrzést végző a borítékba visszahelyezi a következő levél ellenőrzésének megkezdése előtt. A rendelkezésre álló információk alapján a panaszos leveleinek összekeveredését, és azt, hogy a keveredést a panaszos vagy az ellenőrzést végző okozta-e, ombudsmani eszközökkel nem lehetett megállapítani. A panaszos a bv. intézetben a levelek összekeveredését nem jelezte.

A panaszos 2014. március 24-e óta tölti szabadságvesztés büntetését. A befogadási törzslapja szerint testsúlya a befogadáskor 85 kg volt. 2014. szeptember 18-án egészségügyi ellátásra jelentkezett, mert hasmenése volt 6-8 alkalommal. Terápiában részesült, az ápoló orvosi vizsgálatra előállította. A panaszos a rendelőt önként elhagyta, visszarendelték, de úgy nyilatkozott, hogy panaszai megoldódtak. 2014. szeptember 28-án reggel derült ki, hogy 74 órája csak folyadékot fogyaszt, az étkezést megtagadta. Testsúlya ekkor 75,5 kg volt. Az ügyeletes orvos beutalta a Dunaújvárosi Kórház Sürgősségi Osztályára, ahol kiszáradás jeleit nem észlelték, a laboratóriumi vizsgálat, az EKG negatív eredményt mutattak, vérnyomása, pulzusa rendben volt. Ezt követően a panaszost átszállították a Büntetés-végrehajtás Központi Kórházába, ahol a szükséges kezelést, ellátást megkapta és az ápolás másnapján az ételt elfogyasztotta.

**A vizsgálat megállapításai**

*1. A hatásköröm tekintetében*

A feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés f) pontja szerint a rendvédelmi szerv az alapvető jogok biztosa által vizsgálható hatóságnak minősül. A büntetés-végrehajtási szervezetről szóló 1995. évi CVII. törvény 1. § (1) bekezdése szerint a büntetés-végrehatási szervezet állami, fegyveres rendvédelmi szerv, vagyis vizsgálati lehetőségem kiterjed a panaszolt büntetés-végrehajtási intézetekre.

*2. Az érintett alapvető jogok tekintetében*

Magyarország Alaptörvénye (továbbiakban: Alaptörvény) B) cikkének (1) bekezdése szerint *Magyarország független demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság több határozatában megfogalmazta, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam […] kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság tehát nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Ezért alapvetőek a jogbiztonság szempontjából az eljárási garanciák.

Csak formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet érvényes jogszabály, csak az eljárási normák betartásával működnek alkotmányosan a jogintézmények.[1] Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet.

Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek is csak a jog által meghatározott keretek között fejthetik ki a tevékenységüket.[2]

A tisztességes hatósági eljáráshoz való jogot az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése rögzít, 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.[3]

A *tisztességes eljáráshoz való jog az emberi méltósághoz való jogból is levezethető olyan alapvető jog, amely szoros kapcsolatban áll az egyenlőséghez való jog egyes elemeiből eredő elvárásokkal is*. Ezek közül az egyenlő méltóságú személyként történő egyenlő bánásmódot, az egyenlőként kezelést kell érteni. A tisztességes eljárás azonban ezen kívül számos elvárást is felölel: *olyan jogalkalmazói eljárást foglal magában, ami a materiális jogállam értékrendjének megfelelő, a demokratikus alkotmányfejlődés során kikristályosodott alapelvek és szabályok alapján zajlik. A tisztességes eljárás a jogbiztonság elvéhez hasonlóan olyan szabály, ami önálló alkotmányjogi normaként érvényesül, tehát nem csupán más előírásokat kiegészítő, járulékos szabály.*[4] Mindezek mellett a tisztességes eljárás követelménye minden olyan eljárásra vonatkozik, amelyben valamely természetes vagy jogi személy az állam jogalkalmazói tevékenysége által érintett.

A tisztességes eljárás (fair trial) követelménye az Alkotmánybíróság 6/1998. (III. 11.) AB határozata szerint: *„a fair trial olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet csupán megítélni. Ezért egyes részletek hiánya ellenére éppúgy, mint az összes részletszabály betartása dacára lehet az eljárás 'méltánytalan' vagy 'igazságtalan', avagy 'nem tisztességes'…*".

*3. A vizsgálat érdeme tekintetében*

*3.1 Pálhalmai Országos Büntetés-végrehajtási Intézet vonatkozásában*

A Bv. tv. 10. § (5) bekezdés a) pontja értelmében az elítélt és az egyéb jogcímen fogvatartott a végrehajtással kapcsolatban közvetlenül fordulhat a büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések, a rendbírság helyébe lépő elzárás és a szabálysértési elzárás végrehajtásának törvényességi felügyeletét ellátó ügyészhez, kérheti az ügyész általi meghallgatását. Az R. 9. § 4) bekezdése szerint, ha az elítélt vagy az egyéb jogcímen fogvatartott az ügyész általi meghallgatását kéri, erről haladéktalanul értesíteni kell a törvényességi felügyeletet ellátó ügyészt.

A rendelkezésemre bocsátott dokumentumok és adatok alapján megállapítottam, hogy a panaszos a Pálhalmai Országos Büntetés-végrehajtási Intézetben kérte, hogy az intézet törvényességi felügyeletét ellátó ügyész, valamint a katonai ügyészség hallgassa meg. A szóban előterjesztett, a meghallgatási jegyzőkönyvben rögzített kérelmet a FANY rendszerben elmulasztották rögzíteni, ezért az ügyész értesítése elmaradt.

Az R. 120. § (2) bekezdése szerint a zárkában – az ön- vagy közveszélyes magatartást tanúsító elítéltek elhelyezésére szolgáló zárka kivételével – folyó vízzel ellátott mosdót és elkülönített, lehetőség szerint önálló szellőzésű WC-t kell kialakítani.

---

[1] 9/1992. (I. 30.) AB határozat

[2] 56/1991. (XI.8.) AB határozat

[3] Lásd bővebben: Váczi Péter: A jó közigazgatási eljáráshoz való alapjog és az új Alaptörvény. Magyar Közigazgatás, 2011. évi 1. szám (40-41. o.)

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

Azt a zárkát, amelyben nincs folyóvíz fegyelmi és biztonsági elkülönítés céljára nem lehet igénybe venni. A panaszost mégis folyóvízzel el nem látott zárkában helyezték el a pálhalmai intézetben.

*3.2. Márianosztrai Fegyház és Börtön tekintetében*

A Bv. tv. 173. § (1) bekezdése szerint az elítélt kapcsolattartási formái:

*a)* levelezés,
*b)* telefonbeszélgetés a bv. intézet által biztosított telefonnal,
*c)* csomag küldése és fogadása,
*d)* látogató fogadása,
*e)* látogató bv. intézeten kívüli fogadása,
*f)* kimaradás,
*g)* eltávozás.

A Bv. tv. 176. § (1) bekezdése alapján az elítélt jogszabályban meghatározott módon csomagot fogadhat és küldhet. A csomagküldés lehetőségéről, módjáról és a költségek viseléséről a bv. intézet az elítélt útján küld értesítést a kapcsolattartó számára. A Bv. tv. 176. § (3) bekezdése akként rendelkezik, hogy az elítélt által küldött, illetve fogadott csomag a bv. intézet, valamint a fogvatartás biztonsága érdekében ellenőrizhető, ennek lehetőségéről az elítéltet tájékoztatni kell A Bv. tv. 176. § (6) bekezdése szerint a bv. intézet parancsnoka engedélyezheti, hogy a kapcsolattartó a csomagot közvetlenül a bv. intézetben adja át. Az R. 103. § (1) bekezdése értelmében az elítélt által küldött és a részére érkezett csomag súlya – az (5) bekezdésben meghatározott kivétellel – az öt kg-ot nem haladhatja meg.

Az elítélt által küldött és a részére érkező „általános" csomag súlya tehát az öt kg-ot nem haladhatja meg, a csomag méretével kapcsolatos előírást azonban a jogszabály nem tartalmaz. A súlyhatáron belüli csomagok átadásának megtagadására/visszaküldésére nem elegendő indok az, ha annak mérete miatt az nem fér be az intézeti csomagvizsgáló készülékbe. A csomagok átvizsgálására több lehetőség van, ezek közül csak egyik eszköz a csomagvizsgáló készülék alkalmazása. A készülékkel nem vizsgálható csomagok manuális ellenőrzésére az intézet köteles, a csomag külső mérete nem szolgálhat megalapozott indokot az egyébként megfelelő súlyú csomag visszaküldésére. A Márianosztrai Fegyház és Börtönben a panaszosnak érkező csomag visszaküldésével nem vették figyelembe a jogszabályok hierarchiájából adódó előírások betartását, helytelen, magasabb jogszabályba ütköző intézeti gyakorlatot alakítottak ki a csomagok méretének meghatározásával.

*3.3. Sopronkőhidai Fegyház és Börtön vonatkozásában*

A Bv. tv. 141. § (1) bekezdése szerint az elítélt a fogvatartásával összefüggő ügyben írásban, kérelemmel fordulhat a büntetés-végrehajtási szervezet ügyintézésre jogosult tagjához.

A Bv. tv. 141. § (5) bekezdése értelmében a döntés lényegét és a közlés időpontját a nyilvántartásban rögzíteni kell, ezzel egyidejűleg az írásba foglalt döntést az elítélt számára át kell adni.

A Bv. tv. 142. § (1) bekezdése alapján az elítélt a bv. szerv ügyintézésre jogosult tagjának döntése – kivéve a kérelemnek helyt adó – vagy az intézkedés ellen, illetve annak elmulasztása esetén, ha a törvény eltérően nem rendelkezik, a 21. § (3) bekezdése szerint panasszal fordulhat annak a bv. intézetnek a parancsnokához, ahol a döntés, az intézkedés vagy a mulasztás történt.

A Bv. tv. 20. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az elítélt és az egyéb jogcímen fogvatartott büntetés-végrehajtási ügyében, illetve a fogvatartással kapcsolatos egyéb ügyében – ha e törvény eltérően nem rendelkezik – a végrehajtásért felelős szerv azon szervezeti egységének a vezetője intézkedik vagy dönt, ahol a végrehajtás történik.

A Bv. tv. 20. § (3) bekezdése alapján, ha a végrehajtásért felelős szerv szervezeti egységének vezetője kérelemre jár el, a kérelem benyújtásától számított harminc napon belül intézkedik, illetve dönt, kivéve, ha az ügy jellege soron kívüli elintézést kíván.

Az elintézési határidőt a kérelem elbírálására – az (1) bekezdés szerint – jogosult indokolt esetben, írásban, egy alkalommal legfeljebb harminc nappal meghosszabbíthatja. Erről a kérelmezőt írásban értesíteni kell.

Az R. 7. § (2) bekezdése előírja, hogy a szervezeti egység vezetője a döntés vagy intézkedés (a továbbiakban együtt: döntés) esetén az elítéltet a panasz vagy az egyéb jogorvoslat megtételének jogáról tájékoztatja. Ha a döntés közlése írásban történik, az a jogorvoslati jogra való felhívást is tartalmazza.

A Sopronkőhidai Fegyház és Börtön a panaszos kérelmének intézésére rendelkezésre álló határidőt nem vette figyelembe, a panaszost késedelmesen tájékoztatta a kérelmében hozott döntésről, illetve a határidőt nem hosszabbította meg.

*4. Összegzés*

*Megállapítom, hogy a Pálhalmai Országos Büntetés-végrehajtási Intézet a fogvatartott által ügyészi meghallgatásra előterjesztett kérelem FANY rendszerben való rögzítésének elmulasztásával, a panaszos elhelyezésénél a zárkák felszerelésére vonatkozó előírás figyelmen kívül hagyásával, a Márianosztrai Fegyház és Börtön a csomagok méretének magasabb jogszabályba ütköző meghatározásával, a Sopronkőhidai Fegyház és Börtön pedig a kérelmek elbírálására rendelkezésre álló határidők be nem tartásával visszásságot okozott a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, valamint a tisztességes eljáráshoz fűződő joggal összefüggésben.*

A panaszos egészségi ellátásával, fogvatartása rendjével és biztonságával kapcsolatos kifogásait nem tartottam megalapozottnak, ezekkel összefüggésben alapvető jogainak sérelmét nem észleltem. A vele szemben esetleg alkalmazott szigorúbb rendelkezések a vonatkozó jogszabályi előírásoknak, illetve az arányosság és a fokozatosság elvének megfeleltek. Leveleinek elkeveredését pedig ombudsmani eszközökkel nem lehetett tisztázni, így e tekintetben is mellőztem alapvető joggal összefüggő visszásság megállapítását.

A jelentésemben feltárt mulasztások ellenére, különös figyelemmel arra, hogy a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoka megkeresésem alapján intézkedett a feltárt hiányosságokhoz vezető okok kivizsgálására és a hiányosságok megszüntetésére, *külön intézkedést nem kezdeményeztem.*

Budapest, 2016. szeptember

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának**
**Jelentése**
**az AJB-1068/2016. számú ügyben**

(Kapcsolódó ügyek: AJB-654/2016, AJB-1160/2016, AJB-1154/2016, AJB-1153/2016, AJB-1152/2016)

Előadó: dr. Nagy-Megyery Linda

**A vizsgálat megindulása**

2015 folyamán több panaszos fordult beadvánnyal Hivatalomhoz a családi pótlék igénylésével kapcsolatos, részben nemzetközi elemeket tartalmazó eljárás elhúzódása miatt, a Magyar Államkincstár, illetve több kormányhivatal hallgatását, az eljárási határidők elmulasztását sérelmezve.

Tekintettel arra, hogy a beérkezett panaszbeadványok nyomán felmerült a jogállamiság elvével és a jogbiztonság követelményével, valamint az ellátásra jogosultak tisztességes hatósági eljáráshoz fűződő jogával összefüggő visszásság gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (1) bekezdése alapján – az egyes ügyeket egy átfogó jellegű áttekintés érdekében – vizsgálatot indítottam. A vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés b) pontja és (2) bekezdése alapján megkeresésemben felkértem a Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal (a továbbiakban: GYMSKH) kormánymegbízottját, hogy a panaszbeadványokkal kapcsolatos hivatalos iratokról és a hivatali eljárási idő elhúzódásának okáról, szakmai és jogi álláspontjáról részletesen tájékoztasson.

**Az érintett alapvető jogok**

- 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. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni."* (Alaptörvény XXIV. 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);
- a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (a továbbiakban: Gyvt.);
- a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény (a továbbiakban: Cst.);
- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.);
- a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi I. törvény (a továbbiakban Szmtv.);
- a szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról szóló 883/2004/EK rendelet (a továbbiakban: EK rendelet);
- a szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról szóló 883/2004/EK rendelet végrehajtására vonatkozó eljárás megállapításáról szóló 987/2009/EK rendelet (továbbiakban: EK Vhr.)
- a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény végrehajtásáról szóló 223/1998. (XII.30.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Cst. Vhr.).

**A megállapított tényállás**

**1.** 2015 folyamán több panaszos is beadvánnyal fordult családi pótlék igénylésével kapcsolatos eljárás elhúzódása miatt Hivatalomhoz, *e beadványok a következőképp összegezhetőek.*

**1.1** Az *AJB-1068/2016. számú ügyben* a panaszos a MÁK Győr-Moson-Sopron Megyei Igazgatóság Osztrák-Magyar Ügyek Osztályának, illetve a GYMSKH Családtámogatási és Társadalombiztosítási Főosztályának elhúzódó eljárását sérelmezte. Elmondása szerint 2015 februárjában családi pótlék, illetve gyermekgondozási segély iránti kérelmet nyújtott be hivatalukhoz. A panaszos érdeklődésére 2015. április 15-én e-mailben azt a tájékoztatást kapta az ügyintézőtől, hogy ügye revizori felülvizsgálat alatt áll. Sérelmezi, hogy ennek ellenére 2015 szeptemberéig sem ellátást, sem pedig további tájékoztatást, illetve határozatot nem kapott.

**1.2** Az *AJB-654/2016. számú ügyben* a panaszos ismertette, hogy három gyermekét neveli egyedül, legnagyobb gyermeke nagykorú, a két kisebb gyermeke még kiskorú. A panaszbeadvány időpontjában a két kisebb gyermek után kapott családi pótlékot 26.600 Ft összegben. A családi pótlék folyósításához kapcsolódóan 2013. november 29-én, illetve 2014. szeptember 19-én bejelentette a MÁK felé egyedülállóságát, csatolta a legidősebb gyermeke tanulói jogviszonyát igazoló nyomtatványt. Sérelmezte, hogy a MÁK, bejelentésére nem reagált, a családi pótlék megállapítása során nem vette figyelembe egyedülállóságát, valamint fia 2013. szeptember 1. és 2015. március 6. közötti tanulói jogviszonyát, így továbbra is a két kisebb gyermeke után járó 26.600 Ft családi pótlékot folyósítják számára.

**1.3** Az *AJB-1160/2016. számú ügyben* a panaszos ugyancsak a MÁK és a GYMSKH Családtámogatási és Társadalombiztosítási Főosztályának elhúzódó eljárását sérelmezte. Elmondása szerint 2015 februárjában igényelt Ausztriában családtámogatási ellátást. Az osztrák hatóságtól 2015. március 16-án érkezett meg a magyar hatósághoz az E-411-es számú nyomtatvány. A panaszos 2015. június 16-án érdeklődött a hatóságnál az ügye állásáról, amikor az ügyintézőtől azt a tájékoztatást kapta, hogy hiánypótló végzést postáztak részére. Miután a hiánypótló végzés, illetve az ahhoz kapcsolódó nyomtatvány postán nem érkezett meg a panaszoshoz, az e-mailben megkapott adatlap kinyomtatásával és az igényléshez szükséges adatok kitöltésével a panaszos 2015. július 7-én tett eleget a hiánypótlási felhívásnak. A panaszos sérelmezte, hogy ennek ellenére ügyében hosszú időn keresztül előrelépés nem történt.

**1.4** Az *AJB-1154/2016. számú ügyben* egy másik panaszos elmondása szerint Ausztriában dolgozik, és ott szeretné igénybe venni a két gyermeke után járó családi pótlékot. Az osztrák hatóságtól 2015. május 21-i határidővel hiánypótlási felhívást kapott, amelyet továbbított a magyar hatóságnak. A későbbiekben telefonon a magyar hatóságtól azt a tájékoztatást kapta, hogy intézkednek a kért adatszolgáltatás továbbításáról az osztrák hatóság felé. A 2015. július 30-án kelt levelében a magyar hatóság ezt követően írásban is arról tájékoztatta a panaszost, hogy a kért nyomtatványokat postázták az osztrák hatóság felé, az azonban az osztrák hatósághoz nem érkezett meg. A panaszos sérelmezte, hogy ügyében azóta sem történt előrelépés.

**1.5** Az *AJB-1153/2016. számú ügyben* a panaszos 2013 októberében családi pótlékot igényelt Ausztriában. Az osztrák hatóság a panaszosnak azt a tájékoztatást adta, hogy 2014. év elején megküldte a MÁK-nak az E411-es nyomtatványt, azonban az kitöltve a magyar hatóságtól még nem érkezett vissza. A panaszos 2015. január 25-én kelt levelében érdeklődött az ügye állásáról, a kapott válaszban kérte a MÁK a levélhez mellékelt nyomtatvány kitöltését, amelynek a panaszos 2015. január 29-én eleget tett.

**1.6** Az *AJB-1152/2016. számú ügy* panaszosa 2013 szeptemberében, gyermeke születését követően Ausztriában igényelt családtámogatási ellátást, majd 2014. júniusban újra benyújtotta kérelmét, de ellátást nem kapott, csak arról tájékoztatta az osztrák hatóság, hogy ügyében a magyar hatóság megkeresése szükséges. Ezt követően 2014 őszén a MÁK-hoz nyújtotta be családi pótlék és gyermekgondozási segély iránti igényét, ahonnan kérelmére választ az alapvető jogok biztosának megkeresése idején még nem kapott.

**2.** A *GYMSKH kormánymegbízottja* által adott válaszok a fent felsorolt panaszok jellegére tekintettel hasonlóak voltak. Ezen válaszok, valamint a rendelkezésemre álló információk és dokumentumok alapján a következő tényállás rögzíthető. A *GYMSKH kormánymegbízottja* válaszában arról tájékoztatott, hogy 2015. április 1-jével a MÁK megyei igazgatóságaitól a fővárosi és megyei kormányhivatalok hatáskörébe kerültek a családtámogatási ellátásokkal összefüggő feladatok. Erre figyelemmel 2015. április 1-jétől a GYMSKH Családtámogatási és Társadalombiztosítási Főosztály Családtámogatási Osztály 1. járt el a fent ismertetett panaszbeadványokkal érintett ügyekben. A kapott tájékoztatás szerint a GYMSKH országos illetékességgel jár el az osztrák érintettségű ügyek vonatkozásában. A kormánymegbízott válaszában jelezte, hogy *az elmúlt években megháromszorozódott az Ausztriában munkát vállalók száma*, így a GYMSKH illetékes Osztályához beérkező igények száma is jelentős mértékben növekedett. A GYMSKH a külső integráció során az osztrák-magyar ügyek tekintetében *kb. 10.000 db folyamatban lévő ügyet vett át a MÁK illetékes igazgatóságaitól*, amelynek jelentős részében a jogszabályban előírt határidőket nem tartották be, erről a MÁK vezetője az integrációs egyeztetések során is tájékoztatást nyújtott. A GYMSKH a családtámogatási feladatok átvételét követően megkezdte a határidőn túli feladatok feldolgozását, azonban a *jelentős ügyszámra figyelemmel* ez hosszabb időt vett és vesz igénybe. Az ügyfelek jelzése alapján a problémás, határidőn túli ügyeket haladéktalanul intézik, a beérkező kérelmek határidőben való feldolgozása mellett. A fent hivatkozott nagyszámú folyamatban lévő ügy és az ahhoz viszonyított alacsony ügyintézői létszám mellett azonban elismerte, hogy sajnálatos módon a jogszabályban meghatározott eljárási határidők tartása problémát okozott.

**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 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 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 Cst. 3. § (1) bekezdése szerint a családnak, mint Magyarország legfontosabb nemzeti erőforrásának és a magyar társadalom alapvető egységének a sokoldalú segítése, a családi élet biztonságának, a gyermekvállalás feltételeinek, valamint a család és a munka összeegyeztetésének javítása az állam egyik fontos feladata. A Ket. 16. § (1) bekezdése szerint a kormányhivatal a jogszabályoknak és a Kormány döntéseinek megfelelően összehangolja és elősegíti a kormányzati feladatok területi végrehajtását. 2015. április 1-jével a családtámogatási és lakáscélú állami támogatásokkal összefüggő feladatok is a kormányhivatalok hatáskörébe kerültek. Tekintettel arra, hogy a kormányhivatalok hatósági feladatokat látnak el, tevékenységük vizsgálatára kiterjed a hatásköröm.

***II. A vizsgált alapjogok 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 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 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 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."*

Ha összevetjük az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében és az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésében foglaltakat a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 2 § (1) bekezdése és a 67. § (1) bekezdése szövegével, akkor megállapítható, hogy a vizsgálat tárgyát képező *jogállamiság elve* és a *gyermekek jogainak védelme* tekintetében nem hoz olyan koncepcionális változást az Alaptörvény szövege, amely a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat elvetését, 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 határozatok 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 megfogalmazta, 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. A jogbiztonság tehát nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Ezért alapvetőek a jogbiztonság szempontjából az eljárási garanciák. Csak formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet érvényes jogszabály, csak az eljárási normák betartásával működnek alkotmányosan a jogintézmények. Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet. Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek is csak a jog által meghatározott keretek között fejthetik ki a tevékenységüket.

**2.** Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni. „*A tisztességes eljárás olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni*.".

Az Alaptörvény hatálybalépését megelőzően az Alkotmány a tisztességes eljáráshoz való jogot explicite nem nevesítette, ugyanakkor az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az a független és pártatlan bírósághoz való jog, illetve a jogbiztonság elvéből levezethető eljárási garanciák egymásra vonatkoztatásával tartalmilag levezetett olyan alkotmányos alapjogot jelent, amely komplex követelményrendszert testesít meg, magában foglalva valamennyi, a jogállamiság értékrendjének megfelelő eljárási alapelvet és normát.

A *2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény már expressis verbis tartalmazza a hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való jogot*, rögzítve, hogy a közhatalmú szervek, hatóságok az ügyeket részrehajlás nélkül, tisztességes módon, ésszerű határidőn belül intézzék, döntéseiket pedig a törvényben meghatározottak szerint indokolják. A tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni, és amely hatékony gátját képezi a garanciális szabályok szándékolt félre tételének, félreértelmezésének, az egységes jogalkalmazás hiányából, a kiszámíthatatlanságból következő tényleges, potenciális érdek- és jogsérelmek bekövetkezésének.

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 *gyermekek 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. Az Egyezmény 1991-től a magyar belső jog részévé vált, részes államaként Magyarország kötelezettséget vállalt a gyermek jogán járó társadalombiztosítási juttatások biztosítására.

Az Egyezmény minden gyermekekkel kapcsolatba kerülő intézményt és hatóságot a gyermek legjobb érdekének megfelelő eljárásra, döntésre kötelez. Az Egyezmény 25. cikk 1. pontja értelmében a részes államok elismerik minden gyermeknek a szociális biztonsághoz, így a társadalombiztosítás juttatásaihoz való jogát, és megteszik a szükséges intézkedéseket arra, hogy hazai jogszabályaiknak megfelelően biztosítsák e jog teljes megvalósulását. Az Egyezmény 25. cikk 2. pontja szerint a juttatásokat, amennyiben szükségesek, a gyermek és az eltartásáért felelős személyek anyagi erőforrásainak és helyzetének, valamint a gyermek által vagy nevében a juttatás elnyerésére előterjesztett kérelemre vonatkozó bármely más meggondolás alapján kell engedélyezni.

### *III. Az ügy érdemében*

**1.** Az Európai Unió céljaként megfogalmazott négy szabadságelvet – az áruk, a szolgáltatások, a tőke és a *személyek szabad áramlását* – az alapító szerződés tartalmazza. A Római Szerződésben a dolgozóknak és az önálló vállalkozóknak, valamint családtagjaiknak biztosított mozgás szabadsága sokat veszítene hatásából, ha e jogok gyakorlása közben ezeknek a személyeknek kockáztatniuk kellene szociális ellátásaikat.

Az Európai Unióban a tagállamok szociális védelmi rendszerei nem harmonizáltak, vagyis a jogosultság feltételeiről, az ellátások köréről, azok színvonaláról, illetve a finanszírozási forrásokról, a jogosultság mértékéről a tagállamok szabadon döntenek. A *harmonizáció helyett tehát a szociális biztonság területén* a ***koordináció elve*** érvényesül.

2010. május 1-jével hatályba léptek a szociális biztonsági rendszerek koordinációjáról szóló új uniós rendeletek, az EK Rendelet és az EK Rendelet Vhr., amelyek közvetlenül és kötelezően alkalmazandóak az Európai Gazdasági Térségről szóló megállapodásban részes tagállamok, azaz az ún. EGT tagállamok[1] állampolgáraira és ezek családtagjaira.

Az ***érintett személyi kör*** kapcsán lényeges, hogy az uniós rendeletek alkalmazása tekintetében a Cst. személyi hatályról rendelkező 2. §-a alapján ***két csoport érintett***, ezek

- az Szmtv. szerinti *szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező azon személyek*, akik az ellátás igénylésének időpontjában a szabad mozgás és a három hónapot meghaladó tartózkodás jogát a Magyar Köztársaság területén gyakorolják, és a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló törvény szerint bejelentett lakóhellyel rendelkeznek. Ennek alapján *EGT állampolgár és az EGT állampolgár harmadik országbeli családtagja* – biztosítási viszony létesítésétől függetlenül – *jogosult lehet családtámogatási ellátásokra*, amennyiben 3 hónapot meghaladó tartózkodási joggal és bejelentett lakcímmel rendelkezik, és esetében a Cst. egyéb jogosultsági feltételei is fennállnak;
- az uniós rendeletekben meghatározott körbe tartozó személyek; amely ügyekben a magyar nemzeti szabályozást megelőzően az uniós rendeletek szerinti feltételek vizsgálandók.

*Jogszabály rendezi, hogy* ***mely tagállamból részesül egy család ellátásban,*** közigazgatási eljárás keretében határozzák pedig azt meg, hogy az adott tagállam joga alkalmazandó-e elsődlegesen a családi ellátások folyósítása tekintetében. Nem az ügyfél döntése tehát a döntő abban, hogy mely tagállam folyósít ellátást a részére, hanem az uniós rendeletek jelölik ki azt – az ügyben érintett – tagállamot, amely a családi ellátásokat folyósítani köteles a saját, nemzeti jogszabályai alapján. Fontos, hogy *ezen ügyek esetében önmagában az állampolgárság nem meghatározó* (az a tény, hogy valaki magyar állampolgár, önmagában nem jogosít magyar családi ellátásokra).

Az EGT tagállamaiban a családi ellátások fajtái eltérőek (pl. nem találunk a magyar családi pótlékkal teljesen azonos másik tagállambeli családi ellátás-típust a jogosultsági feltételeket, az összegeket és az ellátás időtartamát, gyakoriságát tekintve), azonban *az egyes tagállamok családi ellátásait az uniós rendeletek alkalmazásakor együttesen kell figyelembe venni*. Magyar vonatkozásban – a Cst. vhr. 27/F. § (1) bekezdése értelmében – a szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról szóló közösségi rendeletek alkalmazása szempontjából *pénzbeli családi ellátás a családi pótlék, a gyermekgondozási segély, a gyermeknevelési támogatás és a gyermekgondozási díj.*

A *családot, mint egészet kell figyelembe venni az eljárás, illetve a tényállás tisztázása során* (***egységesség elve***), akkor is, ha az ellátást – azon tagállamként, akinek joga az adott ügyben elsődlegesen alkalmazandó – főellátásként, valamint akkor is, ha kiegészítésként kell elbírálni. A közösségi jogszabályok alkalmazása esetén általánosan követendő gyakorlat, hogy mindkét szülő vonatkozásában kell az ügyet megítélni, amelytől azonban különleges élethelyzetben lévő személyek esetén el lehet térni. Alapelv, hogy *ugyanazon gyermekre tekintettel ugyanarra az időszakra vonatkozóan két tagállam teljes összegű családi ellátást nem fizethet*. Nem tekintendő jogalap nélkülinek az a családi ellátás-kifizetés, amelyet az egyik tagállam olyan időszakra juttatott az érintett családnak, amely alatt másik tagállam joga volt elsődlegesen alkalmazandó (másik tagállam „helyett" fizetett). Mindezek alapján erre hivatkozással az érintettet visszafizetésre kötelezni nem lehet.

A családi ellátások tekintetében az adott ügyben érintett tagállamok közül az alábbi sorrendben előrébb lévő tagállam joga az ***elsődlegesen alkalmazandó***:

**1.** kereső tevékenység helye szerinti tagállam,
**2.** nyugdíj folyósítása szerinti tagállam,
**3.** lakóhely szerinti tagállam.

[1] Az EGT tagállamok: az Európai Unió 27 tagállama és Norvégia, Liechtenstein és Izland.

Ha mindkét szülő a fenti sorrendben azonos jogalap szerint (mindkettő végez munkát, mindkettő nyugdíjas, stb.) lehet jogosult két eltérő tagállamban családi ellátásra, akkor az a tagállam folyósítja az ellátásokat, ahol a gyermek lakik. A fenti elsőbbségi szabályok alól kivétel a *kiküldetés*ben végzett munka. Ha a kiküldetés ideje nem haladja meg a 2 évet, és nem egy másik kiküldött munkavállalót vált fel a kiküldött ügyfél, akkor a kiküldő tagállam joga az alkalmazandó a családi ellátások folyósítása tekintetében, és nem a kiküldetés helye szerinti tagállamé.

Ha azon tagállamban, amelynek joga elsődlegesen alkalmazandó, a *folyósított családi ellátások összege összességében alacsonyabb, mint a másik érintett tagállam nemzeti joga szerint megállapítható* családi ellátások összege, a két tagállam ellátásainak különbsége erejéig ezen utóbbi tagállam hatósága különbözeti kiegészítést fizet, amelyet az ügyfélnek kérelmeznie kell. Miután megállapította a hatóság, hogy az uniós rendeletek alapján az ő joga alkalmazandó, a következő lépésben meg kell vizsgálni, hogy az *ügyfél megfelel-e a nemzeti jogszabályok feltételeinek, a kérelmezett családi ellátás típusra vonatkozóan*. A magyar nemzeti szabályoknak történő megfelelés esetén a jogosultság, illetve a folyósítás tekintetében – a speciális illetékesség szabályait kivéve – az uniós rendeletek alkalmazásával nem érintett családtámogatási ügyekhez képest nincs eltérés.

A hivatkozott EK rendeletek értelmében *lakóhelynek* a személy szokásos tartózkodási helye tekintendő, tartózkodási helynek pedig a személy ideiglenes tartózkodási helye. Az EK rendeletek szerint a tagállamok együttműködnek az érintett személyek lakóhelyének tisztázása érdekében, ennek keretében – ha a lakóhely meghatározása tekintetében nincs egyértelmű álláspont – meg kell határozni az érintett személy érdekeltségének központját, az alábbiak figyelembe vételével:

- az érintett tagállamok területén való jelenlét időtartama,
- a személy helyzete, ideértve:
- az általa gyakorolt tevékenység jellegét és ennek szokásos helyét,
- a személy családi állapotát és családi kötelékeit,
- nem jövedelemszerző tevékenységei gyakorlásának helyét,
- tanulók esetében - ha van - a jövedelem forrását,
- az érintett személy lakhatási körülményeit és lakásának állandóságát,
- adózási szempontból mely tagállamban rendelkezik lakóhellyel.

Amennyiben a fentiek alapján sem határozható meg a lakóhely, *az érintett személy kikövetkeztethető szándékát* kell meghatározónak tekinteni.

A ***speciális illetékesség*** kapcsán fontos kiemelni, hogy a családi ellátások tekintetében a tagállamok hatóságai közti adatcsere bonyolítása, és az alkalmazandó jog meghatározása a kijelölt *kormányhivatal (vagy az ONYF) hatáskörébe tartozik*. Ha az érintett család esetében az EK rendeletek szerint a magyar jog alkalmazásának van helye, a családi ellátások közül a gyermekgondozási díj tekintetében az egészségbiztosítási szerv rendelkezik hatáskörrel és illetékességgel. A családi ellátások közül a családi pótlék, a gyermekgondozási segély, valamint a gyermeknevelési támogatás tekintetében a hatásköri és illetékességi szabályok a következők:

- ha a kérelmező vagy a családtagja az *Osztrák Köztársaságban* folytat keresőtevékenységet, vagy ha e családtagok valamelyike életvitelszerűen az Osztrák Köztársaságban tartózkodik, vagy ha egyéb okból az ügy elbírálásához osztrák hatóság megkeresése szükséges, a ***Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal*** *Családtámogatási és Társadalombiztosítási Főosztály Családtámogatási Osztálya 1.* illetékes eljárni;
- egyéb esetben pedig a ***Budapest Főváros Kormányhivatala*** *Családtámogatási Főosztály Családtámogatási Osztálya* illetékes eljárni.[2]

[2] https://cst.onyf.hu/hu/ell%C3%A1t%C3%A1sok/csal%C3%A1dip%C3%B3tl%C3%A9k/csal%C3%A1di-ell%C3%A1t%C3%A1s-az-egt-tag%C3%A1llamokban.html

**2.** 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.

Ahogyan azt a GYMSKH kormánymegbízottja válaszlevelében utalt rá, 2015. április 1-jével a MÁK megyei igazgatóságaitól a fővárosi és megyei kormányhivatalok hatáskörébe kerültek a családtámogatási ellátásokkal összefüggő feladatok. Erre figyelemmel *2015. április 1-jétől a GYMSKH Családtámogatási és Társadalombiztosítási Főosztály Családtámogatási Osztály 1. jár el az osztrák érintettségű ügyekben*. A MÁK-tól átvett nagyszámú (10.000) ügyhátralék kezelése komoly gondot okozott és okoz jelenleg is a GYMSKH Osztályának, mivel a kapott válasz alapján ügyintézői szinten létszámhiánnyal küzdenek. A vizsgálatom megindulásakor hatályos Cst. vhr. 27/F.§ (4) bekezdése szerint *az EGT-s kormányhivatal a kérelem benyújtásától számított 3 hónapon belül* határozattal dönt a kérelemről. Ezt a határidőt a kormányhivatal vezetője legfeljebb *egy alkalommal, 3 hónappal meghosszabbíthatja*. 2016. január 1-jével a jogalkotó ezt a rendelkezést hatályon kívül helyezte.

A kapott válaszok alapján részben még a Magyar Államkincstár igazgatóságai által különböző okokból felhalmozott, majd a kormányhivatalok által átvett igen nagy mennyiségű ügyhátralékot az alacsonyabb ügyintézői létszám miatt lassabban tudta feldolgozni az osztrák ügyekben kizárólagos illetékességgel rendelkező GYMSKH, emiatt pedig nem tudta megtartani az eljárási határidőt. Az egyes panaszügyekben a határidő túllépések változatos nagyságúak voltak az 1.3 számú esetben és az 1.4 esetben *2 hónap*, 1.1 esetben *3 hónap után született döntés*, azonban ehhez képest sokkal súlyosabb helyzet állt elő a többi vizsgált ügyben, ahol az 1.6 esetben 18 hónap, az 1.2 esetben 25 hónap, míg az 1.5 esetben 23 hónapot is elérte a késedelem.

Hangsúlyozni kell, hogy a szóban forgó eljárások ***közigazgatási hatósági eljárásoknak minősülnek***, így *azokra a Ket. szabályai alkalmazandóak*. Az ügyintézési határidőket a Ket. 33. § (1) bekezdése szabályozza, eszerint 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 *21 napon belül kell meghozni és gondoskodni a döntés közléséről*. Ennél rövidebb határidőt bármely jogszabály, *hosszabbat pedig törvény állapíthat meg*. Ha e törvény valamely eljárási cselekmény teljesítésének, végzés meghozatalának határidejéről nem rendelkezik, a hatóság haladéktalanul, de legkésőbb nyolc napon belül gondoskodik arról, hogy az eljárási cselekményt teljesítse, vagy a végzést meghozza.

Tekintettel arra, hogy a *Cst. vhr. fent említett speciális 3 hónapos eljárási határideje 2016. január 1-jével* megszűnt, az *ezt követően indult eljárásokra a Ket. által szabályozott határidőre vonatkozó előírásokat (a főszabályt) kell alkalmazni, ami pedig jóval rövidebb, mint az eddigi, Cst. vhr. szerint rögzítettek.*

Nem hagyható figyelmen kívül a Ket. 33. § (2) bekezdésében foglaltak, ahol kiskorú ügyfél érdekeinek veszélyeztetettsége esetében, továbbá ha életveszéllyel vagy súlyos kárral fenyegető helyzet elhárítása indokolja, akkor *az ügyet soron kívül kell elintézni*. A panaszbeadványok alapján több esetben ugyanis előfordult, hogy a családi támogatáson kívül nem volt egyéb jövedelme a panaszosnak, a családnak, így a gyermek legfőbb érdeke kerülhet veszélybe, ha a család nem kapja meg határidőn belül a megfelelő juttatásokat.

*Mindezek alapján megállapítom, hogy az egyes panaszbeadványokban jelzett, és az ügyhátralék feldolgozásából adódó eljárási határidő túllépések a panaszosok tisztességes hatósági eljáráshoz való jogával összefüggő visszásságot okoztak. Továbbá, tekintettel arra, hogy a panaszok nem egyedi mulasztásokra vagy közigazgatási hibákra utalnak, a nemzetközi elemet is tartalmazó családi támogatásokkal összefüggő ügyintézés területén rendszerszintű probléma azonosítható, amely alkalmas arra, hogy az eljárások kiszámíthatóságával, ezzel pedig a jogbiztonság követelményével, tágabb értelemben pedig a jogállamiság elvével összefüggő visszás helyzetet idézzen elő.*

Alapjogi biztosként emellett nem hagyhatom figyelmen kívül ugyanakkor *a vizsgált hatósági eljárások alapvető funkcióját, illetve alapjogi összefüggéseit sem*. A családtámogatási rendszer alapja ugyanis is a gyermek jogainak és legfőbb érdekének védelme: az állam által folyósított juttatás is a gyermek jogán jár a szülőknek, illetve a törvényes képviselőnek.

Ebből következően megállapítom, hogy tekintettel arra, hogy a gyermek jogán járó állami juttatás a gyermek érdekét szolgálja, annak *a jogosult számára történő súlyosan késedelmes folyósítása, az eljárás indokolatlan elhúzódása alkalmas arra, hogy az érintett gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggő visszásságot okozzon, a jogsérelem közvetlen veszélyét idézze elő.*

Megjegyezni kívánom, hogy vizsgálatom középpontjában a GYMSKH Családtámogatási és Társadalombiztosítási Főosztály Családtámogatási Osztálya által ellátandó, osztrák érintettségű ügyek határidőn túli elhúzódása közvetlen indokainak feltárása volt. Mindezek mellett a Magyar Államkincstártól és az illetékes kormányhivatalok közötti feladat átadás-átvétel lebonyolítása, az azzal kapcsolatos esetleges szervezeti kérdések és problémák áttekintése, a felhalmozódás pontos okainak felderítése nem képezte tárgyát a vizsgálatomnak.

Hangsúlyoznom kell ugyanakkor, hogy az állam a családtámogatási rendszer üzemeltetése, megszervezése és intézményi megoldása tekintetében *alkotmányos eredményfelelősséget* visel, a folyamatos működést, a határidőkre tekintettel lévő eljárás elvét szem előtt tartva. Ez áll ugyanis összhangban az uniós előírásokkal, a nemzetközi gyermekjogi kötelezettségekkel, és a magyar Alaptörvény tisztességes hatósági eljáráshoz való jogának érvényesíthetőségével.

**Intézkedéseim**

A jelentésemben feltárt alapjogokkal összefüggő visszásság bekövetkezésének jövőbeli megelőzése érdekében

1) az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján *felkérem* a Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatalt vezető kormánymegbízottat, mérje fel, hogy a Családtámogatási és Társadalombiztosítási Főosztály Családtámogatási Osztály jelenlegi létszáma elegendő-e a feladatellátáshoz illetve vizsgálja meg az ügyek határidőben történő elbírálása érdekében az ügyintézői létszám további növelésének lehetőségét;
2) az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján *felkérem* a Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal Társadalombiztosítási Főosztályának vezetőjét, hogy a jövőben a Családtámogatási Osztály eljárásai és döntései során fordítsanak kiemelt figyelmet a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény ügyintézési határidőre vonatkozó garanciális szabályainak betartására.

Budapest, 2016. június

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának**
**Jelentése**
**az AJB-4321/2016. számú ügyben**
(Kapcsolódó ügyek: AJB-3637/2016, 1150/2016, 2223/2016, 2345/2016, 2353/2016)

Előadó: dr. Nagy-Megyery Linda

**A vizsgálat megindulása**

2015 folyamán több panaszos beadvánnyal fordult a Hivatalomhoz a családi pótlék igénylésével kapcsolatos, részben nemzetközi elemeket tartalmazó hatósági eljárások elhúzódása miatt. A panaszosok alapvetően a Magyar Államkincstár (továbbiakban: MÁK), illetve Budapest Főváros Kormányhivatalának hallgatását, az eljárási határidők elmulasztását sérelmezték.

Tekintettel arra, hogy a beérkezett panaszbeadványok nyomán felmerült a jogállamiság elvével és a jogbiztonság követelményével, valamint az ellátásra jogosultak tisztességes hatósági eljáráshoz fűződő jogával összefüggő visszásság gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (1) bekezdése alapján – az egyes ügyeket egy átfogó jellegű áttekintés érdekében – vizsgálatot indítottam. A vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés b) pontja és (2) bekezdése alapján megkeresésemben felkértem a Budapest Főváros Kormányhivatala (a továbbiakban: BFKH) kormánymegbízottját, hogy a panaszbeadványokkal kapcsolatos hivatalos iratmásolatok megküldése mellett a hivatali eljárási idő elhúzódásának okáról, szakmai és jogi álláspontjáról részletesen tájékoztasson.

**Az érintett alapvető jogok**

- 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. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni."* (Alaptörvény XXIV. 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);
- a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (a továbbiakban: Gyvt.);
- a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény (a továbbiakban: Cst.);
- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.);
- a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi I. törvény (a továbbiakban Szmtv.);
- a szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról szóló 883/2004/EK rendelet (a továbbiakban: EK rendelet);
- a szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról szóló 883/2004/EK rendelet végrehajtására vonatkozó eljárás megállapításáról szóló 987/2009/EK rendelet (továbbiakban: EK Vhr.)
- a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény végrehajtásáról szóló 223/1998. (XII.30.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Cst. Vhr.).

**A megállapított tényállás**

**1.** 2015 folyamán több panaszos is beadvánnyal fordult a családtámogatások igénylésével kapcsolatos eljárás elhúzódása miatt Hivatalomhoz, *e beadványok a következőképp összegezhetőek.*

**1.1** Az *AJB-4321/2016. számú ügyben* a panaszos 2015 júliusában a MÁK debreceni igazgatóságához fordult családi pótlék megszüntetése érdekében, mivel a családjával külföldre kívánt költözni, munkát vállalni. Tekintettel arra, hogy ez a terv meghiúsult, 2015 szeptemberében ismételten kérte a családi pótlék folyósítását, amelyet mind a mai napig nem kapott meg.

**1.2** Az *AJB-2345/2016. számú ügyben* a panaszos ismertette, hogy 2015 októbere óta sem családi pótlékot, sem anyasági támogatást nem folyósít számára a MÁK illetékes igazgatósága. Előadta, hogy telefonhívásaira, e-mailes megkereséseire a hatóság nem válaszol.

**1.3** Az *AJB-1150/2016. számú ügyben* a panaszos ismertette, hogy férje Németországban dolgozik, az eltérő összegű családi ellátások miatt 2014 júliusában igényelték a német hatóságtól a németországi és a magyarországi családi pótlék különbözetét. A német hatóság megküldte számukra az E401 és E411-es számú nyomtatványokat, azzal, hogy az illetékes magyar hatósággal töltessék ki és 2014. augusztus 28-ig küldjék vissza. A panaszos postázta az iratokat a MÁK Budapesti és Pest Megyei Igazgatóság Nemzetközi Kapcsolatok Osztálya (továbbiakban: Igazgatóság) címére. 2014. október 15-én kelt levélben az Igazgatóság hiánypótlásra szólította fel, amelynek 2014. október 30-án eleget tett. Ezt követően többször érdeklődött telefonon az ügye állásáról, 2014. december 15-én azt a tájékoztatást kapta, hogy további adatok bekérése miatt az Igazgatóság megkereste a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal Egészségbiztosítási Pénztári Szakigazgatási Szervét. A panaszos szerint a három hónapos ügyintézési határidő már 2014. november 23-án lejárt, a kért nyomtatványokat azonban a panasz benyújtásának napjáig az Igazgatóságtól nem kapta meg. Az ügyintézés elhúzódása miatt 2014 szeptembere óta családi pótlékban nem részesül, mivel 2014 szeptemberétől a Magyarországról folyósított családi pótlékot a panaszos lemondta, mivel augusztusban a család Németországba költözött.

**1.4** Az *AJB-3637/2016. számú ügyben* a panaszos arról számolt be, hogy 2015. február 1-e június 30-a között Luxemburgban dolgozott, gyermekeivel már korábban ott éltek. A családi pótlékot ott igényelte meg, amelynek folyósításához olyan magyarországi igazolás szükséges, amely bizonyítja, hogy Magyarországon nem részesül ilyen ellátásban. A kérelmet 2015. szeptember 7-én nyújtotta be. A szükséges igazolást 2016 februárjáig nem adta ki a magyar hatóság, de a BFKH ügyintézőjétől azt az információt kapta, hogy azt 2015. december 17-én kiküldték Luxemburgba. Az iratmásolat azonban nem volt fellelhető a BFKH nyilvántartásában.

**1.5** Az *AJB-2353/2016. számú ügyben* a panaszos előadta, hogy még 2015. október 12-én nyújtott be GYES iránti kérelmet a BFKH-hoz. Ezt követően átirányították a BFKH Családtámogatási Főosztályához, majd a BFKH Családtámogatási Főosztály Családtámogatási Osztály 7-hez. A panaszos magyar állampolgár, magyarországi lakhellyel és munkahellyel, férje szlovák állampolgár, így az ügyét a Nemzetközi Ügyek Osztályára tették át. Panaszos sérelmezi, hogy kérelme beadása óta semmilyen választ nem kapott a hatóságtól.

**2.** A *BFKH kormánymegbízottja* által adott válaszok a fent felsorolt panaszok jellegére tekintettel hasonlóak voltak. A *kormánymegbízott valamennyi esetben* arról adott tájékoztatást, hogy a BFKH Családtámogatási Főosztályának családi pótlék folyósításával kapcsolatos ügykörökben jogelődje a MÁK Budapesti és Pest Megyei Igazgatósága volt. A kormánymegbízott álláspontja szerint a fenti panaszügyekben az eljáró Családtámogatási Főosztály eljárása szakmailag megalapozott volt, azonban az ügyintézési határidő túllépése miatt maga az ügyintézés menete nem tekinthető elfogadhatónak. Mindezek alapján azt is jelezte, hogy felszólította az érintett szervezeti egységek vezetőit a jogszabályban előírt ügyintézési határidők fokozott betartására.

**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 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 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 Cst. 3. § (1) bekezdése szerint a családnak, mint Magyarország legfontosabb nemzeti erőforrásának és a magyar társadalom alapvető egységének a sokoldalú segítése, a családi élet biztonságának, a gyermekvállalás feltételeinek, valamint a család és a munka összeegyeztetésének javítása az állam egyik fontos feladata.

A Ket. 16. § (1) bekezdése szerint a fővárosi és megyei kormányhivatal a jogszabályoknak és a Kormány döntéseinek megfelelően összehangolja és elősegíti a kormányzati feladatok területi végrehajtását. 2015. április 1-el a családtámogatási és lakáscélú állami támogatásokkal összefüggő feladatok is a kormányhivatalok hatáskörébe kerültek. Tekintettel arra, hogy a kormányhivatalok hatósági feladatokat látnak el, tevékenységük vizsgálatára kiterjed a hatásköröm.

### *II. A vizsgált alapjogok 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 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 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 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."*

Ha összevetjük az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében és az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésében foglaltakat a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 2. § (1) bekezdése és a 67. § (1) bekezdése szövegével, akkor megállapítható, hogy a vizsgálat tárgyát képező *jogállamiság elve* és a *gyermekek jogainak védelme* tekintetében nem hoz olyan koncepcionális változást az Alaptörvény szövege, amely a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat elvetését, 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 határozatok 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 megfogalmazta, 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. A jogbiztonság tehát nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Ezért alapvetőek a jogbiztonság szempontjából az eljárási garanciák. Csak formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet érvényes jogszabály, csak az eljárási normák betartásával működnek alkotmányosan a jogintézmények. Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet. Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek is csak a jog által meghatározott keretek között fejthetik ki a tevékenységüket.

**2.** Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni. „*A tisztességes eljárás olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni*.”. Az Alaptörvény hatálybalépését megelőzően az Alkotmány a tisztességes eljáráshoz való jogot explicite nem nevesítette, ugyanakkor az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az a független és pártatlan bírósághoz való jog, illetve a jogbiztonság elvéből levezethető eljárási garanciák egymásra vonatkoztatásával tartalmilag levezetett olyan alkotmányos alapjogot jelent, amely komplex követelményrendszert testesít meg, magában foglalva valamennyi, a jogállamiság értékrendjének megfelelő eljárási alapelvet és normát.

A *2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény már expressis verbis tartalmazza a hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való jogot*, rögzítve, hogy a közhatalmú szervek, hatóságok az ügyeket részrehajlás nélkül, tisztességes módon, ésszerű határidőn belül intézzék, döntéseiket pedig a törvényben meghatározottak szerint indokolják. A tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni, és amely hatékony gátját képezi a garanciális szabályok szándékolt félre tételének, félreértelmezésének, az egységes jogalkalmazás hiányából, a kiszámíthatatlanságból következő tényleges, potenciális érdek- és jogsérelmek bekövetkezésének.

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 *gyermekek 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.

Az Egyezmény 1991-től a magyar belső jog részévé vált, részes államaként Magyarország kötelezettséget vállalt a gyermek jogán járó társadalombiztosítási juttatások biztosítására. Az Egyezmény minden gyermekekkel kapcsolatba kerülő intézményt és hatóságot a gyermek legjobb érdekének megfelelő eljárásra, döntésre kötelez. Az Egyezmény 25. cikk 1. pontja értelmében a részes államok elismerik minden gyermeknek a szociális biztonsághoz, így a társadalombiztosítás juttatásaihoz való jogát, és megteszik a szükséges intézkedéseket arra, hogy hazai jogszabályaiknak megfelelően biztosítsák e jog teljes megvalósulását. Az Egyezmény 25. cikk 2. pontja szerint a juttatásokat, amennyiben szükségesek, a gyermek és az eltartásáért felelős személyek anyagi erőforrásainak és helyzetének, valamint a gyermek által vagy nevében a juttatás elnyerésére előterjesztett kérelemre vonatkozó bármely más meggondolás alapján kell engedélyezni.

### *III. Az ügy érdemében*

**1.** Amint azt az *AJB-1068/2016 számon kiadott, a Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal családtámogatási ügyinek elhúzódása miatt készített jelentésemben* már elvi éllel rögzítettem, az Európai Unió céljaként megfogalmazott négy szabadságelvet – az áruk, a szolgáltatások, a tőke és a *személyek szabad áramlását* – az alapító szerződés tartalmazza.

A Római Szerződésben a dolgozóknak és az önálló vállalkozóknak, valamint családtagjaiknak biztosított mozgás szabadsága sokat veszítene hatásából, ha e jogok gyakorlása közben ezeknek a személyeknek kockáztatniuk kellene szociális ellátásaikat. Az Európai Unióban a tagállamok szociális védelmi rendszerei nem harmonizáltak, vagyis a jogosultság feltételeiről, az ellátások köréről, azok színvonaláról, illetve a finanszírozási forrásokról, a jogosultság mértékéről a tagállamok szabadon döntenek. A *harmonizáció helyett tehát a szociális biztonság területén* a *koordináció elve* érvényesül.

2010. május 1-jével hatályba léptek a szociális biztonsági rendszerek koordinációjáról szóló új uniós rendeletek, az EK Rendelet és az EK Rendelet Vhr., amelyek közvetlenül és kötelezően alkalmazandóak az Európai Gazdasági Térségről szóló megállapodásban részes tagállamok, azaz az ún. EGT tagállamok[1] állampolgáraira és ezek családtagjaira.

Az *érintett személyi kör* kapcsán lényeges, hogy az uniós rendeletek alkalmazása tekintetében a Cst. személyi hatályról rendelkező 2. §-a alapján *két csoport érintett*, ezek

- az Szmtv. szerinti *szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező azon személyek*, akik az ellátás igénylésének időpontjában a szabad mozgás és a három hónapot meghaladó tartózkodás jogát a Magyar Köztársaság területén gyakorolják, és a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló törvény szerint bejelentett lakóhellyel rendelkeznek. Ennek alapján *EGT állampolgár és az EGT állampolgár harmadik országbeli családtagja* – biztosítási viszony létesítésétől függetlenül – *jogosult lehet családtámogatási ellátásokra*, amennyiben 3 hónapot meghaladó tartózkodási joggal és bejelentett lakcímmel rendelkezik, és esetében a Cst. egyéb jogosultsági feltételei is fennállnak;
- az uniós rendeletekben meghatározott körbe tartozó személyek; amely ügyekben a magyar nemzeti szabályozást megelőzően az uniós rendeletek szerinti feltételek vizsgálandók.

[1] Az EGT tagállamok: az Európai Unió 27 tagállama és Norvégia, Liechtenstein és Izland.

*Jogszabály rendezi, hogy mely tagállamból részesül egy család ellátásban,* közigazgatási eljárás keretében határozzák azt meg, hogy az adott tagállam joga alkalmazandó-e elsődlegesen a családi ellátások folyósítása tekintetében. Nem az ügyfél döntése tehát a döntő abban, hogy mely tagállam folyósít ellátást a részére, hanem az uniós rendeletek jelölik ki azt – az ügyben érintett – tagállamot, amely a családi ellátásokat folyósítani köteles a saját, nemzeti jogszabályai alapján. Fontos, hogy *ezen ügyek esetében önmagában az állampolgárság nem meghatározó* (az a tény, hogy valaki magyar állampolgár, önmagában nem jogosít magyar családi ellátásokra).

Az EGT tagállamaiban a családi ellátások fajtái eltérőek (pl. nem találunk a magyar családi pótlékkal teljesen azonos másik tagállambeli családi ellátás-típust a jogosultsági feltételeket, az összegeket és az ellátás időtartamát, gyakoriságát tekintve), azonban *az egyes tagállamok családi ellátásait az uniós rendeletek alkalmazásakor együttesen kell figyelembe venni*. Magyar vonatkozásban – a Cst. vhr. 27/F. § (1) bekezdése értelmében – a szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról szóló közösségi rendeletek alkalmazása szempontjából *pénzbeli családi ellátás a családi pótlék, a gyermekgondozási segély, a gyermeknevelési támogatás és a gyermekgondozási díj.*

A *családot, mint egészet kell figyelembe venni az eljárás, illetve a tényállás tisztázása során* (*egységesség elve*), akkor is, ha az ellátást – azon tagállamként, akinek joga az adott ügyben elsődlegesen alkalmazandó – főellátásként, valamint akkor is, ha kiegészítésként kell elbírálni. A közösségi jogszabályok alkalmazása esetén általánosan követendő gyakorlat, hogy mindkét szülő vonatkozásában kell az ügyet megítélni, amelytől azonban különleges élethelyzetben lévő személyek esetén el lehet térni.

Alapelv, hogy *ugyanazon gyermekre tekintettel ugyanarra az időszakra vonatkozóan két tagállam teljes összegű családi ellátást nem fizethet*. Nem tekintendő jogalap nélkülinek az a családi ellátás-kifizetés, amelyet az egyik tagállam olyan időszakra juttatott az érintett családnak, amely alatt másik tagállam joga volt elsődlegesen alkalmazandó (másik tagállam „helyett" fizetett). Mindezek alapján erre hivatkozással az érintettet visszafizetésre kötelezni nem lehet.

A családi ellátások tekintetében az adott ügyben érintett tagállamok közül az alábbi sorrendben előrébb lévő tagállam joga az *elsődlegesen alkalmazandó*:

**1.** kereső tevékenység helye szerinti tagállam,
**2.** nyugdíj folyósítása szerinti tagállam,
**3.** lakóhely szerinti tagállam.

Ha mindkét szülő a fenti sorrendben azonos jogalap szerint (mindkettő végez munkát, mindkettő nyugdíjas, stb.) lehet jogosult két eltérő tagállamban családi ellátásra, akkor az a tagállam folyósítja az ellátásokat, ahol a gyermek lakik. A fenti elsőbbségi szabályok alól kivétel a *kiküldetés*ben végzett munka. Ha a kiküldetés ideje nem haladja meg a 2 évet, és nem egy másik kiküldött munkavállalót vált fel a kiküldött ügyfél, akkor a kiküldő tagállam joga az alkalmazandó a családi ellátások folyósítása tekintetében, és nem a kiküldetés helye szerinti tagállamé.

Ha azon tagállamban, amelynek joga elsődlegesen alkalmazandó, a *folyósított családi ellátások összege összességében alacsonyabb, mint a másik érintett tagállam nemzeti joga szerint megállapítható* családi ellátások összege, a két tagállam ellátásainak különbsége erejéig ezen utóbbi tagállam hatósága különbözeti kiegészítést fizet, amelyet az ügyfélnek kérelmeznie kell. Miután megállapította a hatóság, hogy az uniós rendeletek alapján az ő joga alkalmazandó, a következő lépésben meg kell vizsgálni, hogy az *ügyfél megfelel-e a nemzeti jogszabályok feltételeinek, a kérelmezett családi ellátás típusra vonatkozóan*. A magyar nemzeti szabályoknak történő megfelelés esetén a jogosultság, illetve a folyósítás tekintetében – a speciális illetékesség szabályait kivéve – az uniós rendeletek alkalmazásával nem érintett családtámogatási ügyekhez képest nincs eltérés.

A hivatkozott EK rendeletek értelmében *lakóhelynek a személy szokásos tartózkodási helye tekintendő*, tartózkodási helynek pedig a személy ideiglenes tartózkodási helye.

Az EK rendeletek szerint a tagállamok együttműködnek az érintett személyek lakóhelyének tisztázása érdekében, ennek keretében – ha a lakóhely meghatározása tekintetében nincs egyértelmű álláspont – meg kell határozni az érintett személy érdekeltségének központját, az alábbiak figyelembe vételével:

- az érintett tagállamok területén való jelenlét időtartama,
- a személy helyzete, ideértve:
- az általa gyakorolt tevékenység jellegét és ennek szokásos helyét,
- a személy családi állapotát és családi kötelékeit,
- nem jövedelemszerző tevékenységei gyakorlásának helyét,
- tanulók esetében – ha van – a jövedelem forrását,
- az érintett személy lakhatási körülményeit és lakásának állandóságát,
- adózási szempontból mely tagállamban rendelkezik lakóhellyel.

Amennyiben a fentiek alapján sem határozható meg a lakóhely, *az érintett személy kikövetkeztethető szándékát* kell meghatározónak tekinteni.

A *speciális illetékesség* kapcsán fontos kiemelni, hogy a családi ellátások tekintetében a tagállamok hatóságai közti adatcsere bonyolítása, és az alkalmazandó jog meghatározása a kijelölt *kormányhivatal (vagy az ONYF) hatáskörébe tartozik*. Ha az érintett család esetében az EK rendeletek szerint a magyar jog alkalmazásának van helye, a családi ellátások közül a gyermekgondozási díj tekintetében az egészségbiztosítási szerv rendelkezik hatáskörrel és illetékességgel. A családi ellátások közül a családi pótlék, a gyermekgondozási segély, valamint a gyermeknevelési támogatás tekintetében a hatásköri és illetékességi szabályok a következők:

- ha a kérelmező vagy a családtagja az *Osztrák Köztársaságban* folytat keresőtevékenységet, vagy ha e családtagok valamelyike életvitelszerűen az Osztrák Köztársaságban tartózkodik, vagy ha egyéb okból az ügy elbírálásához osztrák hatóság megkeresése szükséges, a *Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal Családtámogatási és Társadalombiztosítási Főosztály Családtámogatási Osztálya 1.* illetékes eljárni;
- egyéb esetben pedig a *Budapest Főváros Kormányhivatala Családtámogatási Főosztály Családtámogatási Osztálya* illetékes eljárni.[2]

**2.** 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.

Amint azt a BFKH kormánymegbízottja válaszlevelében elismerte, a jogszabályban előírt ügyintézési határidőket az eljáró hatóság ügyintézői nem tartották meg. A vizsgálatom megindulásakor hatályos Cst. vhr. 27/F.§ (4) bekezdése szerint *az EGT-s kormányhivatal a kérelem benyújtásától számított 3 hónapon belül* határozattal dönt a kérelemről. Ezt a határidőt a kormányhivatal vezetője legfeljebb *egy alkalommal, 3 hónappal meghosszabbíthatja*. 2016. január 1-jével a jogalkotó ezt a rendelkezést hatályon kívül helyezte. Az egyes panaszügyekben a határidő túllépések változatos nagyságúak voltak az 1.2 számú esetben és az 1.5 esetben *6 hónap*, 1.1 esetben *8 hónap*, azonban ehhez képest sokkal súlyosabb helyzet állt elő a többi vizsgált ügyben, ahol az 1.3 esetben *11 hónap*, az 1.4 esetben *10 hónapot* is elérte a késedelem.

Hangsúlyozni kell, hogy a szóban forgó eljárások *közigazgatási hatósági eljárásoknak minősülnek*, így *azokra a Ket. szabályai alkalmazandóak*. Az ügyintézési határidőket a Ket. 33. § (1) bekezdése szabályozza, eszerint 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 *21 napon belül kell meghozni és gondoskodni a döntés közléséről*. Ennél rövidebb határidőt bármely jogszabály, *hosszabbat pedig törvény állapíthat meg*. Ha e törvény valamely eljárási cselekmény teljesítésének, végzés meghozatalának határidejéről nem rendelkezik, a hatóság haladéktalanul, de legkésőbb nyolc napon belül gondoskodik arról, hogy az eljárási cselekményt teljesítse, vagy a végzést meghozza.

[2] Ennek helye:
https://cst.onyf.hu/hu/ell%C3%A1t%C3%A1sok/csal%C3%A1dip%C3%B3tl%C3%A9k/csal%C3%A1di-ell%C3%A1t%C3%A1s-az-egt-tag%C3%A1llamokban.html

Tekintettel arra, hogy a Cst. vhr. fent említett speciális 3 hónapos eljárási határideje 2016. január 1-el megszűnt, az ezt követően indult eljárásokra a Ket. által szabályozott határidőre vonatkozó előírásokat (a főszabályt) kell alkalmazni, ami pedig jóval rövidebb, mint az eddigi, Cst. vhr. szerint rögzítettek.

Nem hagyható figyelmen kívül a Ket. 33. § (2) bekezdésében foglaltak, ahol kiskorú ügyfél érdekeinek veszélyeztetettsége esetében, továbbá ha életveszéllyel vagy súlyos kárral fenyegető helyzet elhárítása indokolja, akkor *az ügyet soron kívül kell elintézni*. A panaszbeadványok alapján több esetben ugyanis előfordult, hogy a családi támogatáson kívül nem volt egyéb jövedelme a panaszosnak, a családnak, így a gyermek legfőbb érdeke kerülhet veszélybe, ha a család nem kapja meg határidőn belül a megfelelő juttatásokat.

*Mindezek alapján megállapítom, hogy az egyes panaszbeadványokban jelzett problémák, és az eljárási határidő túllépések a panaszosok tisztességes hatósági eljáráshoz való jogával összefüggő visszásságot okoztak. Továbbá, tekintettel arra, hogy a panaszok nem egyedi mulasztásokra vagy közigazgatási hibákra utalnak, a nemzetközi elemet is tartalmazó családi támogatásokkal összefüggő ügyintézés területén rendszerszintű probléma azonosítható, amely alkalmas arra, hogy az eljárások kiszámíthatóságával, ezzel pedig a jogbiztonság követelményével, tágabb értelemben pedig a jogállamiság elvével összefüggő visszás helyzetet idézzen elő.*

Alapjogi biztosként emellett nem hagyhatom figyelmen kívül *a vizsgált hatósági eljárások alapvető funkcióját, illetve alapjogi összefüggéseit sem*. A családtámogatási rendszer alapja ugyanis a gyermek jogainak és legfőbb érdekének védelme: az állam által folyósított juttatás is a gyermek jogán, rá tekintettel jár a szülőknek, illetve a törvényes képviselőnek. Ebből következően megállapítom, hogy mivel a gyermek jogán járó állami juttatás a gyermek érdekét szolgálja, annak *a jogosult számára történő súlyosan késedelmes folyósítása, az eljárás indokolatlan elhúzódása alkalmas arra, hogy az érintett gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggő visszásságot okozzon, a jogsérelem közvetlen veszélyét idézze elő.*

Megjegyezni kívánom, hogy jelen vizsgálatom középpontjában a *BFKH Családtámogatási Főosztálya* által ellátandó, nemzetközi érintettségű ügyek határidőn túli elhúzódása közvetlen indokainak feltárása volt. Hangsúlyoznom kell, hogy az állam a családtámogatási rendszer üzemeltetése, megszervezése és intézményi megoldása tekintetében *alkotmányos eredményfelelősséget* visel, a folyamatos működést, a határidőkre tekintettel lévő eljárás elvét szem előtt tartva. Ez áll ugyanis összhangban az uniós előírásokkal, a nemzetközi gyermekjogi kötelezettségekkel, és a magyar Alaptörvény tisztességes hatósági eljáráshoz való jogának érvényesíthetőségével.

**Intézkedéseim**

A jelentésemben feltárt alapjogokkal összefüggő visszásság bekövetkezésének jövőbeli megelőzése érdekében

1) az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján *felkérem* a Budapest Főváros Kormányhivatalt vezető kormánymegbízottat, mérje fel azt, hogy a Családtámogatási Főosztály jelenlegi létszáma elegendő-e a feladatellátáshoz, illetve vizsgálja meg az ügyek határidőben történő elbírálása érdekében az ügyintézői létszám további növelésének lehetőségét;
2) az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján *felkérem* a Budapest Főváros Kormányhivatal Családtámogatási Főosztályának vezetőjét, hogy a jövőre nézve a Családtámogatási Főosztály eljárásai és döntései során fordítsanak kiemelt figyelmet a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény ügyintézési határidőre vonatkozó garanciális szabályainak betartására.

Budapest, 2016. október

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának**
**Jelentése**
**az AJB-1785/2016. számú ügyben**

Előadó: dr. Kussinszky Anikó

**Az eljárás megindítása**

Egy panaszos fordult hozzám beadványával 2015 augusztusában, melyben egy egészségügyi szolgáltató eljárását sérelmezte. Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam, melynek keretében megkerestem a panaszolt egészségügyi szolgáltató vezetőjét.

**Az érintett alapvető jogok**

- *A jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelménye* (Alaptörvény B) cikk: „Magyarország független, demokratikus jogállam.")

**A megállapított tényállás**

Panaszos beadványában leírta, hogy évek óta tartó térd problémái miatt 2014 februárjában háziorvosa beutalta őt a MEDI HOME Egészségügyi Szolgáltató Bt. által nyújtott siklósi ortopédiai járóbeteg szakrendelésre. 2014. február 10-én járt a szakrendelésen, ahol a csatolt leleten a következő szerepel: „Jobb térd állapota miatt PTE Orthopaediai Tanszéken szánkóprothesis beültetése céljából várólistára vesszük."

Az idős panaszos ezt követően várt az értesítésre. 2015 júniusában háziorvosa beutalta a pécsi Honvéd Kórházba, ahol 2015. június 16-án arról tájékoztatta az ortopéd szakorvos, hogy a panaszos nem szerepel a várólistán, és hogy ő csak aznapi dátummal (tehát 2015.06.16.) tudja felvenni a beteget a várólistára. („Panaszai végeleges megoldására mko térd, először a bal o panaszosabb oldalra TEP beültetés javasolt. … A beteg a várólistára vétel tényét, a műtét várható időpontját elfogadja.")

Az egyedül élő, idős panaszosnak elviselhetetlen fájdalmai vannak, alig tud járni. Kifogásolja, hogy másfél évig várakozott ilyen állapotban, abban a tudatban, hogy szerepel a várólistán és hamarosan megoldódik problémája.

A panasz alapján 2015. augusztus 14-én kelt megkereső levéllel fordultam a MEDI HOME Egészségügyi Szolgáltató Bt. igazgatójához, Dr. Fülöp Erzsébethez, aki a megkeresésre – a két ízben történt sürgetés ellenére – a mai napig nem válaszolt.

**A vizsgálat megállapításai**

**I. A hatáskör tekintetében**

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés l) pontja és a 18. § (2) bekezdésének e) pontja alapján az alapvető jogok biztosa által vizsgálható hatóságnak, ezen belül közszolgáltatást végző szervnek minősül – *függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik* – a jogszabályban közszolgáltatásként megjelölt tevékenységet végző szervezet. Az egészségügyi ellátórendszer fejlesztéséről szóló 2006. évi CXXXII. törvény 1. § (2) bekezdés *b)* pontja szerint egészségügyi közszolgáltatásnak minősül a részben vagy egészben a központi költségvetés és az Egészségbiztosítási Alap terhére finanszírozott egészségügyi szolgáltatás. Az Ajbt. 20. § (1) bekezdése pedig vizsgálat folytatásának lehetőségét biztosítja számomra.

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*.

**II. A vizsgált alapjogok 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 éllel 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.”*

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 indokolásában kifejtett megállapításokat.

Az Alkotmánybíróság 9/1992. (I. 30.) Ab határozatában megállapította, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. *Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is.* Ezért alapvetőek a jogbiztonság szempontjából az eljárási garanciák. *Csak formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet érvényes jogszabály, csak az eljárási normák betartásával működnek alkotmányosan a jogintézmények.*

A jogállam fogalmának egyik feltétlen ismérve tehát a jogbiztonság. A jogbiztonságnak viszont elengedhetetlen követelménye, hogy a jogalkalmazói magatartás előre kiszámítható legyen. Az alkotmánybíróság szerint a jogállamiság elvéből adódó alapvető követelmény, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a *jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket* [56/1991. (XI. 8.) AB határozat].

**III. Az ügy érdemében**

Az eljárásom során az ismertetettek szerint tájékoztatást kértem a panasszal érintett egészségügyi szolgáltató vezetőjétől.

Az Alaptörvény 30. cikkelyének (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa alapjogvédelmi tevékenységet lát el, eljárását bárki kezdeményezheti. Ugyanezen cikkely (2) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosa az alapvető jogokkal kapcsolatban tudomására jutott visszásságokat kivizsgálja vagy kivizsgáltatja, orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményez.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés k) pontja értelmében az Ajbt. alkalmazásában az egészségügyi szolgáltató hatóságnak minősül, így eljárásaik vizsgálatára kiterjed hatásköröm.

Az Ajbt. 21. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa vizsgálata során a vizsgált hatóságtól az általa lefolytatott eljárással, illetve az eljárás elmulasztásával kapcsolatban adatokat és felvilágosítást kérhet, valamint a keletkezett iratokról másolat készítését kérheti, vizsgálat lefolytatására kérheti fel a vizsgált hatóság vezetőjét, felügyeleti szervének vezetőjét, vagy az annak lefolytatására a jogszabály által egyébként feljogosított szerv vezetőjét, közmeghallgatáson részt vehet, valamint helyszíni ellenőrzést folytathat.

A biztos megkeresésének az alapvető jogok biztosa által megállapított határidőn belül eleget kell tenni, ami tizenöt napnál rövidebb nem lehet. Az Ajbt. 25. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa vizsgálatainak lefolytatása, illetve a vizsgálat megtervezése érdekében a vizsgált hatóság, a vizsgált hatóság vezetője, a vizsgált hatóság felügyeleti szervének vezetője, a kért vizsgálat lefolytatására jogszabály által egyébként feljogosított szerv vezetője, valamint a vizsgált hatóság munkatársa az Ajbt. 21. § (1) bekezdésében meghatározott esetekben az alapvető jogok biztosával együttműködik.

Az Ajbt. 27. § (1)-(3) bekezdése alapján, az alapvető jogok biztosa eljárása során az annak lefolytatásához szükséges mértékben kezelheti mindazokat a személyes adatokat, valamint törvény által védett titoknak és hivatás gyakorlásához kötött titoknak minősülő adatokat, amelyek a vizsgálattal összefüggnek, illetve amelyek kezelése a vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében szükséges. A vizsgálat lefolytatásához szükséges minősített adatokat megismerheti, arról kivonatot és másolatot készíthet, és a minősített adatot birtokában tarthatja. A beszerzett iratok és tárgyi bizonyítási eszközök nem nyilvánosak.

Mindezek alapján az alapvető jogok biztosának eljárása tekintetében nem terheli titoktartási kötelezettség az egészségügyi szolgáltatót.

*Ezeknek a törvényi felhatalmazásoknak az alapján kerestem meg az egészségügyi szolgáltató vezetőjét, akinek e rendelkezések alapján áll fenn válaszadási kötelezettsége. Az egészségügyi szolgáltató vezetője azonban nem teljesítette válaszadási kötelezettségét, mindezzel pedig megakadályozta, hogy érdemben vizsgálhassam az ügyet.*

A feladataim ellátásához biztosított eljárási lehetőségeket az idézett jogszabályhelyek egyértelműen meghatározzák. Ezeknek az eljárási szabályoknak a gyakorlati érvényesülése biztosítja, hogy feladatomat el tudjam látni, mely nem más, mint az alapvető jogok védelme. Amennyiben a megkeresett szerv a törvény által szabályozott formalizált eljárási szabályok alapján kiadott megkeresésre nem válaszol, akadályozza az alapvető jogok biztosát alkotmányos feladata ellátásában, továbbá lehetetlenné válik, vagy jelentősen megnehezül az adott üggyel összefüggő körülmények felderítése.

Mindezek alapján megállapítom, hogy a megkereséseim teljesítésének elmaradása sérti vizsgálati jogosultságomat, továbbá korlátoz alkotmányos feladataim ellátásában, ezáltal a jogállamiságból fakadó jogbiztonság elvével összefüggő alkotmányos sérelmet okoz.

**Intézkedésem**

A jelentésemben megállapított, alapvető joggal összefüggő visszásság megszüntetése és jövőbeni megelőzése érdekében, az Ajbt. 31. §-a alapján felkérem az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálatot vezető országos tisztifőorvost, hogy a hivatalára vonatkozó hatásköri szabályok keretei között eljárva, törvényességi felügyeleti jogkörében intézkedjen annak érdekében, hogy az alapvető jogok biztosa megkeresésének a MEDI HOME Egészségügyi Szolgáltató Betéti társaság eleget tegyen.

Budapest, 2016. február

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának**
**Jelentése**
**az AJB-6855/2016. számú ügyben**

Előadó: dr. Győrffy Zsuzsanna

**A vizsgálat megindítása**

A panaszos édesapa gyermekeivel való kapcsolattartása ügyében kérte ismételten a segítségemet.[1]

A Hivatalomhoz 2016. szeptember 12-én benyújtott panaszbeadvány szerint a panaszos 2015 augusztusa óta Budapest Főváros XX. Kerületi Hivatalához (a továbbiakban: elsőfokú gyámhatóság), valamint Budapest Főváros Kormányhivatal Gyámügyi és Igazságügyi Főosztályához (a továbbiakban: másodfokú gyámhatóság) több végrehajtási kérelmet nyújtott be. Sérelmezte, hogy panaszbeadványának Hivatalomhoz való benyújtásáig az eljárások menetéről, a késedelem okáról nem kapott értesítést.

Tekintettel arra, hogy a panaszbeadvány alapján felmerült a jogállamiság elvével, valamint a jogbiztonság követelményével, a tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal, valamint az érintett 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 az elsőfokon és a másodfokon eljárt gyámhatóság vezetőitől tájékoztatást kértem a késedelem okáról, a panaszbeadványban foglaltakkal kapcsolatos szakmai és jogi álláspontjukról, az ügyben már megtett, illetve megtenni kívánt intézkedéseikről. A hatóságok vezetőit arra is kértem, hogy válaszukhoz csatolják az ügyben keletkezett – rendelkezésükre álló – valamennyi dokumentum másolatát.

**Az érintett alapvető jogok és alkotmányos követelmények**

- 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 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: 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 (a továbbiakban: Ptk.)
- 149/1997. (IX. 10.) Korm. Rendelet, a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról (Gyer.)
- 331/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet, a gyermekvédelmi és gyámügyi feladat- és hatáskörök ellátásáról, valamint a gyámhatóság szervezetéről és illetékességéről (Gyszr.)

[1] A panaszos e tárgykörben benyújtott panaszának vizsgálatát AJB-3774/2014. számú jelentésemmel zártam le.

**A megállapított tényállás**

A rendelkezésemre álló dokumentumok, egyéb információk alapján *a következő tényállás rögzíthető*. A Budapest XX., XXI. és XXIII. Kerületi Bíróság a 8.P.XX.22.498/2011/4. számú, 2011. december 2-án jogerőre emelkedett, a szülők egyezségét jóváhagyó végzése szerint a panaszos három kiskorú gyermeke az édesanya nevelésébe került. A szülők egyezsége – egyebek mellett – azt tartalmazta, hogy az édesanya köteles az egyezségben megjelölt időpontban a gyermekeket *megfelelően felkészítve* a panaszosnak átadni és a megjelölt időben őket átvenni.

A bíróság az édesanya kérésére a 14.P.XX.20.212/2013/42. számú, 2015. augusztus 28-án jogerőre emelkedett végzésével a folyamatos kapcsolattartások esetében a szabályozást akként módosította, hogy a gyermekek átadásának, átvételének helye Pesterzsébet Önkormányzatának Humán Szolgáltatások Intézménye Gyermekjóléti Központja (a továbbiakban: gyermekjóléti központ) lett. A módosítást az indokolta, hogy a panaszos azt állította, hogy a gyermekeket az anya nem adta át neki, és ezért több eljárást is indított kapcsolattartás végrehajtása tárgyában.

2015 augusztusától a panaszos beadványa Hivatalomhoz való benyújtásáig az elsőfokú gyámhatóságon *összesen tíz – a panaszos által benyújtott – kapcsolattartás végrehajtása iránti kérelem ügyében volt eljárás folyamatban*. Ebből a panaszos egy esetben kezdeményezte az eljárást azért, mert a kapcsolattartás elmaradt, a másik kilenc esetben pedig a gyermekek megfelelő felkészítését (iratok és ruhaneműk hiányát), az értesítés elmaradását, az „ellene nevelést, ellene hangolást" kifogásolta, illetve az átadás-átvétel helyének megváltozása a gyermekjóléti központtal való megállapodás késedelmes megkötésére és az ebből adódó kényelmetlenségeire panaszkodott.

A *másodfokú gyámhatóság* az üggyel összefüggésben arról tájékoztatott, hogy megkeresésem kézhezvételét követően az elsőfokú gyámhatóság tekintetében felügyeleti eljárást indított és a BP./502/2461-4/2016. számú, 2016. szeptember 30-án kelt végzésével az elsőfokú gyámhatóságot arra utasította, hogy a végzés kézhezvételét követő 8 napon belül bírálja el a panaszos végrehajtási kérelmeit. A felettes hatóság egyúttal felhívta az elsőfokú gyámhivatalt, hogy érdemi döntésében az ügyintézési határidő túllépésére figyelemmel általános tételű eljárási illeték kétszeresének a központi költségvetés részére történő megfizetéséről is rendelkezzen.

Az elsőfokú gyámhatóság a megkeresésemre adott válaszáig (2016. október 6.) *a panaszos három korábbi kérelmét elutasította*. A gyámhatóság érdemi döntéseiben megállapította az ügyintézési határidő kétszeresének túllépését, egyúttal elrendelte az általános illetéknek megfelelő összeg megfizetését a központi költségvetés terhére. A Hivatalomnak adott válaszadás idején a panaszos által benyújtott többi kérelem ügyében a bizonyítási eljárás még folyamatban volt.

Az elsőfokú gyámhatóság vezetőjének tájékoztatása szerint a gyámhatóság az NJ-38404/5/2011. számú, 2011. november 15-én kelt határozatával a három gyermeket védelembe vette, mivel a kapcsolattartások során folyamatosak voltak a családi konfliktusok, emiatt a gyermekek nyugodt lelki-, érzelmi fejlődése folyamatosan veszélyeztetve volt. A gyámhatóság azt is jelezte, hogy a szülők között a folyamatos konfliktusok és kommunikációs hiányosságok a védelembe vételt követően is fennállnak. Az elsőfokú gyámhatóság vezetőjének megítélése szerint a szülők közötti feszültség a gyermekek egészséges mentális fejlődését egyértelműen akadályozza. A másodfokú gyámhatóság 2014-ben a szülők számára támogatott közvetítői eljárást rendelt el, amelynek eredményéről azonban nincs információm.

Az elsőfokú gyámhatóság vezetője az eljárások elhúzódásának egyik okaként a többszöri ügyintézőváltást jelölte meg. A panaszos kérelmeinek beérkezésétől a Hivatalomnak adott válaszadásig ugyanis már a negyedik ügyintéző látja el az adott munkakör keretében a feladatot. Az eljárások lefolytatásának folyamatát emellett nehezítette és az ügyek elhúzódását idézte elő az is, hogy az édesanya a részére kiküldött nyilatkozattételi felhívásoknak több hónapos késéssel tett eleget. A szülők közötti konfliktus, a kommunikáció hiánya pedig folyamatosan generálja az újabb és újabb eljárásokat és ez a szülői magatartás is eredményezi az eljárások elhúzódását.

A másodfokú gyámhatóság tájékoztatása szerint a panaszos 2015. augusztus 1-e és 2016. szeptember 12-e közt felügyeleti intézkedést nem kezdeményezett, panasszal nem élt, 2015-2016-ban jogorvoslati kérelmet nem terjesztett elő.

A 2015. november 17-én kelt BP-20C/001/00420-56/2015. számú elsőfokú döntéssel szemben jogi képviselője útján fellebbezéssel élt. Az elsőfokú gyámhatóság a fellebbezéssel megtámadott döntést saját hatáskörében eljárva a 2015. december 18-án kelt BP-20C/001/00420-80/2015. számú végzésében visszavonta, a panaszos végrehajtási kérelmét a 2015. december 18-án kelt BP-20C/001/00420-81/2015. számú végzésében bírálta el. Az elsőfokú döntés – fellebbezés hiányában – 2016. január 18-án emelkedett jogerőre.

**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. 18. § (2) bekezdés a) pontja szerint az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó szerv közszolgáltatást végző szervnek minősül. 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. § (1) bekezdése szerint a gyámhatóság feladat- és hatáskörét a települési önkormányzat jegyzője, a fővárosi és megyei kormányhivatal gyermekvédelmi és gyámügyi feladatkörében eljáró járási (fővárosi kerületi) hivatala, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi feladatkörében eljáró fővárosi és megyei kormányhivatal gyakorolja. Mindezek alapján az ügyben érintett hatóságokra 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 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 éllel 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.”*

Ha összevetjük az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében, illetve az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésében foglaltakat a korábbi Alkotmány 2. § (1) bekezdésének és az Alkotmány 67. § (1) bekezdésének szövegével, akkor az állapítható meg, hogy a vizsgálat tárgyát képező jogállamiság elve, valamint a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való 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 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*.

**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 és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást

**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.

Az ENSZ Gyermekjogi Egyezménye 3. cikke minden gyermekekkel kapcsolatba kerülő intézményt és hatóságot a gyermek legfőbb érdekének megfelelő eljárásra, döntésre kötelez.

**III. Az ügy érdemében**

A hatósági eljárások garanciáival összefüggésben rá kell mutatnom arra, hogy a *Ket. az alapelvek között rögzíti* a gyorsaság és az egyszerűség követelményét, az ügyfél tisztességes ügyintézéshez, a jogszabályokban meghatározott határidőben hozott döntéshez való jogát. Az ügyfél jóhiszemű eljárási kötelezettsége ugyancsak eljárásjogi alapelv, ugyanis az ügyfél magatartása nem irányulhat a hatóság megtévesztésére vagy a döntéshozatal, illetve a végrehajtás indokolatlan késleltetésére.

A Ket. 33. §-a rendelkezik arról, hogy a határozatot, az eljárást megszüntető végzést, valamint a másodfokú döntést hozó hatóságnak az első fokú döntést megsemmisítő és új eljárásra utasító végzését az eljárás megindulásától számított 21 napon belül kell meghozni és gondoskodni a döntés közléséről. Amennyiben jogszabály 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, a jogsegélyeljárás és a szakértői vélemény elkészítésének időtartama.*

Kiemelendő, hogy a Ket. szabályai szerint a hatóság köteles a döntéshozatalhoz szükséges tényállást tisztázni, amennyiben pedig ehhez nem elegendőek a rendelkezésre álló adatok, akkor hivatalból vagy kérelemre bizonyítási eljárást folytat le.

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 Ptk. 4:185. §-a szerint *a kapcsolattartásra vonatkozó határozat végrehajtásáról a gyámhatóság gondoskodik*. A Gyer. 33. § (1) bekezdése szerint a kapcsolattartásra vonatkozó határozat végrehajtása iránti kérelem benyújtásának a kapcsolattartás pótlására, ennek hiányában a kapcsolattartásra – a kapcsolattartásra vonatkozó határozatban – előírt határidő elteltétől, illetve a veszélyeztető magatartás tudomásra jutásától számított 30 napon belül van helye. A Gyer. 33. § (2) bekezdése szerint a gyermek fejlődését veszélyezteti, ha a kapcsolattartásra jogosult vagy a kapcsolattartásra kötelezett a kapcsolattartást rendező egyezségben, illetve a kapcsolattartásra vonatkozó határozatban foglaltaknak önhibájából ismételten nem, vagy nem megfelelően tesz eleget, ezáltal nem biztosítja a zavartalan kapcsolattartást.

A Gyer. 33. § (4) bekezdése kimondja, hogy ha a gyámhatóság az (1) és a (2) bekezdésben foglaltak vizsgálata során megállapítja az önhiba fennállását végzéssel elrendeli a végrehajtást.

A feltárt tényállás szerint a szülők apai kapcsolattartás tárgyában kötött egyezsége *nem részletezte a gondozó szülő kötelezettségét a gyermekek kapcsolattartásra való felkészítése tekintetében* (például évszaknak megfelelő ruházat, a TAJ kártya, a személyazonosításra alkalmas igazolvány, a diákigazolvány, bérlet megléte). Az egyezség mindössze annyit tartalmaz, hogy az édesanya köteles a gyermekeket *megfelelően felkészítve* a panaszosnak átadni.

A rendelkezésemre bocsátott iratmásolatok alapján a panaszos hivatalomhoz benyújtott beadványa ügyében *a 10 darab, elsőfokon folyamatban lévő gyámügyi eljárás közül mindössze egy volt, amely az elmaradt kapcsolattartást sérelmezte*. A panaszos tehát a gyermekeivel folyamatosan tarthatja a kapcsolatot, *a gyermekek édesanyjával való konfliktusa elsősorban a gyermekek kapcsolattartásra való fizikai (megfelelő ruházat, okmányok) felkészítésének hiányára vezethető vissza*.

Mindebből következően a gyámhatóság csak bizonyítási eljárás lefolytatását követően tud dönteni arról, hogy a gondozó szülő a felkészítési kötelezettségének eleget tett-e. A kapott információk szerint a gyermekek édesanyja a hatósággal való együttműködési kötelezettségének nem tett minden esetben eleget, ami a határidőben való döntéshozatalt ugyancsak késleltette.

Amint azt már a panaszos korábbi beadványa alapján, az AJB-3774/2014. számú ügyben kiadott jelentésemben is kifejtettem, a kapcsolattartási ügyekben folytatott eljárásokban, amikor az egyik, vagy mindkét szülő folyamatosan végrehajtási eljárásokat kezdeményez, valamint az eljárás szempontjából irreleváns nyilatkozatokat és kéréseket terjeszt elő, az eljáró hatóság a gyermek legjobb érdekét szolgáló döntését – a rendelkezésére álló határidőben – *a tényállás teljes körű tisztázása nélkül tudja csak meghozni*. E jelentésemben felhívtam a figyelmet a szülők együttműködési kötelezettsége teljesítésének a jelentőségére, amelynek megismétlésétől így itt eltekintek.

Az elsőfokú gyámhatóság vezetője válaszában a késedelmet elismerte, azt az ügyfelek eljárást hátráltató magatartásán túlmenően többszöri ügyintézőváltással (fluktuációval) indokolta.

*A gyámhivatal tájékoztatását, indokolását tudomásul veszem, azonban a fentiekben kifejtett, a hatósági eljárásra vonatkozó garanciális elvekre tekintettel – különös figyelemmel a közigazgatás azon kötelességére, miszerint a hatáskörébe utalt ügyben, az erre megszabott idő alatt köteles érdemi döntést hozni – a késedelmes eljárás és döntés tekintetében a panaszos tisztességes eljáráshoz való jogával összefüggő visszásság megállapítását nem mellőzhettem. Vizsgálatom ugyanakkor a másodfokú gyámhatóság eljárása tekintetében alapvető joggal összefüggő visszásságot nem tárt fel, így ezzel összefüggésben intézkedés megtételét sem láttam indokoltnak.*

Jelen vizsgálatommal összefüggésben utalnom kell arra, hogy *AJB-3534/2016. számon átfogó jelleggel vizsgáltam az első és másodfokú gyámhatóságok feladatellátásának személyi feltételeit, az ott dolgozó munkatársak létszámát és az ebből adódó túlterheltségét.*

A panaszos ügyében a másodfokú gyámhatóság felügyeleti eljárása keretében tett intézkedésére, továbbá arra tekintettel, hogy a gyámhatóságok túlterheltségére visszavezethető alapjogi visszásságok orvoslása érdekében általános jellegű intézkedéseket az AJB-3534/2016. jelentésemben fogalmaztam meg, a jelen egyedi panasz ügyben külön intézkedést nem teszek.

Budapest, 2016. november

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának**
**Jelentése**
**az AJB-639/2016. számú ügyben**

Előadó: dr. Herke Miklós

**Az eljárás megindítása**

A panaszos beadványa szerint tájékoztatást kért az építésügyi hatóságtól budaörsi ingatlanán lévő épület bővítésének feltételeiről. Ezt a hatóság 2014 márciusában írásban teljesítette. Az információkat több mint egy hónappal később pontosította, illetve visszavonta. A panaszos sérelmezi, hogy mindez az építésügyi hatósági szolgáltatásnak minősülő tájékoztatás alapján elkészült építési tervek főépítésznek történő bemutatása után történt. Az új hatósági tájékoztatás – amely a korábbi tájékoztatás 1. pontjának második mondatatát nem tartalmazza – a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvényre hivatkozott, de érdemi indokolást nem tartalmazott.

Figyelemmel arra, hogy a beadványban foglaltak alapján a hatósági jogalkalmazással és a jogi szabályozással összefüggésben felmerült Magyarország Alaptörvényében nevesített jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye és a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog sérelmének gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam.

Vizsgálatom során megkerestem Budakeszi Város Jegyzőjét, a Pest Megyei Kormányhivatalt, a Miniszterelnökség Építészeti és Építésügyi Helyettes Államtitkárát, valamint az igazságügyi minisztert.

**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 a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”)

**Alkalmazott jogszabályok**

- Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.);
- A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.);
- Az építésügyi és építésfelügyeleti hatósági eljárásokról és ellenőrzésekről, valamint az építésügyi hatósági szolgáltatásról szóló 312/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet (a továbbiakban: R.)
- Budaörs Város Önkormányzat Képviselő-testületének Merengő utca környéke Településrendezési Terve III. szabályozási szakasz Szabályozási Terv és Helyi Építési Szabályzatról szóló 44/2000 (XII. 01.) ÖKT. számú rendelete (a továbbiakban: ÖKT rendelet).

**A megállapított tényállás**

A panaszos 2014 februárjában kérelmet nyújtott be a budakeszi építésügyi hatósághoz, amelyben a budaörsi 8990/19 helyrajzi számú ingatlanán található épület bővítése céljából arról tudakozódott, hogy az ÖKT rendelet alapján van-e telekszabályozási és közműépítési kötelezettsége az építési engedélyezési eljárás megkezdése előtt, ugyanis az ingatlana előtti közterület nem teljesen közművesített.

Az építésügyi hatóságként eljáró Budakeszi Város jegyzője (a továbbiakban: jegyző) nevében és megbízásából az építéshatósági osztály vezetője 2014. március 5-én, a 1519-1/2014. számú levelében tájékoztatta a panaszost. E szerint az ingatlan az ÜH/I-K építési övezetbe tartozik, a helyi építési szabályozás szerint új építési engedély csak teljes közművesített telekre adható ki, *amennyiben azonban a telken épület található, annak átépítése, bővítése lehetséges közművesítés hiányában is*, továbbá a szóban forgó telket szabályozási vonal nem érinti.

A jegyző a tájékoztatást a 2014. április 16-án kelt, 201400025188 ÉTDR és 1519-2/2014. számú levelében pontosította, illetve visszavonta azzal, hogy közművesítés hiányában átépítés, bővítés sem lehetséges. A hatósági szolgáltatásnak minősülő tájékoztatás tartalmazza az ÖKT. rendelet irányadó normaszövegét, de nem tartalmazza a korábbi levél 1. pontjának második mondatatát. A jegyző érdemben nem indokolta a pontosítást, illetve a korábbi tájékoztatás visszavonását, az R. 3. §-ára és a Ket. 72. § (4) bekezdésére[1] hivatkozott.

*II. Budakeszi Város Jegyzője tájékoztatásának összefoglalása*[2]

Az első – álláspontja szerint – informális tájékoztató levél az akkor rendelkezésre álló adatok alapján készült, azonban félreértelmezhető volt, ezért adtak ki építésügyi hatósági szolgáltatásnak minősülő új tájékoztatást, amellyel egyidejűleg a korábbi tájékoztató levél érvényét vesztette. Mindezt a budaörsi főépítész jelzése alapján hajtották végre. A hatóságot, az építésügyi hatósági szolgáltatás keretében kiadott szakmai nyilatkozata köti. A korábbi tájékoztató levél azonban sem formailag, sem tartalmilag nem minősíthető az R. szerinti építésügyi hatósági szolgáltatásnak, így az ügyben nem történt építésügyi hatósági szolgáltatás visszavonása, sem javítása. Hangsúlyozta, hogy az építésügyi hatósági szolgáltatást nem a Ket. 169/A. §-ának a hatósági szolgáltatásról szóló előírása, hanem az R. 3. §-a szabályozza, továbbá sem a Ket., sem az R. nem ad lehetőséget az építésügyi hatósági szolgáltatás javítására, visszavonására.

Budaörs Város Önkormányzat Képviselő-testülete a 33/2014. (X. 29.) önkormányzati rendelettel módosította a területre vonatkozó ÖKT. rendeletet, melynek következtében változtak a szóban forgó területen való beépítés előírásai. Az R. 3. § (6) bekezdése szerint egyébként az építési hatóságot nem köti az ügyfél kérelmére kiadott építésügyi hatósági szolgáltatás.

*III. A Pest Megyei Kormányhivatal (a továbbiakban: Kormányhivatal) tájékoztatójának összegzése*[3]

A kormánymegbízott a tényállás és a jogszabályi előírások ismertetésén túl kifejtette, hogy az *ügyfél beadványa tartalma szerint építésügyi hatósági szolgáltatás iránti kérelemnek*, míg a hatóság *tájékoztatása az R. 3. §-a szerinti építésügyi hatósági szolgáltatásnak minősült.*

Megállapította, hogy a hatóság a kérelmet töltötte fel az ÉTDR rendszerbe, és nem az ÉTDR űrlapsablon segítségével hozta meg szakmai nyilatkozatát. Ez azonban olyan eljárási hiba, amely a szakmai nyilatkozatot nem kérdőjelezi meg. Az eljárás során az ÉTDR használatának elmulasztása ugyan súlyos eljárási hibának minősült, de törvényi rendelkezés hiányában nem volt következménye.

Az első építésügyi hatósági szolgáltatást nem lehetett félreértelmezni, hanem az téves, illetve [*amennyiben a telken épület található, annak átépítése, bővítése lehetséges közművesítés hiányában is*] ellentétes volt az ÖKT. rendelet előírásaival.

Jogszabály nem zárja ki az építésügyi hatósági szolgáltatás keretében adott téves szakmai álláspont módosítását vagy visszavonását, ezért a visszavonás és az új tartalmú építésügyi hatósági szolgáltatás kiadása jogszerűnek minősült. Amennyiben az ügyfélnek kára keletkezett a téves tartalmú, 1519-1/2014. számú tájékoztatás, kárigényét polgári peres eljárásban érvényesíthette volna. Az 1519-2/2014. számú tájékoztatás az R. 3. § (3) bekezdése szerinti építésügyi hatósági szolgáltatásnak felelt meg, nem pedig hatósági szolgáltatásnak. A Ket. 72. § (4) bekezdésére való hivatkozás az ügyben nem irányadó, az az egyszerűsített döntések meghozatalakor alkalmazandó, de az építésügyi hatósági szolgáltatás nem minősül ilyen döntésnek.

[1] Egyszerűsített döntési formára
[2] 2289-1/2015.
[3] PED/EH/382-3/2015.

Az építésügyi hatósági szolgáltatás nem tekintendő a Ket. 169/A. §-a szerinti hatósági szolgáltatásnak sem, arra egyrészt az Étv. 34. § (2) bekezdés n) pontja, másrészt az R. 3. §-a vonatkozik. Az ÖKT rendelet 3. § (3) és 2. § (9) bekezdése a 33/2014. (X. 29.) ÖKT rendelettel részben módosultak, így a korábban kiadott 1519-2/2014. számú építésügyi hatósági szolgáltatás nem köti a hatóságot. Az építésügyi hatóság 2014. július 3-án kelt, 1519-4/2014. számú levelében foglaltak – melyben közölték, hogy az építésügyi hatósági szolgáltatás újbóli módosítására nincs lehetőség, az első fokú építésügyi hatóság csupán jogalkalmazó, így a helyi építési szabályzat módosítására nincs hatásköre, valamint a helyi építési szabályzat módosításáról nem kaptak értesítést – helytálló, erre tekintettel az ügyben felügyeleti intézkedés nem szükséges.

*IV. A Miniszterelnökség Építészeti és Építésügyi Helyettes Államtitkára (a továbbiakban: építésügyi helyettes államtitkár) álláspontja*[4]

Az építésügyi hatósági szolgáltatás bevezetésének elsődleges célja az volt, hogy az építtetők még a kérelem benyújtása előtt megszerezhessék mindazokat az információkat, amelyek alapján kérelmüket hiánytalanul be tudják nyújtani. Ezen kívül az építtető az engedélyezési eljárás típusától, a tervezett építési tevékenységtől függően tudomást szerezhessen a leendő ügyféli körről, azok nyilatkozatai alapján (ellenérdekű ügyfél hiányában) lerövidülhessen az eljárás, az építési engedélyt minél előbb megszerezhesse, és a munkálatokat elkezdhesse.

A jogalkotó a hiánytalan kérelem benyújtását ösztönzendően a döntés meghozatalára rövidebb határidőt határozott meg, ami az építtető számára kedvezőbb és kiszámíthatóbb. A korábbi gyakorlati tapasztalatok szerint a kérelem benyújtása előtt az építésügyi hatósági tájékoztatásról, a bemutatott dokumentumok hatósági áttekintéséről és a szükséges további iratokról nem készült írásbeli dokumentum, a szóban kapott felvilágosítás nem volt garancia az építtető számára. Az építésügyi hatóság az eljárásában – függetlenül a korábban elhangzottaktól – akár több alkalommal is további dokumentumok pótlását kérhette, így az eljárások jelentősen elhúzódtak. Mivel az ilyen jellegű előzetes egyeztetések – hatósági eljárás hiányában – nem voltak szabályozva, ezért a jogalkotó másik célja az volt, hogy ezen egyeztetések kereteit a jogbiztonság érdekében jogszabályi rendelkezésekkel szabályozza.

Az *építésügyi hatósági szolgáltatás bevezetésének a célja* tehát nem az volt, *hogy* abban a tervezett eljárásra irányuló kérelmet érdemben vagy a bemutatott dokumentumok (építészeti-műszaki dokumentáció) anyagi jogszabályi megfelelését – még a kérelem benyújtása előtt – megvizsgálja az építésügyi hatóság, hanem a szolgáltatással *az építtető olyan információkhoz juthasson, amelyek* (a hatóság által kiadott nyilatkozattal) *hiánytalan kérelem benyújtását és a rövid ügyintézési határidőt biztosítják*. Így *a hatósági szolgáltatás az engedély iránti kérelem előzetes, a jogszabályban meghatározott tartalmú „formai" szűrése, melyről dokumentum készül.*

A Ket. 169/A. §-a szerint hatósági szolgáltatásra vonatkozó rendelkezéseket azért nem lehet az építésügyi hatósági szolgáltatásra alkalmazni, mert azok szabályait az elektronikus ügyintézéshez kapcsolódóan vezették be, és határozták meg tartalmát.[5] A Ket. szerinti hatósági szolgáltatások köre, tartalma és szabályai teljesen eltérőek az építésügyi hatósági szolgáltatás szabályaitól, továbbá a Ket. e keretszabályoktól való eltérésre nem ad felhatalmazást. Emiatt az építésügyi hatósági szolgáltatásra nem a Ket. szabályai, hanem az Étv. felhatalmazása alapján az R.-ben meghatározott „speciális" szabályok az irányadók.

Az építésügyi hatóság az Étv. – 2013. január 1-jétől hatályos – 34. § (2) bekezdés n) pontja alapján nyújthat építésügyi hatósági szolgáltatást, amit az engedély iránti kérelem benyújtását megelőzően, az illetékes építésügyi hatóságnál lehet kérelmezni. Az építésügyi hatóság az R. 3. §-ában meghatározott körben adhat szakmai nyilatkozatot, ezért csak az e körben kiadott szakmai nyilatkozat bírhat kötő erővel, az is csak addig, amíg a vonatkozó jogszabályok vagy az engedély iránti kérelem típusa, tartalma és mellékletei nem változnak meg.

---

[4] ÉHÁT/582/2/2015.

[5] *„A jogszabállyal feljogosított hatóság az ügyfél számára a más hatóságok hatáskörébe tartozó eljárásokra ügyintézési lehetőséget biztosíthat (kérelem benyújtására, azok továbbítására, az elektronikus rendszerbe való feltöltésre), jogszabályban meghatározott feltételek esetén az ügyfél nevében kérelmet terjeszthet elő, továbbá a hatóság nevében igazolást adhat ki vagy hatósági bizonyítványt állíthat ki".*

Az építtető az engedély kérelmében csak a fél évnél nem régebbi szakmai nyilatkozatra hivatkozhat. *A szakmai nyilatkozat* – tekintettel tartalmára – *az engedélyezési eljárásban nem váltja ki a hatóság számára előírt vizsgálandó szempontokat*. A jogszabályban meghatározott körben kiadott fél évnél nem régebbi és az engedélyezési eljárásban felhasznált építésügyi hatóság szakmai nyilatkozatát vitatni, az engedélyezési eljárásban hozott döntés elleni fellebbezésben lehet. Ezekben az esetekben a nem jogszerű eljárással okozott kárt a közigazgatási hatóság a polgári jog szabályai szerint téríti meg.

A jogszerűtlen szakmai nyilatkozatot az engedélyezési eljárás megindulása előtt az illetékes építésügyi hatóság felügyeleti szervénél lehet vitatni.

Az építésügyi hatósági szolgáltatás nem „klasszikus" hatósági eljárásban folyik, és a hatóság által kiadott szakmai nyilatkozat „kvázi" jogszabályi tájékoztatás (jog gyakorlására vagy kötelezettség teljesítésére nem irányul), amely az építtetőt az engedély iránti kérelem benyújtásában nem akadályozza, arra nem kötelezi. Az építésügyi hatósági szolgáltatást – például a kérelem tartalmában vagy a jogszabályi környezetben bekövetkezett változások miatt – több alkalommal is igénybe lehet venni, annak eredménye minden esetben más-más tartalmú szakmai nyilatkozat lesz. Az R. nem rendelkezik a szakmai nyilatkozat „saját hatáskörben" történő módosításáról, visszavonásáról, azonban a jogorvoslati lehetőségek biztosítják vitatását.

Az építésügyi hatósági szolgáltatást az építtetők csak kis hányada veszi igénybe, annak ellenére, hogy az díjmenetesen és elektronikus úton is kérelmezhető. Szándékuk továbbra is az – figyelemmel a kötelező elektronikus ügyintézésre, a hatóság és az ügyfél közötti kapcsolattartásra –, hogy a hatósággal történő előzetes egyeztetés (szűrés) az építésügyi hatósági szolgáltatás körében, az arról készült dokumentum védelmével valósulhasson meg. Az esetleges ombudsmani intézkedés megtételekor kéri a jogalkotói szándék figyelembe vételét.

*V. Igazságügyi Miniszter álláspontjának összefoglalása*[6]

1. A Ket. 169/A. §-a alapján a közigazgatási hatóság a hatósági szolgáltatás keretében jogszabályban meghatározott eljárások tekintetében ügyintézési lehetőséget biztosít, illetve az ügyintézéshez kapcsolódó egyéb szolgáltatásokat nyújt (pl. kérelembenyújtás, beadvány elektronikus irattá alakítása, internetes kapcsolati lehetőség biztosítása, telefonos ügyintézés).

A Ket.-ben szabályozott hatósági szolgáltatástól eltérő esetkört jelent az Étv. és az R. szerinti építésügyi hatósági szolgáltatás. Az Étv. 34. § (2) bekezdése alapján az építésügyi hatóság jogszabályban meghatározott esetben és módon építésügyi hatósági szolgáltatást nyújt. Az ennek keretében igénybe vehető szolgáltatásokat az R. 3. § (2) bekezdése szabályozza, amely alapján az építésügyi hatóság a kérelembenyújtást megelőzően meghatározott körben tájékoztatást nyújt, illetve vizsgálati cselekményeket végez.

A panaszos részére az általa kérelmezni kívánt építésügyi hatósági eljárásra vonatkozóan nyújtott tájékoztatás az R. 3. § (2) bekezdés f) pontja szerinti építésügyi hatósági szolgáltatásnak minősül. Mivel az építésügyi hatósági szolgáltatás esetei nem tartoznak a Ket. 169/A. §-ában szabályozott esetkörbe, továbbá a Ket. a hatósági szolgáltatás tekintetében eltérő szabályozásra nem ad lehetőséget, ezért az Étv. és az R. alapján nyújtott építésügyi hatósági szolgáltatás – a hasonló terminológia ellenére – nem minősül a Ket. szerinti hatósági szolgáltatásnak.

A Ket. 13. § (3) bekezdése alapján a közigazgatási hatósági eljárásokra vonatkozó jogszabályok a Ket. rendelkezéseitől – főszabály szerint – kizárólag akkor térhetnek el, ha azt a Ket. kifejezetten megengedi, ugyanakkor a Ket. 13. § (6) bekezdése azt is rögzíti, hogy jogszabály a Ket.-ben nem szabályozott, de annak szabályaival összhangban álló, kiegészítő jellegű rendelkezéseket állapíthat meg. Az építésügyi hatósági szolgáltatás a Ket.-ben foglalt általános közigazgatási eljárásjogi szabályozáshoz képest speciális jogintézmény, amely a Ket. rendelkezéseivel összhangban álló szabályozás hatálya alatt áll, így megfelel a Ket. 13. §-ában foglalt követelményeknek.

Álláspontja szerint az építésügyi hatósági szolgáltatás tekintetében a Ket. és az ágazati szabályozás viszonya megfelelően rendezett.

[6] XX-AJFO/96/2/2016.

2. Az R. az építésügyi hatósági szolgáltatás kezdeményezése és teljesítése tekintetében formai követelményeket nem állapít meg, ezért az építésügyi hatóság első tájékoztató levele – egyetértve a Kormányhivatal és Miniszterelnökség álláspontjával – formájától függetlenül építésügyi hatósági szolgáltatásnak tekinthető. Álláspontja szerint a tájékoztatás informális jellegének ellentmond az a körülmény, hogy a hatóság később szükségesnek tartotta annak visszavonását, illetve módosított tartalmú szakmai nyilatkozat kiadását.

Az R. 3. § (6) bekezdése rögzíti az építésügyi hatósági szolgáltatás keretében kiadott szakmai nyilatkozat jogi kötőerejét, azonban hangsúlyozandó, hogy mind a Ket., mind az ágazati szabályozás szerinti, szolgáltatási jellegű hatósági feladatok szabályozásának kizárólagos célja az ügyfelek jogainak érvényesítését hatékonyan elősegítő jogi eszközök biztosítása. Az előzetes jellegre tekintettel a R. nem rendelkezik a téves ténymegállapításokat, jogi következtetéseket tartalmazó vagy egyéb okból megalapozatlan szakmai nyilatkozat utólagos módosításának, visszavonásának esetéről.

Ugyanakkor a szakmai nyilatkozat tartalmának vitatása esetén az építésügyi hatósági szolgáltatásnyújtást követően lefolytatásra kerülő építésügyi hatósági eljárásban rendelkezésre álló jogorvoslati eszközök vehetők igénybe, amelyek megfelelő garanciarendszert biztosítanak a téves tartalmú szakmai nyilatkozatból fakadó jogsérelmek orvoslására.

Kifejtette, amennyiben a vizsgálat alapján indokolt lenne további részletszabályok kidolgozása, azt az általános közigazgatási rendtartás kodifikációja és az ahhoz kapcsolódó végrehajtási rendelet során lehetőség szerint figyelembe fogja venni.

**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 az építésügyi hatóságként eljáró Jegyző a biztos által vizsgálható hatóságnak minősül, a panaszolt építésügyi hatósági szolgáltatás tekintetében a jogi szabályozás közvetlen felülvizsgálati lehetőséget nem biztosít.

Az Ajbt. 2. § (2) bekezdése 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. A vizsgált alapjogok tekintetében**

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

Magyarország Alaptörvényének és az 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 éllel 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.*"

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. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is*".[7]

Az Alkotmánybíróság a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában kimondta, hogy *az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése azonosan deklarálja az ún. jogállami klauzulát*, tehát az eddig kialakított 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 az 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 rögzít, 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."*

[7] 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.[8] 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.*[9] 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.[10] A tisztességes eljárás (fair trial) követelménye az Alkotmánybíróság 6/1998. (III. 11.) AB határozata szerint: „*a fair trial olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet csupán megítélni. Ezért egyes részletek hiánya ellenére éppúgy, mint az összes részletszabály betartása dacára lehet az eljárás 'méltánytalan' vagy 'igazságtalan', avagy 'nem tisztességes'*…". Az Alkotmánybíróság a 14/2004. (V. 7.) AB határozatában a tisztességes eljáráshoz való jogra vonatkozó gyakorlatát összegezve megállapította, hogy *a tisztességes eljáráshoz való jog abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye*.

**III. Az ügy érdemében**

**1.** A tényállás szerint a panaszos, mint építtető az építésügyi hatósági engedélyezésre irányuló kérelmének benyújtása előtt az ingatlanára vonatkozó helyi építésügyi szabályozással kapcsolatban – nevezetesen, hogy van-e telekszabályozási és közműépítési kötelezettsége – tájékoztatást kért az építésügyi hatóságtól. Az építésügyi hatóságként eljáró Jegyző úgy foglalt állást, hogy az önkormányzati előírásokra vonatkozó ügyféli kérés és az arra adott válasza tájékoztatásnak minősül. Ezzel szemben felettes szervei (a Kormányhivatal és az építésügyi helyettes államtitkár), továbbá az igazságügyi miniszter[11] álláspontja szerint válasza építésügyi hatósági szolgáltatásnak minősül. Az Étv. 34. § (2) bekezdés n) pontja 2013. január 1-jétől teszi lehetővé, hogy az építésügyi hatóság – jogszabályban meghatározott esetekben és módon – építésügyi hatósági szolgáltatást nyújtson. Az R. – a jegyző szóban forgó eljárásának időpontjában[12] hatályos – 3. § (1) bekezdése[13] szerint az építtető az építésügyi hatósági engedélykérelem benyújtása előtt építésügyi hatósági szolgáltatás[14] iránti kérelmet terjeszthet elő. Ennek keretében kérheti, vizsgálják meg, hogy az elektronikus tárhelyen gyűjtött dokumentumai megfelelnek-e a kérelmezni kívánt eljárás előírásainak, szükséges-e további dokumentum beszerzése vagy szakhatósági közreműködés, a kérelmezni kívánt eljárásnak mennyi az igazgatási szolgáltatási díja vagy illetéke, előzetesen tisztázzák a leendő ügyféli kört, az építésügyi

[8] Váczi Péter: A jó közigazgatási eljáráshoz való alapjog és az új Alaptörvény. Magyar Közigazgatás, 2011/1. (40-41.o.)

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

[10] 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.)

[11] „Az R. az építésügyi hatósági szolgáltatás kezdeményezése és teljesítése tekintetében formai követelményeket nem állapít meg, ezért az építésügyi hatóság első tájékoztató levele (…) formájától függetlenül építésügyi hatósági szolgáltatásnak tekinthető. Álláspontom szerint ugyanis e tájékoztatás – építésügyi hatóság által hivatkozott – informális jellegének ellentmond az a körülmény, hogy a hatóság később szükségesnek tartotta annak visszavonását, illetve módosított tartalmú szakmai nyilatkozat kiadását a panaszos kérdése tárgyában."

[12] 2014 tavaszán

[13] Az R. 3. § (1) bekezdése szerint „Az építtető az építésügyi hatósági engedély iránti kérelem tervezett benyújtása előtt építésügyi hatósági szolgáltatás iránti kérelmet terjeszthet elő az illetékes építésügyi hatósághoz elektronikusan a 2. § (2) bekezdése szerinti tárhely igénybevételével vagy papír alapon".

[14] Az R. 2016. január 1-jétől hatályos 3. § (1) „Az építtető az építésügyi hatósági engedély vagy tudomásulvétel és az építésfelügyeleti hatósági tudomásulvétel iránti kérelem tervezett benyújtása előtt építésügyi vagy építésfelügyeleti hatósági szolgáltatás iránti kérelmet terjeszthet elő az illetékes hatósághoz elektronikusan a 2. § (2) bekezdése szerinti tárhely igénybevételével vagy papír alapon.

jogszabályok változása érinti-e engedélyének meghosszabbítását, *tájékoztassák a kérelmezni kívánt eljárásra vonatkozó szabályokról.*[15]

Az R. 3. § (3) bekezdése alapján az építésügyi hatóság az építésügyi hatósági szolgáltatás iránti kérelem alapján – függetlenül formájától és benyújtásának módjától – a jogszabályban előírt határidőn belül szakmai nyilatkozatot ad.[16]

Elfogadva a felettes szervek és az igazságügyi miniszter álláspontját, a panaszos által feltett, a kérelmezni kívánt eljárással kapcsolatos szabályokra vonatkozó tájékoztatáskérés és az arra adott válasz megfelel az R. 3. § (2) bekezdés f) pontja szerinti építésügyi hatósági szolgáltatásnak.

Mindezek alapján *megállapítom, hogy a panaszos számára a Jegyző által adott 1519-1/2014. számú hatósági tájékoztatás építésügyi hatósági szolgáltatásnak minősült.*

1.1. A jegyző a szóban forgó tájékoztatását alig egy hónappal később, a 1519-2/2014. számú – „újabb" építésügyi – hatósági szolgáltatásával visszavonta és módosította annak (az irányadó előírásokra vonatkozó) tartalmát. A megkeresett szervek hangsúlyozták, hogy az építésügyi hatósági szolgáltatás keretében kiadott szakmai nyilatkozat nem váltja ki az engedélyezési eljárást. Ez utóbbi eljárás során vizsgálja meg ugyanis a hatóság érdemben az építtető kérelmét. Az építésügyi hatósági szolgáltatás megelőzi az építési hatósági (engedélyezési) eljárást, tehát az előzetes jellegű. A megkeresett szervek ugyanakkor a szakmai vélemény kötőerejével összefüggésben eltérő véleményeket fogalmazódtak meg.

A jegyző a főépítész jelezése alapján megállapította, hogy informális tájékoztatása félreértelmezhető volt, mivel az nem építésügyi hatósági szolgáltatás keretében történt. Ezzel szemben a Kormányhivatal szerint az első – építésügyi hatósági szolgáltatásnak minősülő – tájékoztatás nem volt félreértelmezhető, hanem téves volt, mivel nem felelt meg az ÖTR előírásainak. Ezen kívül az „új" építésügyi hatósági szolgáltatás jogszerűnek minősül, mert a jogi szabályozás nem zárja ki a téves szakmai álláspont módosítását, visszavonását.

Az építésügyi helyettes államtitkár és az igazságügyi miniszter szerint az R. – az építésügyi hatósági szolgáltatás előzetes jellege miatt – nem rendelkezik a téves szakmai nyilatkozat utólagos módosításának, visszavonásának lehetőségéről. Az építésügyi helyettes államtitkár azt hangsúlyozta, hogy az építésügyi hatósági szolgáltatás, mint jogintézmény létrehozásának indoka és célja az volt, hogy az építtetők megszerezhessék mindazokat az építésügyi információkat, melyek alapján kérelmüket a megfelelő mellékletekkel be tudják nyújtani, továbbá az ügyintézés ideje rövidebb legyen, egyben a szabályozás egyfajta garanciát is nyújtson az olyan hatósági joggyakorlattal szemben, amely újabb és újabb hiánypótoltatásokban nyilvánulna meg.

Az R. 3. § (6) bekezdése szerint a kiadott szakmai nyilatkozat az építésügyi hatóságot az érintett kérdés(ek)ben mindaddig köti, amíg a vonatkozó jogszabályi előírások vagy az engedély iránti kérelem nem módosul.[17] Vagyis, az R. nem ad lehetőséget – a taxatívan meghatározott eseteken kívül – az építésügyi hatóságnak arra, hogy a nyilatkozatában foglaltaktól – pl. tévedésre, mulasztásra, stb. visszavezethető – okból eltérhessen. Miközben az építésügyi hatóság az általa kiadott szakmai nyilatkozatához – amíg a jogi szabályozás vagy a kérelem változatlan – kötve van, addig az R. 3. § (3) bekezdése alapján ez az építtető számára kötelezettséget nem keletkeztet (ugyanis tartalma nem köti az építtetőt és nem kötelezi az építésügyi engedély iránti kérelmének benyújtására).

---

[15] Az R. 3. § (2) bekezdése szerint „*Az építtető az építésügyi hatósági szolgáltatás keretében kérheti a) annak vizsgálatát, hogy a 2. § (2) bekezdése szerinti tárhelyen gyűjtött dokumentumainak tartalma és a rendelkezésre álló előzetes szakhatósági állásfoglalások megfelelnek-e az általa kérelmezni szándékozott eljárásra vonatkozó előírásoknak, b) tájékoztatást arról, hogy szükséges-e ba) további melléklet, dokumentum beszerzése, vagy bb) további szakhatósági közreműködés, c) tájékoztatást az általa kérelmezni szándékozott eljárás és az ahhoz szükséges szakhatósági közreműködés eljárási, igazgatási szolgáltatási díjának vagy illetékének mértékéről, d) a leendő ügyféli kör előzetes tisztázását, e) annak vizsgálatát, hogy az engedély hatályának meghosszabbítását milyen módon érinti vagy akadályozza-e valamely építésügyi jogszabály változása, valamint f) az általa kérelmezni szándékozott eljárásra vonatkozó szabályokról egyéb tájékoztatás nyújtását.*"

[16] „(3) *Az építésügyi hatóság* – függetlenül attól, hogy a szolgáltatás iránti kérelem milyen módon érkezett – az építésügyi hatósági szolgáltatás iránti kérelem benyújtását követő munkanaptól számított *tizenöt napon belül szakmai nyilatkozatot fogalmaz meg*, melynek tartalma nem köti az építtetőt az építésügyi hatósági engedély iránti kérelmének benyújtásában és nem kötelezi az építtetőt az építésügyi hatósági engedély iránti kérelem benyújtására."

[17] Az R. 3. § (6) bekezdése szerint „*Az építésügyi hatóságot* a szolgáltatása körében kiadott *szakmai nyilatkozata azokban a kérdésekben köti, amelyekről nyilatkozott*, mindaddig, amíg a vonatkozó jogszabályok vagy az engedély iránti kérelem típusa, tartalma és mellékletei nem változnak meg."

Ezen túlmenően az építésügyi hatósági szolgáltatást csak az építtető kezdeményezheti[18], igénybe vétele nem kötelező[19], és többször is igénybe vehető.[20]

Az előzőeken túl az R. 7. § (1) bekezdés da) pontja[21] úgy rendelkezik, hogy az építtető az építésügyi hatósági szolgáltatást csak fél évig használhatja fel, vagyis a hatóság szakmai véleményhez való kötöttsége – valójában – eddig áll fenn.

Mindezek alapján *megállapítom, hogy az építésügyi hatósági szolgáltatás alapján kiadott szakmai véleménye tartalmához az építésügyi hatóság kötve van, attól kizárólag az R. által meghatározott esetekben és módon „mentesül".*

1.2. A Kormányhivatal álláspontja szerint jogszabályi rendelkezés hiányában is módosítható a téves szakmai nyilatkozat. Az építésügyi helyettes államtitkárság és az igazságügyi miniszter a szakmai nyilatkozat tartalmi vitatásának, a jogsérelmek orvoslásának lehetőségeként – az építésügyi hatósági szolgáltatást követően lefolytatott – építésügyi hatósági eljárásban rendelkezésre álló jogorvoslati rendszert jelölte meg.

Álláspontom szerint a tévesen kiadott építésügyi hatósági szolgáltatást a hatóság – az R. eltérő előírásának hiányában – nem módosíthatja, és nem vonhatja vissza. (Megjegyzem, a jogintézmény létrehozását épp azzal indokolták, hogy ezzel kiküszöbölik az egymásnak ellentmondó („packázó") hatósági eljárási cselekményeket, megakadályozzák – az építtetők jogbiztonságát erősítve – az eljárások elhúzódását).

A szakmai véleménnyel szemben jogorvoslat[22] nem létezik. A téves nyilatkozat tartalmi vitatására, érdemi jogorvoslat biztosítására az építésügyi hatósági eljárás jogorvoslati fórumrendszere csak korlátozottan (lenne) alkalmas. Egyrészt a téves, nemleges tájékoztatás önmagában akadályozza az engedélyezési eljárás megindítását (miért indítson, ha nem lehet), másrészt érdemi jogorvoslat (vagyis a hiba javítása) csak adat vagy tény jellegű tévedések (mellékletek, szakhatósági állásfoglalások megléte, stb.) esetén képzelhető el. Az engedélyezési eljárás megindítása kizárt az olyan – így az R. 3. § (2) bekezdés f) pontja szerinti – esetekben, ahol a téves szakmai vélemény a szabályozásra vonatkozik, hiszen azt nem lehet érvényesíteni a normatív szabályozás (tényleges) előírásaival szemben.

Nem vitatható tehát az, hogy miközben a jogalkotó az R-ben taxatív módon rögzítette a szakmai vélemény tartalmi kötőerejét és időtartamát, a felhasználásának határidejét, addig ezen túlmenő, további speciális vagy elérő, kivételes szabályokat a hatósági tévedések korrigálására nem határozott meg. Mindezekre tekintettel *megállapítom, hogy az R. előírásai alapján a Jegyző a 1519-2/2014. számú építésügyi hatósági szolgáltatással, hivatalból nem módosíthatta volna korábbi szakmai véleményét, ennek figyelmen kívül hagyása miatt sérült a panaszos tisztességes hatósági eljáráshoz való jogát.*

Megjegyzem, az ÖKT rendelet vonatkozó előírásait időközben – a 33/2014 (X. 29.) ÖKT rendeletével – módosította Budaörs Város Önkormányzat Képviselő-testülete, így a visszás építésügyi hatósági szolgáltatás 2014. október 29-től nem köti az építésügyi hatóságot.

**2.** A szakmai véleményekkel kapcsolatos ellentétes álláspontok azt jelzik, hogy az építésügyi hatósági szolgáltatás szabályai nem tisztázottak kellően (ez egyben oka lehet annak, hogy az építésügyi hatósági szolgáltatást az építtetők – minként az építésügyi helyettes államtitkárság jelezte – kis számban veszik igénybe). A vizsgált ügyben felmerült jogalkalmazási és szabályozási bizonytalanságok miatt nem mellőzhettem az építésügyi hatósági szolgáltatás szabályozási helyzetének áttekintését sem.

2.1. A megkeresett szervek álláspontja szerint egyértelmű, hogy az 1519-2/2014. számú ügyiraton tévesen szerepel a „hatósági szolgáltatás" megnevezés.

---

[18] R. 3. § (1) bekezdés

[19] Lásd az R. 3. § (1) bekezdését („*terjeszthet elő*"), 30. § a) és b) pontjait („*tájékoztatást kérhet*" és „*kérheti továbbá*") és 67. (4) bekezdés d) pontja („*igénybevételének lehetőségéről*").

[20] R. 3. § (5) bekezdés

[21] R. 7. § (1) bekezdés da) pontja szerint „*Az építésügyi hatósági engedély iránti kérelem* a Ket. 35. § (1) bekezdésében foglaltakon kívül *tartalmazza*: (…) *d)* a kérelem tárgyával összefüggésben *da) az építésügyi hatóság szolgáltatása körében kiadott*, a 3. § (3) bekezdése szerinti, *fél évnél nem régebbi szakmai nyilatkozatnak az ÉTDR ügy- és iratazonosítóját*, (...)"

[22] http://kormanyablak.hu/hu/feladatkorok/19/JEGYZ00029

Az építésügyi hatósági szolgáltatásra nem a Ket. 169/A. §-a szerinti hatósági szolgáltatás szabályai, hanem az Étv.[23] felhatalmazásán alapuló R.-ben meghatározott „speciális" szabályok az irányadók.

Hatósági szolgáltatás keretében – a Ket. 169/A. §-a[24] figyelemmel – a hatóság jogszabályi felhatalmazás alapján más hatóság hatáskörébe tartozó eljárásra kaphat ügyintézési lehetőséget (kérelem benyújtása és továbbítása, beadvány elektronikus irattá alakítása, internetes kapcsolati lehetőség biztosítása, telefonos ügyintézés, stb.), jogszabályban meghatározott esetekben pedig az ügyfél nevében kérelmet terjeszthet elő, a hatóság nevében igazolást adhat ki vagy hatósági bizonyítványt állíthat ki.

A Ket. szerinti hatósági szolgáltatás esetköre, tartalma és szabályai tehát teljesen eltérnek az építésügyi hatósági szolgáltatás szabályaitól, a Ket. előírásai alapvetően az elektronikus ügyintézéshez kapcsolódnak.

A Ket. a hatósági szolgáltatások tekintetében nem ad lehetőséget eltérő szabályozásra, ezért – miként az igazságügyi miniszter válasza is tartalmazza, a hasonló terminológia ellenére – az Étv. és az R. alapján nyújtott építésügyi hatósági szolgáltatás nem tekinthető a Ket. szerinti hatósági szolgáltatásnak.

2.2. A jogalkotó az építésügyi hatósági szolgáltatást – speciális jogintézményként – az építtetőket (ügyfeleket) segítő, előkészítő jellegű eljárásként kívánta létrehozni, ennek megfelelően az R. az építésügyi hatósági szolgáltatás szabályait egyértelműen elkülöníti, megkülönbözteti az építésügyi hatósági ügyekre vonatkozó előírásoktól. Az R. által szabályozott jogintézmény ennek ellenére alanyi és tartalmi szempontból közigazgatási hatósági ügyre és jogviszonyra hasonlít. Az építtető (leendő ügyfél) ugyanis közigazgatási (építésügyi) hatósággal kerül jogviszonyba, mely olyan szakmai nyilatkozatot ad, ami tartalmát tekintve különösen az R. 3. § (2) bekezdés d-f) pontjai szerinti esetekben adat, tény, állapot igazolására hasonlít, melyhez a hatóság kötve van.

Az R. (és az Étv.) a szóban forgó jogintézménnyel kapcsolatban csak néhány alapvető szabályt[25] fogalmaz meg (esetkörei, kérelem benyújtása és elbírálása, szakmai vélemény kötőereje és időtartama, közlése és igénybevétele, továbbá felhasználás határideje); egyéb előírások hiányoznak (nincs szabályozva a jogorvoslat, mi a teendő, ha az építtető olyan kérdést tesz fel vagy a hatóság olyanra ad választ, amely nem tartozik a hatósági szolgáltatás körébe, stb.).

Emiatt különös jelentősége van annak, hogy a hiányzó – eljárási és főképp garanciális – szabályokat a Ket. szabályrendszere pótolhatja-e, biztosítva az építésügyi hatósági szolgáltatás szabályozásának teljességét, vagy nem.

2.3. A Ket. 12. § (1) bekezdése szerint a közigazgatási hatóság eljárása során az e törvény hatálya alá tartozó közigazgatási hatósági ügyekben a Ket. rendelkezéseit kell alkalmazni.

---

[23] Az Étv. 34. § (2) bekezdés n) pontja szerint „*Az építésügyi hatóság* (…) veszélyhelyzet, továbbá tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet esetén szükségessé váló építési tevékenység tudomásulvételi eljárásokat folytat, és *jogszabályban meghatározott esetben és módon építésügyi hatósági szolgáltatást nyújt*.

[24] A Ket. 169/A. § (1) , (3) és (5) bekezdése szerint: „(1) Jogszabályban arra feljogosított hatóság az ügyfél számára jogszabályban meghatározott eljárások tekintetében a) ügyintézési lehetőséget biztosít más hatóságok hatáskörébe tartozó eljárásokra, ahol a jogszabály erre feljogosítja és a hatóságok informatikai rendszerei ezt lehetővé teszik, b) az ügyfél nevében, jogszabályban meghatározott feltételek esetén a közhiteles nyilvántartásokból történő adatszolgáltatási, másolatkészítési kérelmet terjeszthet elő, illetve a hatóság nevében ilyen igazolást adhat ki, valamint c) a személyes és különleges adatok védelmére vonatkozó szabályokra figyelemmel az ügyfél nevében hatósági bizonyítvány kiállítását kérheti, illetve hatósági bizonyítványt állíthat ki." „(3) Jogszabályban kijelölt szervezet az ügyfél számára az alábbi hatósági szolgáltatásokat biztosíthatja: a) az (1) bekezdés a) pontjában meghatározott hatósági szolgáltatásból a beadvány elektronikus irattá alakítását a vonatkozó szabályozott elektronikus ügyintézési szolgáltatás szabályai szerint, az elektronikus irat hatóság nevében történő átvételét és – amennyiben ennek informatikai feltételei adottak – annak a hatóság informatikai rendszerében történő elhelyezését, továbbá ügyintézési lehetőség biztosítását más hatóságok hatáskörébe tartozó, az ügyfél számára elektronikus ügyintézési szolgáltatás keretében intézhető eljárásokban, jogszabályban meghatározott módon, b) az (1) bekezdés b) és c) pontjában meghatározott hatósági szolgáltatást, valamint c) a más hatóságok elektronikus tájékoztatásához, illetve elektronikus kapcsolattartási rendszeréhez történő hozzáférést biztosíthat, valamint az ügyfél azonosítását követően egyedi hatósági ügye intézéséhez internetes kapcsolati lehetőséget, szakmai és informatikai segítséget nyújthat." „(5) Jogszabályban arra feljogosított hatóság országos telefonos ügyfélszolgálatot üzemeltet, amely jogszabályban meghatározottak szerint a) az ügyfél számára jogszabályban meghatározott, más hatóságok hatáskörébe tartozó eljárások tekintetében ügyintézési lehetőséget biztosít, valamint b) tájékoztatást ad a jogszabályban meghatározott, más hatóságok hatáskörébe tartozó eljárásokról, c) az ügyfél nevében, jogszabályban meghatározott feltételek esetén a közhiteles nyilvántartásokból történő adatszolgáltatási, másolatkészítési kérelmet terjeszthet elő, valamint d) a személyes és különleges adatok védelmére vonatkozó szabályokra figyelemmel az ügyfél nevében hatósági bizonyítvány kiállítását kérheti."

[25] Az R. 3. §-a és 7. § (1) bekezdés da) pontja.

A Ket. szabályai[26] szerint közigazgatási hatóság a hatósági ügy intézésére hatáskörrel rendelkező államigazgatási szerv, míg közigazgatási hatósági ügy minden olyan ügy, amelyben a közigazgatási hatóság az ügyfelet érintő jogot vagy kötelességet állapít meg, adatot, tényt vagy jogosultságot igazol, hatósági nyilvántartást vezet, vagy hatósági ellenőrzést végez.

A Ket. 83. § (2) bekezdése 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". Továbbá a Ket. 172. § e) pontja szerint az „elektronikus igazolás: valamely tény, állapot vagy egyéb adat, illetve az ügyfél adatainak vagy jogainak igazolására szolgáló elektronikus okirat, amelyet a hatóság vagy más szervezet abból a célból állít ki, hogy az abban foglaltakat e törvény hatálya alá tartozó eljárásban az ügyfél vagy a hatóság felhasználja."

Az igazságügyi miniszter válasza szerint a Ket. 13. § (3) bekezdése[27] alapján a Ket. szabályaitól főszabály szerint kizárólag akkor lehet eltérni, ha azt a Ket. kifejezetten megengedi. A Ket. 13. § (6) bekezdése alapján ugyanakkor jogszabály a Ket.-ben nem szabályozott, de azzal összhangban álló, kiegészítő jellegű rendelkezéseket állapíthat meg, melynek az építésügyi hatósági szolgáltatás speciális jogintézménye megfelel.

Az építésügyi ágazati szervek (a kegyző, a kormányhivatal, az építésügyi helyettes államtitkár) azt hangsúlyozták, hogy az építésügyi hatósági szolgáltatásra nem a Ket. szabályai, hanem az Étv. felhatalmazása alapján az R-ben meghatározott „speciális" szabályok az irányadók, vagyis az önálló eljárásrendet alkot.

Az építésügyi hatósági szolgáltatás jogintézményét bevezető, a településfejlesztéssel, a településrendezéssel és az építésüggyel összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2012. évi CLVII. törvény indokolása szerint: „*h) Szemléletváltást jelent az engedélyezésben az új típusú építésügyi hatósági eljárások bevezetése.* A 2013. január 1-jén bevezetendő e*lektronikus ügyintézés lehetőséget biztosít arra, hogy az eljárások hagyományos konstrukciójával Ket. keretei között szakítsunk*. A hangsúly az engedélykérelem előkészítettségére helyeződik, mert ha a kérelem hiányos, szakszerűtlen, akkor a hatóság csak „kínlódik" vele és a végén a kérelem nem teljesíthető. Garanciákat kerestünk arra, miképpen lehetne az előkészítettséget növelni: (…) - *másik igénybe vehető eszköz az építésügyi hatósági szolgáltatás, melynek keretében az építtető kérheti a hatóságtól, hogy előre (még az építési engedélykérelem benyújtása előtt) nézze át,* hogy a „kosárban" gyűjtögetett dokumentumok megfelelőek és elegendőek-e a kérelem elbírálásához, továbbá mennyi illetéket vagy igazgatási szolgáltatási díjat kell fizetni, és az ügyfelek körének megállapítását is kérhetik. Ez a hatósági szolgáltatás azt a célt szolgálja, hogy a kérelem benyújtásakor ne legyen hiányos, „azonnal" elbírálható legyen, semmilyen körülmény ne szakítsa meg az engedélyezési eljárást. Ehhez olyan joghatás fűződhet, mint pl. a 15 napos ügyintézés garanciája.(…)"

A megkereséseimre kapott válaszok szerint az építésügyi hatósági szolgáltatás nem tartozik a Ket. hatálya alá, azonban egyik szerv sem jelölt meg olyan jogszabályi előírást, amely a szolgáltatás Ket.-tel kapcsolatos viszonyát szabályozná. Ilyen előírás sem a Ket.-ben, sem az Étv.-ben nem található (az nem elegendő, hogy megelőzi a(z építésügyi) hatósági eljárást, a szakmai vélemény pedig nem döntés). Amennyiben ez a jogintézmény a Ket. kiegészítő jellegű rendelkezése lenne – ahogy azt az igazságügyi miniszter kifejtette –, úgy azt a jogszabálynak tartalmaznia kellene. Ezen túl az azonos jogi terminológia (hatósági szolgáltatás) megtévesztő. Amennyiben pedig az építésügyi hatósági szolgáltatás önálló (nem a Ket. hatálya alá tartozó) szabályozás alá tartozna – miként azt az ágazati szervek hangsúlyozták – úgy azt a Ket. 13. § (1) bekezdésében[28] megjelölt eljárások között kellene feltüntetni (megjegyzem: a 13. § (2) bekezdése[29] alá nem tartozhat, mert az ügyfajta szabályait nem törvény, hanem az R. szabályozza).

---

[26] Ket. 12. § (3) bekezdés a) és 12 § (2) bekezdés a) pontjai

[27] A Ket. 13. § (3) bekezdése szerint „*Az (1) és (2) bekezdésben fel nem sorolt* közigazgatási hatósági *eljárásokra vonatkozó jogszabályok e törvény rendelkezéseitől kizárólag akkor térhetnek el, ha azt e törvény kifejezetten megengedi.*"

[28] A Ket. 13. § (1) bekezdése szerint „E törvény hatálya nem terjed ki a szabálysértési eljárásra, a választási eljárásra, a népszavazás előkészítésére és lebonyolítására, a területszervezési eljárásra, a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletével kapcsolatos eljárásra, a felsőoktatási felvételi eljárásra és – az állampolgársági bizonyítvány kiadásának kivételével – az állampolgársági eljárásra.

Ezt a bizonytalanságot erősíti az Étv. és az R. nem kellően kidolgozott szabályozása, hiszen nincs szabályozva a hatályuk alá nem tartozó ügyféli kezdeményezések intézésének menete (a követendő eljárás), az ügyféli érdekek védelme, a téves szakmai vélemény jogkövetkezményei (javíthatósága), stb.

A panaszolt ügy, az egymásnak részben ellentmondó vélemények azt igazolják, hogy e speciális építésügyi jogintézmény szabályozása hiányos, nem teljes, sőt, nem egyértelmű a viszonya a Ket. szabályrendszerével, ami bizonytalanná teszi (teheti) a hatósági jogalkalmazást, joggyakorlatot.

Mindezek alapján *megállapítom, hogy az Étv. és az R. építésügyi hatósági szolgáltatásra vonatkozó előírásai hiányosak, a jogintézmény és a Ket. szabályrendszere közötti kapcsolat bizonytalan, ami a jogalkalmazás során sérti a jogbiztonság követelményének az érvényesülését.*

2.4. Az Étv. – 2013. január 1-jétől hatályos – 30/B. § (3) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „*Az összevont telepítési eljárást építésügyi hatósági szolgáltatás előzi meg*". A törvény imperatív megfogalmazása alapján az összevont telepítési eljárásokat minden esetben építésügyi hatósági szolgáltatásnak kell megelőznie. Ezzel szemben a korábbi, valamint az összevont telepítési eljárással kapcsolatos R. előírások[30] szerint az építésügyi hatósági szolgáltatás igénybevétele az építtető számára nem kötelező, csak lehetőség.

Az R. szabályozásának „fakultatív" jellegéből adódóan kérdéses a szóban forgó törvényi előírás teljesülése, hiszen normatív előírás hiányában megkérdőjeleződik érvényesíthetősége, ugyanis a hatóság – az építtető „ellenében" – építésügyi hatósági szolgáltatást nem kezdeményezhet, nem folytathat le (ami egyébként a jogintézmény – építésügyi helyettes államtitkár által ismertetett – céljaival sem lenne szinkronban).

*Megállapítom, hogy az Étv. és az R. összevont telepítési eljárással kapcsolatos építésügyi hatósági szolgáltatást szabályozó előírásai nincsenek összhangban egymással. Az építésügyi hatósági szolgáltatásra vonatkozó ágazati előírások bizonytalansága és hiányossága sérti a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményét, valamint a tisztessége hatósági eljáráshoz való jog érvényesülését.*

**Intézkedéseim**

A jelentésemben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásságok orvoslása és jövőbeni megelőzése érdekében

1. az Ajbt. 37. §-a alapján felkérem *a Miniszterelnökséget vezető minisztert és az igazságügyi minisztert*, hogy a jelentésben foglaltak figyelembevételével vizsgálják felül az Étv. és az R. építésügyi hatósági szolgáltatásra vonatkozó előírásait, biztosítsák a speciális ágazati szabályozás és a Ket. összhangját.
2. az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkérem *Budakeszi Város jegyzőjét*, hogy a jövőben fordítson fokozott figyelmet az építésügyi hatósági szolgáltatások ügyintézése során a vonatkozó jogszabályi előírások maradéktalan betartására.

Budapest, 2016. szeptember

Székely László sk.

---

[29] A Ket. 13. § (2) bekezdése szerint „E törvény rendelkezéseit (…) *csak akkor kell alkalmazni, ha az ügyfajtára vonatkozó törvény eltérő szabályokat nem állapít meg.*"

[30] Az R. 30. §-a szerint „*Az építtető* az építési beruházás helyétől, jellegétől függően a hatósági szolgáltatás keretében – elektronikus kérelem és gyűjtő tárhely igénybevétele esetén az elektronikus gyűjtő tárhelyen tárolt dokumentumaihoz való hozzáférés biztosításával – *az eljáró építésügyi hatóságtól* a) *tájékoztatást kérhet* aa) (…) b) *kérheti továbbá* ba)(…)".

**Az alapvető jogok biztosának**
**Jelentése**
**Az AJB-1014/2016. számú ügyben**
(Előzményi ügy: AJB-2891/2015.)

Előadó: dr. Blaskovits Márta

**Az eljárás megindítása**

Egy magánszemély beadványozó panasszal fordult az alapvető jogok biztosához a balatonberényi ingatlana után kivetett építményadóval kapcsolatban. A panaszos beadványában megírta, hogy a lakcímnyilvántartás szerint állandó lakosként él Balatonberényben 1994 óta. Előadta, hogy az év jelentős részét Balatonberényben tölti, de egyéb elfoglaltságok, így például gyógykezelések, avagy rokonlátogatás miatt előfordul, hogy külföldre utazik több hétre. A panaszos azt sérelmezte, hogy Balatonberény helyi adókról szóló rendeletének építményadó-mentességi rendelkezése alapján az önkormányzati adóhatóság őt nem tekinti életvitelszerűen ott-lakónak, mert nem tartózkodik az év minden napján az ingatlanban és ez által nem ad mentességet az építményadó megfizetése alól.

Az ügyben felmerült a közteherviseléshez a teherbíró képesség alapján történő arányos hozzájárulás követelményével összefüggő visszásság gyanúja. Erre tekintettel az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam.

A vizsgálatom során áttekintettem a helyi adókra vonatkozó központi szabályozást, továbbá Balatonberény helyi adókról szóló rendeletének építményadóra vonatkozó rendelkezéseit, valamint tájékoztatást kértem a panasszal érintett Önkormányzat jegyzőjétől.

**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**

- a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény (a továbbiakban: Hatv.)
- Balatonberény Község Önkormányzata Képviselő-testületének a helyi adókról szóló 1/2015. (I.30.) sz. rendelete (a továbbiakban: Ör.)
- Balatonberény Község Önkormányzata Képviselő-testületének a helyi adókról szóló 12/2015. (XI.27.) sz. rendelete (a továbbiakban: új Ör.)

**A megállapított tényállás**

1. Az Ör. szerint mentes az építményadó alól az önkormányzat illetékességi területén ténylegesen életvitelszerűen élő magánszemély tulajdonát, vagy részben tulajdonát képező lakóépület, üdülő. Az Ör. alapján életvitelszerű lakóhelynek minősül a magánszemély által a tárgyév teljes időszakában folyamatosan, megszakítás nélkül, ténylegesen lakott lakóingatlan, ahonnan az életét szervezi (pl: rendszeresen innen indul munkába vagy oktatási intézménybe, illetve ide tér haza) és az életvitelhez szükséges tevékenységet leginkább folytatja (pl. étkezés, főzés, mosás) amely családi élete helyszínéül szolgál, amelyre vonatkozóan az év minden hónapjában közüzemi szolgáltatásokat vesz igénybe és elsődleges levelezési címként az adótárgyat képező ingatlan és az adózó szerepel a hatóságoknál, közműszolgáltatóknál. Az életvitelszerű lakóhelyet az adófizetésre kötelezett magánszemély nyilatkozattal és az ezt alátámasztó tényt dokumentummal igazolja. Beadványában a panaszos megírta, hogy a lakcímnyilvántartás szerint állandó lakosként él Balatonberényben 1994. április 14. óta, ahova ’56-os emigránsként visszatelepült. Az év jelentős részét Balatonberényben tölti, de egyéb elfoglaltságai, rokonsága, gyógykezelések miatt sokszor utazik külföldre. A közműdíjakat rendszeresen fizeti.

A panaszos azt sérelmezi, hogy az Ör.-ben foglalt építményadó-mentességi rendelkezés alapján az önkormányzati adóhatóság nem tekinti életvitelszerűen ott-lakónak és nem ad mentességet az építményadó megfizetése alól. Kifogásolta egyúttal, hogy az önkormányzati adóhatóság az életvitelszerű lakóhely fogalmát nem egységesen értelmezi és alkalmazza, mivel tudomása szerint más adózók, akik más településen vagy külföldön is élnek/dolgoznak, az Ör.-ben foglalt adókedvezményben/mentességben részesülnek és nem fizetnek olyan mértékű adót, mint a panaszos.

2. A csatolt iratok tanúsága szerint a panaszos az önkormányzathoz is fordult és a Somogy Megyei Kormányhivataltól (a továbbiakban: kormányhivatal) felügyeleti intézkedést kért az adókivetés miatt, amelynek mellőzéséről döntött a kormányhivatal 2014. december 15-i válaszában, mivel az adókivetést jogszerűnek tartotta. A kormányhivatal a felügyeleti intézkedés mellőzése körében megállapította, hogy panaszos több beadványában is azt nyilatkozta, hogy az év teljes időszakában nem tartózkodik Magyarországon, sokat utazik külföldre, ugyanis házastársa Svájcban él, és gyógykezelése miatt Magyarországra nem tud utazni, továbbá 2014-es évben a panaszos összesen 8 hónapot tartózkodott Balatonberényben. A kormányhivatal a felügyeleti intézkedés mellőzése körében figyelembe vette az önkormányzat tájékoztatását is, mely szerint „*Balatonberényben köztudomású, hogy a család nem itt él.*" Mindezek alapján a kormányhivatal a felügyeleti intézkedés mellőzéséről döntött és megállapította, hogy az önkormányzati adóhatóság az építményadó kivetésekor jogszabálysértést nem követett el. Érvelésében a kormányhivatal arra a következtetésre jutott, hogy a panaszos *„nem tartózkodik folyamatosan, megszakítás nélkül az ingatlanban, családi élete helyszínéül nem szolgál."*.

3. A panaszban foglaltak megalapozott kivizsgálása céljából *az Önkormányzat jegyzőjétől* (a továbbiakban: önkormányzati adóhatóság) tájékoztatást kértem az ügyre továbbá arra vonatkozóan, hogy az önkormányzati adóhatóság egységesen alkalmazza-e az életvitelszerűség fogalmát az egyes adóalanyok tekintetében, illetőleg, hogy a helyi jogalkotás tervezi-e az életvitelszerűség fogalmának a módosítását.

Az önkormányzati adóhatóság megkeresésemre válaszolva 2015 októberében arról tájékoztatott, hogy a képviselő-testület 2015 novemberében tárgyalja a helyi adórendelet felülvizsgálatáról szóló előterjesztést a kormányhivatal törvényességi észrevétele alapján, amelynek keretében az életvitelszerűség fogalmát is pontosítani tervezik a kúriai és az alkotmánybírósági gyakorlatnak megfelelően. A jegyző válaszában kifejtette, hogy a panaszos ügyében az életvitelszerűségre adott adózói nyilatkozat alapján került sor a helyi adó megállapítására, az egyéb adózók építményadó-fizetési kötelezettségének felülvizsgálatát pedig az önkormányzat megkezdte.

2015 novemberében ismételten megkereséssel fordultam az önkormányzati adóhatósághoz annak érdekében, hogy a 2015. novemberi képviselő-testületi ülést követően tájékoztasson az Ör. módosításáról és egyéb adózók építményadó-fizetési kötelezettségének felülvizsgálatának eredményéről.

Az önkormányzati adóhatóság megkeresésemre válaszolva megküldte az új Ör.-t, amely az életvitelszerűség fogalmát és annak igazolási módját pontosítja. E szerint az új Ör. 5. § (1) bekezdés c) pontja szerint „Mentes az adó alól az önkormányzat illetékességi területén ténylegesen életvitelszerűen élő magánszemély tulajdonát, vagy részben tulajdonát képező lakás, üdülő". Az Ör. 1. §-a alapján életvitelszerű lakóhelynek minősül *„a természetes személy adózó az adóhatóság felé bejelentett lakását, üdülőjét otthonául használja, és ebből az ingatlanból szervezi az életét, családi élete helyszínéül szolgál, rendszeresen innen indul munkába vagy oktatási intézménybe, ide tér haza. A lakás, üdülő vonatkozásában az év minden hónapjában közüzemi szolgáltatásokat vesz igénybe. A lakás, üdülő ingatlan-nyilvántartási címe szerepel elsődleges elérési címeként a hatóságoknál, közműszolgáltatásoknál, és a magánszemély adózó nem rendelkezik más olyan lakással, üdülővel melyet életvitelszerűen használ és ezt a tényt, valamint az adótárgyként megadott lakás, üdülő életvitelszerű használatának tényét az adóhatóság felé hitelt érdemlően igazolja.*

*Az adótárgy lakás, üdülő életvitelszerű használatának igazolásának módja: lakcímkártya bemutatásával, közjegyzői okiratba foglalt nyilatkozattal, jogerős bírósági határozattal, amennyiben abból az életvitelszerű használat ténye megállapítható, valamint bejegyzett élettársi kapcsolatra vonatkozó okirattal, amennyiben abból a közös háztartás helye, valamint annak életvitelszerű használata megállapítható."*

Az önkormányzati adóhatóság válaszában ismertette továbbá a többi adózó bevallása felülvizsgálatának eredményét, ennek keretében tájékoztatott arról, hogy bizonyos adózok az Ör.-ben meghatározott egyéb jogcímen élveznek mentességet (pl. az építmény100 évnél régebbi és nem történt átépítés) de előfordult olyan eset is, hogy a felülvizsgálat eredményeként megállapítást nyert, hogy egyes adózók külföldön élnek, az ő esetükben az önkormányzati adóhatóság megkezdte az adókivetési eljárást.

**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.

Az alapvető jogok biztosa eljárása során vizsgálja, hogy akár a hatósági jogalkalmazás, akár az annak alapjául szolgáló jogszabály alapjoggal összefüggő visszásságot eredményez-e. Az ombudsmani gyakorlat eddig is világossá tette, hogy a biztos számára egy adott jogi szabályozás alapjogi aspektusú vizsgálatára, valamint a jogszabály hiányosságával, tartalmi hibáival, avagy a hatósági jogalkalmazással 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, valamint a jogalkalmazók irányába a normaszöveggel illetve a joggyakorlattal kapcsolatban felmerülő alapjogi, alkotmányossági aggályokat.

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 teszteket.

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 közteherviselési kötelezettséget, amelynek célja, hogy a zavartalan társadalmi működéshez, a közösség által ellátandó feladatokhoz szükséges anyagi fedezetet biztosítsa.

E kötelezettség a teherbíró képességen alapul, azaz mindenki olyan mértékben köteles részt vállalni a közös szükségletek fedezéséből, amennyire ezt körülményei lehetővé teszik. A közteherviselés ezen elvének az egyes hozzájárulás-típusokra és jogalanyokra való konkretizálása törvényi szabályozás feladata. Az Alaptörvényhez fűzött Kommentár szerint az Alaptörvény XXX. cikke a közös szükségletekhez való hozzájárulás tekintetében főszabályként két tényezőt vesz figyelembe: az egyik a *teherbíró képesség*, a másik a *gazdaságban való részvétel*. A közös szükségletként történő megfogalmazás egyben jól tükrözi, hogy valójában nem kizárólag az állam célját szolgálja a befizetés, hanem az állam által nyújtott gazdasági, szociális és kulturális szolgáltatásokat is ebből finanszírozzák, ami már közösségi érdek, és összefügg a társadalmi szolidaritás és a vásárolt jog elvével. Ugyanezt erősítette meg az Alkotmánybíróság is, amikor kimondta, hogy az *adó elsődleges rendeltetése*, hogy az adófizetés révén a természetes és jogi személyek a jövedelmi és vagyoni viszonyaiknak megfelelően hozzájáruljanak a közterhekhez, azaz megteremtsék a pénzügyi fedezetet az állami szervek fenntartásához, illetőleg – az állami újraelosztás révén – a különböző közérdekű feladatok ellátásához. Emellett azonban az adó – bár másodlagosan, de egyáltalán nem elhanyagolhatóan – az állami gazdaságpolitikának is fontos eszköze, amelynek segítségével a törvényalkotó direkt vagy indirekt módon orientálni tudja a gazdasági élet szereplőit [31/1998. (VI. 25.) AB határozat].

**III. Az ügy érdeme tekintetében**

A panaszos alapvetően azt sérelmezte, hogy az életvitelszerű ott-lakásnak és így az építményadó alóli mentesülés feltételeként az Ör. az adóalanyoktól a *tárgyév teljes időszakában folyamatos, megszakítás nélküli tartózkodást* követel meg, mely követelmény a panaszos álláspontja szerint olyan elvárás, amely az egyes adóalanyoktól nem várható el. Mindebből következően vizsgálatom elsősorban arra irányult, hogy az adókivetés során miként érvényesült a közteherviseléshez a teherbíró képesség alapján történő arányos hozzájárulás követelménye. E körben megvizsgáltam, hogy a helyi jogalkotás a Hatv. 6. § d) pontjában foglalt felhatalmazás keretében előírhatja-e az építményadó alóli mentesség feltételeként az életvitelszerű helyben lakást, illetőleg az életvitelszerűség meghatározása keretében megkövetelheti-e az egyes adóalanyoktól a *tárgyév teljes időszakában a folyamatos, megszakítás nélküli tartózkodást.*

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. 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 összefüggésben kell állnia a vagyontárgy értékével. Az Alkotmánybíróság többek között a 905/B/2000. AB határozatában elvi éllel mondta ki, 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 önkormányzatokat megillető helyi adókra és azok mértékére vonatkozó döntési jog értelmében a Hatv. 1. § (1) bekezdése szerint e törvény felhatalmazása és rendelkezései szerint a települési (községi, városi, fővárosi és kerületi) önkormányzat képviselőtestülete (a továbbiakban: önkormányzat) rendelettel az illetékességi területén helyi adókat (a továbbiakban: adót), valamint települési adókat vezethet be. Következésképpen az önkormányzat adókivetési joga a Hatv. 1. § (1) bekezdése értelmében a Hatv. rendelkezésein alapul, azaz végrehajtási jellegű, erre tekintettel a helyi jogalkotás adórendelete tartalmában nem lehet ellentétes a Hatv. rendelkezéseivel.

A fent hivatkozott AB határozatokkal azonos elvi álláspontot a Kúria Önkormányzati Tanácsa eddigi gyakorlatában több alkalommal foglalkozott a Hatv. 6. § c) pontja *„az adóalanyok teherviselő képességéhez igazodó”* fordulatának értelmezésével valamint a Hatv. 6. § d) pontjában az önkormányzati jogalkotó által a Hatv.-ban tételesen megjelölt mentességeken túl nyújtható mentességek körével.

A Hatv. 6. § c) pontjának *„a helyi sajátosságokhoz, az önkormányzat gazdálkodási követelményeihez és az adóalanyok teherviselő képességéhez igazodó”* fordulatának értelmezése kapcsán a Kúria a Köf.5.025/2014. számú határozatában megállapította, hogy az a Hatv. jogegyenlőségi szabálya: az önkormányzati jogalkotó a rendelet hatálya alá tartozó valamennyi adóalany esetében a kötelezettség mértékét a vagyontömegben megtestesülő értékhez kötheti, attól eltérni a helyi sajátosságok, avagy az önkormányzat gazdálkodási követelményei által indokolt esetben lehetséges.

A Hatv. az önkormányzatokat az adómegállapítási jog keretében – a 6. § d) pontban foglaltak szerint – felhatalmazza arra, hogy a Hatv.-ben 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 biztosítékául szolgáló jelzálogjog fennállásától, a lakásban lakóhellyel rendelkezők jövedelmétől függő mentességekkel, kedvezményekkel kibővítse. A Kúria megállapította, hogy a Hatv. rendelkezései ebben a tekintetben „minimumszabályként” értékelhetők, azaz az önkormányzati jogalkotó a törvényi mentességi szabályokon túl, további mentességeket adhat az adózóknak.

A fenti megállapítások fényében a Kúria Önkormányzati Tanácsa a Köf. 5017/2012/8. sz. és Köf. 5076/2012/4. sz. határozatában azt vizsgálta, hogy előírhatja-e az önkormányzat az építményadó alóli mentesség feltételeként az életvitelszerű ott lakást illetőleg azon felül az állandó lakóhely igazgatási úton való bejelentését. A Kúria megállapította, hogy a vagyoni típusú adók, így az építményadó esetében az érintett önkormányzat nincs tekintettel az adófizetési kötelezettségben érvényesítendő jogegyenlőségre akkor, ha a vagyontömeg értékén, és az adóalany teherbíró képességén felüli szempontokat is értékel a mentességek meghatározása során. Tehát az önkormányzat az adófizetési kötelezettséget, az ahhoz kapcsolódó mentességet nem teheti függővé az adóalany igazgatási szempontú lakhatásától, vagyis a lakcímnyilvántartásba való bejelentkezéstől. A Kúria Önkormányzati Tanácsa a Köf. 5025/2014/4. sz. határozatában korábbi megállapítását azzal egészítette ki, hogy az önkormányzat a mentességek megállapítása során nem, de az adóellenőrzési, illetve adóigazgatási eljárása során – az életvitelszerű lakhatás bizonyítékaként – figyelemmel lehet a lakcímnyilvántartás adataira.

A fentiek értelmében tehát az önkormányzat jogosult az adókivetésre és további adómentesség, illetve -kedvezmény biztosítására (azaz az adó mértékének, a kedvezmények mértékének és mentesség biztosításának meghatározására). A Hatv. értelmében az önkormányzati jogalkotás különösen a lakásra, a lakhatási körülmények értékelése alapján biztosíthat további mentességet vagy kedvezményt.

Az önkormányzati jogalkotás korábban ezt elsősorban az ingatlanokba állandó lakcímmel bejelentett adózók esetében biztosította, azonban a kúriai bírósági jogértelmezés rávilágított arra, hogy ez indokolatlan adminisztrációs többletkötelezettséget ró az adózókra, és a lakhatási céllal biztosított adókedvezmények és –mentességek jogszerű alapja csak a tényleges, azaz életvitelszerű helyben lakás lehet. *Következésképpen megállapítható, hogy az életvitelszerűség meghatározása a helyi jogalkotás feladata.*

A panasszal érintett esetben az Ör. 5. § (1) bekezdés c) pontja értelmében „*Mentes az* [építmény] *adó alól az önkormányzat illetékességi területén ténylegesen életvitelszerűen élő magánszemély tulajdonát, vagy részben tulajdonát képező lakóépület, üdülő* (…)". Az Ör. 1. §-a alapján az életvitelszerű lakóhelyet az adófizetésre kötelezett magánszemélynek nyilatkozatával és az ezt alátámasztó tényt dokumentumokkal kellett igazolnia, és ezen túlmenően az életvitelszerű lakóhelyre vonatkozóan az év minden hónapjában közüzemi szolgáltatást kell igénybe venni és elsődleges levelezési címként az adótárgyat képező ingatlannak és az adózónak kell a hatóságoknál, közműszolgáltatóknál szerepelnie.

Az Ör. 5. § (1) bekezdés c) pontja tehát kiveszi az adótárgyak közül az önkormányzat illetékességi területén ténylegesen életvitelszerűen élő magánszemélyek tulajdonában álló ingatlanokat. Figyelemmel a Hatv. 6. § d) pontjában foglaltakra álláspontom szerint az önkormányzat akkor mentesítheti jogszerűen az adóévben az építményadó alól az egyes ingatlanokat, ha az építmények a tényleges lakhatást, illetve ahhoz kapcsolódóan a Hatv. 6. § d) pontja szerinti szociális vagy azokhoz mérhető célokat szolgálnak. Általánosságban tehát jogszerű és nem kifogásolható az a jogalkotói szándék, amely a mentesség szabályozásakor figyelemmel van a tényleges, életvitelszerű lakáshasználat tényére.

Azt a kérdést, hogy valamely lakáshasználatot mikor lehet életvitelszerűnek tekinteni, csak esetről esetre, az összes körülmény mérlegelésével lehet megítélni. *Az a körülmény, hogy az adóalany a naptári évnek nem minden napján tartózkodik az ingatlanban, önmagában nem jelenti azt, hogy a lakáshasználat ne lenne életszerű.* Egy ilyen feltételrendszer a Hatv. 6. § d) pontjával ellentétes lenne.

*Fentiek alapján megállapítom, hogy az Önkormányzat azáltal, hogy a panaszosnak azért nem engedélyezett építményadó fizetési kötelezettség alóli mentességet, mert az évnek nem minden napján tartózkodott az ingatlanban és ez alapján a lakáshasználatát nem tekintette életvitelszerű ott-lakásnak, a közteherviseléshez a teherbíró képesség alapján történő arányos hozzájárulás követelményével összefüggő visszásságot eredményezett.*

**Intézkedésem**

*Figyelemmel arra, hogy az Önkormányzat 2016. január 1. napjával módosította az Ör.-t, melynek eredményeként az életvitelszerűség meghatározása körében már nem követeli meg az adóalanyoktól* a *tárgyév teljes időszakában folyamatos, megszakítás nélküli tartózkodást, így a vizsgált ügyre vonatkozóan intézkedést nem teszek. Felhívom ugyanakkor az önkormányzati adóhatóság figyelmét arra, hogy érdemben vizsgálnia kell, hogy az adózó életvitelszerű lakhatásra használja-e az ingatlant; önmagában a huzamosabb külföldi tartózkodás ténye nem adhat alapot az adómentesség megtagadására.*

Budapest, 2016. augusztus

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának**
**Jelentése**
**az AJB-779/2016. számú ügyben**

**Előadók: dr. Borza Beáta**
**dr. Gurbai Sándor**
**dr. Kozicz Ágnes**

## 1. Az eljárás megindítása, előzmények

Panaszos névtelen beadvánnyal fordult hozzám, amelyben egy nyugat-magyarországi kistelepülésen működő szociális intézményben élő fogyatékos ember életkörülményeit sérelmezte.

Tekintettel arra, hogy a beadványban leírtak alapján felmerült az emberi méltósághoz való joggal összefüggő visszásság, illetve az Alaptörvényben deklarált fogyatékossággal élő személyek védelme és az egyenlő bánásmód követelménye sérelmének gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 21. § a) és b) pontja, illetve (2) bekezdése alapján tájékoztatást kértem a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság főigazgatójától, az illetékes ellátottjogi képviselőtől, az Ellátott személy gondnokától. Munkatársaim az intézményben előre be nem jelentett helyszíni vizsgálatot folytattak.

## 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.”];
- *A kínzás és az embertelen, megalázó bánásmód tilalma* [Alaptörvény III. cikk (1) bekezdés „Senkit nem lehet kínzásnak, embertelen, megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek alávetni, valamint szolgaságban tartani. Tilos az emberkereskedelem.”];
- *A szabadsághoz és személyi biztonsághoz való jog* [Alaptörvény IV. cikk (1)-(2) bekezdés „Mindenkinek joga van a szabadsághoz és a személyi biztonsághoz. Senkit nem lehet szabadságától másként, mint törvényben meghatározott okokból és törvényben meghatározott eljárás alapján megfosztani. Tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés csak szándékos, erőszakos bűncselekmény elkövetése miatt szabható ki.”];
- *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, fogyatékosság, 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 fogyatékossággal 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 fogyatékossággal 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 (a továbbiakban: Ptk.)
- A fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló1998. évi XXVI. törvény (a továbbiakban: Fot.)
- Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (a továbbiakban: Eütv.)
- A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (a továbbiakban: Szoctv.)
- A Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóságról szóló 316/2012. (XI. 13.) Korm. rendelet
- A szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltatók, intézmények és hálózatok hatósági nyilvántartásáról és ellenőrzéséről szóló 369/2013. (X. 24.) Korm. rendelet
- A Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatalról, valamint a szakmai irányítása alá tartozó rehabilitációs szakigazgatási szervek feladat- és hatásköréről szóló 95/2012. (V. 15.) Korm. rendelet (Hatálytalan: 2015.IV. 1-től)
- A gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról szóló 149/1997. (IX.10.) Kormányrendelet (a továbbiakban: Gyer.)
- 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)

## 4. A megállapított tényállás

A beadvány szerint a szociális intézmény egyik részlegén egy ráccsal ellátott, kívülről nyitható ajtóval ellátott lakószobában „tartanak" egy személyt, ruhátlanul, mezítelen állapotban. A szoba berendezése egy padlóhoz rögzített vaságy, matrac nélkül, egy pokróc. Panaszos ottjártakor egy tálat és egy kanalat látott a földön. Kitért arra is, hogy az ott ellátott személy – tudomása szerint – hosszú évek óta él ilyen körülmények között, megesik, hogy a saját ürülékében tartózkodik ebben az elkülönített helyiségben; a lakók elmondása szerint a férfi sokszor kétségbeesetten üvölt, de nem szokták kivinni sétálni, levegőzni sem.

Tekintettel arra, hogy a biztos számára lehetőséget biztost az Ajbt. helyszíni vizsgálat folytatására, a panaszbeadványban rögzített körülmények miatt szükségessé vált azok megtekintése, és rögzítése.

### *4.1. Az intézmény működéséről*

A fogyatékos személyek, pszichiátriai és szenvedélybetegek integrált intézménye (a továbbiakban: Intézmény) 8 hektár területű, gondozott parkban helyezkedik el. Az ápolás céljára 2 épület szolgál; kiszolgáló épületek az intézmény egész területén: karbantartó műhely, garázs, mosoda, kazánház, irodahelyiség, gazdasági épületek, személyzeti ebédlő és konyha, foglalkoztató munkacsarnok és tornacsarnok. Az intézmény az egyes szakosított szociális és gyermekvédelmi, szakellátási intézmények állami átvételéről és egyes törvények módosításáról szóló 2012. évi CXCII. törvény értelmében 2013. január 1-től a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság (a továbbiakban: SZGYF) fenntartásába került.

Az Intézmény, *a 2013-2015. közötti időszakban folytatott fenntartói vizsgálatok alapján ideiglenes működési engedéllyel rendelkezik a személyi feltételek hiánya és a gondozottak nem megfelelő elhelyezési körülményei* miatt. A személyi feltételek vonatkozásában az Intézmény ugyan teljesítette a határozatlan idejű működési engedély kiadásához szükséges feltételeket, azonban a tárgyi feltételekben – az éves fenntartói ellenőrzések szerint – hiányosságok tapasztalhatók még; a működési engedély hatályát 2016. december 31-ig hosszabbították meg.

Az ügyben érintett székhely Intézményben 95 fő (ebből 7 fő pszichiátriai, 87 fő halmozottan fogyatékos) felnőtt korú értelmi fogyatékos, valamint 6 fő szenvedélybeteg személy él, akik önmaguk ellátására nem, vagy csak folyamatos segítséggel képesek, akiknek mentális gondozásáról, külön jogszabályban előírt egészségügyi ellátásáról, valamint lakhatásáról kell gondoskodni. A székhely Intézmény mindkét ellátás tekintetében a 2015-ös évben 100% körüli kihasználtsággal működött. A 2015. június 18-án tartott fenntartói ellenőrzés időpontjában 21 fő várakozott az intézményben való elhelyezésre. A 2013. évhez képest a fogyatékosok otthonába várakozók száma folyamatos emelkedést mutat; az intézményből való kiköltözés (családhoz vissza, saját lakásba) nagyon ritka, az ellátottak többnyire életük végéig az Intézményben maradnak.

A lakók szociális foglalkoztatás keretében munkával töltik napjaikat, valamint szakemberek által vezetett képességfejlesztő, egészségmegőrző, rekreációs és szervezett szabadidős programokon vesznek részt. Szívesen veszik ki részüket a lakókörnyezet csinosításában, a lakószobákban történő heverészés nem jellemző. Munka-rehabilitációs szociális foglalkoztatásban 67 fő, fejlesztő-felkészítő foglalkoztatásban pedig 5 fő vett részt. Ezenkívül szocioterápiás foglalkoztatásokat is szerveznek. Az Intézményben rendszeresen szerveznek sportos napokat, szórakoztató programokat (főként intézményen belül) és kirándulásokat az ellátottak részére.

*Elhelyezés*

Az ellátottakat többnyire szakmai szempontok alapján helyezik el a szobákban, azonban kölcsönös szimpátia esetén szabadon dönthetnek szobatársaikról. Az intézményen belüli elhelyezésről protokollt dolgozott ki az integrált intézmény, amelyet minden telephelyen alkalmaznak.

*Étkezés*

Az Intézményben biztosított a napi 5 étkezés, az ebéd minden esetben meleg étel. Orvosi javaslatra a diétás étkezés is megoldott. Az étlap jól látható helyen kerül kihelyezésre. Az étel minőségével és mennyiségével kapcsolatban lényeges panasz nem volt, bár az ellátottak egész napi étkezését 500 Ft körüli összegből kell megoldani. Az intézmény konyhájáról lehetőség van „külsős étkezők" számára is az étkezést igénybe venni.

*Panaszmechanizmus*

Az Intézmény házirendje tartalmazza a panasztétel lehetőségét. Megalapozott panasz évek óta nem érkezett sem az Intézményvezetőhöz, sem a Fenntartóhoz, sem az Érdekképviseleti Fórumhoz, sem az Ellátottjogi képviselőhöz. Az ellátottak problémáikat a gondozóknak jelzik, akik a jelezett problémákat azonnal próbálják orvosolni.

*Korlátozó intézkedések*

Az Integrált Intézmény a korlátozó intézkedések alkalmazásáról eljárásrendet alakított ki, azonban korlátozó intézkedés elrendelésére nem került sor.[1]

[1] Az SZGYF, mint fenntartó 2015. augusztus 12-én tartott fenntartói ellenőrzéséről készített feljegyzésből.

### *4.2. A helyszíni vizsgálat tapasztalatai*

A panaszbeadványban szereplő fogyatékossággal élő Ellátottat a fogyatékos személyek elhelyezésére szolgáló épület földszintjének jobb épületszárnyán helyezték el. Ezen a szárnyon két lakószoba található és egy helyiség, amelyből egyrészt egy fürdőszoba nyílik, másrészt pedig az a szoba, ahol az Ellátott él. Az Ellátott szobája kb. 10-12 $m^2$ nagyságú. A szoba ajtajának felső része üveggel és ráccsal ellátott. A szoba ajtaja csak kívülről nyitható, belülről nem, a kilincs helye üres. A szoba ablaka nyitható, belülről rácsot helyeztek el rajta. A szoba közepén található a padlózatba rögzített vaságy, amely az egyetlen berendezési tárgy a szobában. A szobában lapradiátort szereltek fel, amely a helyszíni vizsgálatkor meleg volt. A szoba tiszta volt, fel volt mosva.

Munkatársaim megérkezésekor, 9:30 perckor, az Ellátott az ágyon feküdt összegörnyedve, egy kopott pokróccal letakarva, nem volt rajta ruha. Az ágy fekvőrészének vasrácsán sem matrac, sem pokróc, nem volt, az Ellátott a vasrácson feküdt. Az ágyon párna sem volt, az Ellátott egy kisebb textíliát kapott, arra tette a fejét. Az ágy előtt, a padlóburkolaton egy üres műanyagtányért és – szintén a padlón – egy kanalat láttak. Az Ellátott szobájában rengeteg légy volt, rászálltak az Ellátottnak a pokróc alól alig kilátszó arcára is.

Az Ellátott a szemkontaktust felvette. Simogatásra elmosolyodott. Az Ellátott a kezének megérintésére, kézben tartására mosolyog, tartja a szemkontaktust. Amikor az ápolószemélyzet egyik tagja teát nyújtott felé, eltolta a karját, jelezve, hogy nem szomjas.

Munkatársaim az épületszárny másik két szobájában elhelyezett lakókkal is terveztek beszélgetni az Ellátottal kapcsolatos bánásmódról, de az egyik szobában egy verbálisan nem kommunikáló autizmussal élő személyt helyeztek el, aki a vizsgálat idején nem tartózkodott az Intézményben, míg a másik szobában olyan fogyatékossággal élő személyek laknak, akik verbálisan szintén nem kommunikálnak.

Az ápolószemélyzet megkérdezett tagja arról számolt be, hogy az Ellátott önállóan táplálkozik. A ruhaneműt egyéb holmit nem tűri meg magán, ahogyan a pelenkát sem, megeszi azt. A vizelet és a székletürítés a földre és az ágyra történik. Azért nincs az Ellátott ágyán matrac, mert azt is megeszi. Ha alszik, leteszik az ágy végébe az ételt egy műanyag tányérban, és ha az Ellátott felkel, megeszi. Az ápolószemélyzet megkérdezett tagja szerint jól eszik. Tisztálkodás előtt megmutatják a törölközőt az Ellátottnak és ő tudja, hogy fürdetési idő van. Egy másik ápoló a fürdetés kapcsán elmondta, hogy az nehézkesebb, az Ellátott nem engedi, hogy a nemi szervéhez nyúljanak; az orvosi vizsgálatok során (a vérvételt hozza fel példának) együttműködő. Arra a kérdésre, hogy az Ellátott ki szokott-e jönni szobájából az ápoló elmondta, hogy „kijön, ha kiengedjük". Mentálhigiénés munkatárs foglalkozik vele, nem tudja heti hány alkalommal, hétfőn biztosan; ezzel a munkatárssal jó kapcsolatban van az Ellátott, vele kimegy az udvarra sétálni, segítségével fel is öltözik. Elmondása szerint félnek tőle a lakók, mert néha agresszív. Kitért arra is, hogy az ápolók munkája nagyon megterhelő, az 50 fő ellátottal kapcsolatos ápolási tevékenységet ketten végzik.

Az Intézményvezető és munkatársai elmondása szerint az Ellátott 1989-ben került be az Intézménybe; az életút anamnézis alapján születésétől kezdve állami gondozásban nevelkedett. A vezetőség szerint „magatartászavaros, fogyatékossággal élő lakók speciális elhelyezésére nincs lehetőség." Az Intézményben csak felnőttek élnek, kikerülés szinte nincs. 50-60 fő van várólistán, leginkább a megyéből.

Az Ellátottal kapcsolatosan a vezetőség úgy látja, hogy gondozásához „speciális személyzet kellene." Az Ellátotthoz „10 főt kellene tenni." „Tegnap [2015. október 6.] ki lehetett hozni [az Ellátottat] sétálni. Ez nem az időjárástól függ, hanem az állapotától." A vezetőség elmondása szerint „[az Ellátott] szeret enni. Ha látja, hogy hozzák az ételt, megnyugszik."

A gyógyszerelést negyedévente pszichiáter vizsgálja felül. Hetente kétszer rendel pszichiáter szakorvos. Az Ellátott 2015 szeptemberében 3 hétig volt a sümegi kórházban, a pszichiátrián, ezalatt rendbe tették a szobáját. Az Ellátott szobájában minden héten kimeszelnek.

Az Ellátottnak hivatásos gondnoka van. A gondnokság alá helyezés felülvizsgálatával kapcsolatosan nemrégiben az Intézményben járt egy bírónő, odament az Ellátott szobájához, benézett, de nem ment be.

Az Ellátott gyermekvédelmi szakellátásból került az Intézménybe. Szülők, hozzátartozók nem látogatják. 11 éve 8-10 ágyas szobák voltak az Intézményben, akkor rácsos ágyban volt elhelyezve. Pépes ételt eszik. A vezetőség szerint a korlátozó intézkedések szabályzata alkalmazhatatlan az Ellátott esetében. A szokásosan szedett gyógyszerei mellett egyéb nyugtatószert nem adnak az Ellátottnak, fizikailag nem rögzítik. Az intézmény vezetője szerint vélhetően egy férfi ápoló jobban tudná Ellátottat gondozni..

### *4.3. A megkeresett szervek válaszai*

#### *4.3.1. A fenntartói ellenőrzések*

Az SZGYF főigazgatója rendelkezésemre bocsátotta a legutóbbi három fenntartói (2013., 2014., 2015. évi) ellenőrzésről készült feljegyzést, valamint a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal (a továbbiakban: NRSZH) 2015-ben folytatott helyszíni ellenőrzéséről készült jegyzőkönyvet.

A Szoctv. 92/B. § b) pontja alapján az SZGYF, mint fenntartó ellenőrzi az intézmény működésének törvényességét; az SzCsM rendelet 13. § b)-d) pontjai értelmében az állami fenntartó a Szoctv. 92/B. §-ában meghatározott feladataira figyelemmel, legalább évente egyszer ellenőrzi és ennek alapján átfogóan értékeli a személyes gondoskodást nyújtó intézmény működését. Az értékelés magában foglalja különösen az intézmény feladatainak ellátására vonatkozó *szakmai program megvalósulását; az intézmény működésének általános feltételeit, a tárgyi, a személyi, a működési, illetve a szakmai feltételeket; a gondozási tervek hatékonyságát, eredményességét, összhangban az intézményben folyó ápolási-gondozási munkával.*

A legutóbbi, 2015. augusztus 12-i fenntartói ellenőrzésről készített feljegyzés összegzése rögzíti, hogy az intézmény ideiglenes működési engedéllyel rendelkezik, amelynek oka a személyi feltételek hiánya, illetőleg a gondozottak nem megfelelő elhelyezési körülményei. A személyi feltételek vonatkozásában az Intézmény teljesítette a határozatlan idejű működési engedély kiadásához szükséges feltételeket azonban a tárgyi feltételekben hiányosságok tapasztalhatók. Az Új-épületben 10 db kétágyas szoba alapterülete 9,54 $m^2$ és 10,54 $m^2$ között található, tehát az 1/2000. (I. 7.) SzCsM rendelet 41. §-ában meghatározott egy ellátottra jutó hat négyzetméter lakóterület 20 fő ellátott esetében nem biztosított. A székhely intézményben az akadálymentes közlekedés mindenütt megoldott. A személyi térítési díjak megállapítása, és az ellátottak tájékoztatása megfelel a jogszabályokban foglalt rendelkezéseknek. Az Integrált Intézmény általános működési feltételeit tekintve 2014. évben a Szervezeti és Működési Szabályzat, a Házirend, valamint a Szakmai Program átdolgozásra került. A székhely intézményben az elmúlt években megvalósult beruházások, felújítások meghozták gyümölcsüket, az ellátottak mára már igényes, otthonias környezetben tölthetik napjaikat.

Az NRSZH – a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatalról, valamint a szakmai irányítása alá tartozó rehabilitációs szakigazgatási szervek feladat- és hatásköréről szóló 95/2012. (V. 15.) Korm. rendelet[2] 5. § (1) bekezdés a) pontja alapján – ellenőrzi, hogy a szociális szolgáltató működése megfelel-e a működési engedélyben és a jogszabályokban foglaltaknak; a jegyzőkönyvben rögzítettek alapján a következőket ellenőrizte az NRSZH: tárgyi feltételek, dokumentációs rend (intézményi dokumentációk, tanúsítvány, szakmai program, szervezeti és működési szabályzat, házirend, szabályzatok, nyilvántartás, kérelem, előgondozás, megállapodás, megállapodás felmondása, egyéni gondozási, egyéni fejlesztési terv), személyi feltételek, pénzügyi feltételek, ellátotti jogok érvényesülése, korlátozó intézkedések, panaszkezelés, érdekképviselet, szakmai jellemzők.

[2] Hatálytalan 2015. április 1-től; Lásd: 74/2015. (III. 30.) Korm. rendelet

### *4.3.2. Az Ellátott gondnokának válasza*

Megkeresésemben a következő kérdések vonatkozásában kértem az Ellátott *gondnokának* tájékoztatását:

- Mikor és miként szerzett tudomást a gondnokolt személy ellátásának körülményeiről? Az ügyben élt-e bármely szervezet vagy személy felé jelzéssel? Jelzése nyomán történt-e változás az ellátott személy életkörülményei javítása tekintetében?
- Érkezett-e jelzés, panasz Önhöz az érintett személy intézményi elhelyezésével (állapotával, gondozásával, viselkedésével) kapcsolatban? Amennyiben igen, az mire irányult? Milyen intézkedéseket tett a jelzés, panasz alapján?
- Jelezte-e az intézmény munkatársai közül bárki Önnek, hogy az érintett személy ellátása szakmai szempontból meglehetősen körülményes?
- Az intézmény munkatársai kérték-e az Ön közreműködését és/vagy segítségét abban, hogy az érintett személynek megfelelőbb ellátási körülményeket biztosítsanak? Amennyiben igen, milyen módon tudott segítséget nyújtani az ügyben?
- Milyen gyakorisággal látogatja gondnokoltját? Mikor látta legutóbb személyesen gondnokoltját? Milyen konkrét gondnoki feladatokat lát el az ellátott személy gondnokaként?
- Milyen módon kommunikál gondnokoltjával? Gondnokoltja szükségleteiről, igényeiről miként szerez tudomást?
- Gondnoki feladatait megbízásos jogviszony vagy kormányzati szolgálati jogviszony keretében látja el?
- Milyennek találja gondnokoltja ellátásának körülményeit? Véleménye szerint, miként lehetne optimálisabb (élet)körülményeket biztosítani gondnokoltjának?

A gondnok 2008. november 20-tól látja el az Ellátott személlyel kapcsolatos gondnoki teendőket, megbízásos jogviszonyban, immár nyugdíjasként. Az Ellátott 2008 óta tartózkodik a jelenlegi gondozási épületében és helyén. A gondnok szerint az ellátott személy megfelelő, magas színvonalú ellátásban részesül, az éves jelentéseiben ezt minden alkalommal rögzítette. Folyamatosan tájékoztatják a gondnokolt állapotáról, személyes látogatásai alkalmával pedig a vonatkozó dokumentációt is megismerheti. Mindezekre tekintettel nem tett panaszt az ellátott személy életkörülményeit illetően senkinél, illetve egy szervezetnél sem; kitért ugyanakkor arra, hogy *az intézmény munkatársai többször kérték a segítségét az ellátott személy elhelyezésével kapcsolatban továbbá „közösen is gondolkodtak már a teendőkről, hiszen ezért volt a rengeteg orvosi vizsgálat”.* Véleménye szerint az Intézmény intézkedései szakmai szempontból is megfelelők.

A gondnok megírta, hogy az ellátott személy szekrényét – amelyben ruháit tárolják – a folyosóra helyezték ki, ugyanis össze akarta törni és bekente „mindenféle dologgal”. Látogatásai alkalmával édességet, joghurtot – és mindent, amit szeret – visz az ellátott személynek.

A gondnok tapasztalata szerint nem lehet beszélni az ellátott személlyel, megesik, hogy nem is engedi be gondnokát a szobájába, így a gondnok a nővérekkel szokta megbeszélni, hogy mit vásároljon az Ellátott számára. A gondnok rögzítette, hogy fél gondnokoltjától.

Álláspontja szerint az ellátott személy jó fizikai állapotban van, ezt jelzi, hogy az utóbbi időben több kilót hízott.

A gondnoknak 21 további gondnokoltja él még az intézményben.

### *4.3.3. Az ellátottjogi képviselő válasza*

Az ellátottjogi képviselőtől a következő kérdések tekintetében vártam tájékoztatást:

- Mikor és miként szerzett tudomást az érintett ellátott személy ellátásának körülményeiről? Az ügyben élt-e bármely szervezet vagy személy felé jelzéssel? Jelzése nyomán történt-e változás az ellátott személy életkörülményei javítása tekintetében?

- Érkezett-e jelzés, panasz Önhöz az érintett ellátott személy intézményi elhelyezésével (állapotával, gondozásával, viselkedésével) kapcsolatban? Amennyiben igen, az mire irányult? Milyen intézkedéseket tett a jelzés, panasz alapján?
- Jelezte-e az intézmény munkatársai közül bárki Önnek, hogy az érintett személy ellátása szakmai szempontból meglehetősen körülményes?
- Az intézmény munkatársai kérték-e az Ön közreműködését és/vagy segítségét abban, hogy az érintett személynek megfelelőbb ellátási körülményeket biztosítsanak? Amennyiben igen, milyen módon tudott segítséget nyújtani az ügyben?

Az ellátottjogi képviselőt az Intézmény elkülönített részlegén élő Ellátott egészségügyi állapotáról és ennek megfelelően kialakított ápoló-gondozó tevékenységről 2014. október 21-én, az első fogadóórája alkalmával szóban tájékoztatta az intézményvezető. Az intézményvezető bemutatta egyúttal az intézményben kialakított „Súlyos értelmi fogyatékossággal élő személyek ellátása alternatív terápiákkal és specifikus szükségleteikhez alkalmazkodó szakmai feltételek kialakítása bentlakásos intézményi ellátás keretében" című belső munkaanyagot is, amelynek mentén próbálják az Ellátott ápolását, gondozását a rendelkezésükre álló anyagi, és humán erőforrások, valamint szakmai eszközrendszer segítségével megoldani.

Az ellátottjogi képviselő a rendszeres fogadóórái alkalmával tapasztaltak alapján az intézményvezetőnek szóban észrevételt tett az ellátott személy gondozása során történt korlátozó intézkedések elrendelésével kapcsolatban. Az intézményvezetőt és az intézményvezető ápolót tájékoztatta a korlátozó intézkedés eljárási rendjéről, valamint a korlátozó intézkedés elrendelését és dokumentációját érintő ellátottjogi szempontokról.

A képviselő kitért arra is, hogy a minden hónap negyedik hét keddjén 10:00-tól 14:00-ig rendszeresen megtartott fogadóórái alkalmával panasz, vagy megkeresés az érintett Ellátott intézményi elhelyezésével kapcsolatosan nem érkezett. Az Intézmény munkatársai közül senki nem kereste fel, hogy az érintett Ellátott ellátása szakmai szempontból meglehetősen körülményes lenne és nem kértek arra vonatkozóan sem segítséget, hogy az Ellátottnak megfelelőbb ellátási körülményei legyenek.

#### *4.3.4. Az ELTE Bárczi Gusztáv Gyógypedagógiai Kar dékánjának válasza*

A vizsgálat eredményességéhez nélkülözhetetlennek tartottam a vizsgálattal érintett Ellátott fejlesztésére vonatkozó dokumentáció szakmai értékelését is, így azokat megküldtem az ELTE Bárczi Gusztáv Gyógypedagógiai Kar dékánjának. A mellékelt iratok áttanulmányozása után az érintett Ellátott fejlesztésével összefüggésben a következő szakmai alapú véleményt alakították ki azt leszögezve, hogy a megküldött dokumentáció rendkívül szűkös, kevés információt tartalmaz.[3] Nem lehet benne számos olyan, az érintett személlyel kapcsolatos adatot fellelni, ami a helyzet áttekintéséhez fontos lenne, így például, hogy milyen módszerrel, mikor, milyen életkorban és hol diagnosztizálták; nincsenek információk arról, hogy az élettörténete során hol és milyen típusú ellátásban részesült, így nincs módjuk a fejlődésmenet fényében látni a jelenlegi állapotot, hogy ez a fejlesztésekkel, támogatással elért maximum, vagy ezek hiányának súlyos terheit viseli az Ellátott, esetleg állapota progrediáló[4], stb.

Az érintett személlyel kapcsolatos megállapítások sematikusak és negativisztikusak, sok helyen a képességek finomabb leírása helyett a „nem mérhető" és a „nem alakítható ki" megjegyzések szerepelnek, a súlyos kijelentések minden objektív alátámasztást (pl. felmérő módszer, eszköz megnevezése) nélkülöznek. Szakmailag jelentősen kifogásolható az a megállapítás, amely szerint „állapotából kifolyólag kommunikációs szintjének emelése nem lehetséges" (mentális képességeken belül beszéd jellemzőinek leírásánál).

[3] Az Intézmény vezetője által munkatársaim rendelkezésére bocsátott valamennyi dokumentumot megküldtük az ELTE Bárczi Gusztáv Gyógypedagógiai Kar dékánjának.

[4] előrehaladott

Ezzel a kijelentéssel a fő probléma, hogy a kommunikációs lehetőségre minden embernek szüksége van – a kommunikáció alapvető jognak tekinthető – és *minden ember képes is valamilyen szinten kommunikálni. A fenti jellemzés a személyt életminőségének alapvető területétől fosztja meg, súlyosan negatív és előítéletes. A fejlesztési terv tartalma 3 éven keresztül ugyanaz.* Ha működik, nem látni a következő év tervezésében az eredményeket, ha nem működik, nem látni a szakmai reflexiókat, korrekciót, újragondolást. *A fejlesztés inadekvát módszereket tartalmaz,* pl. figyelemfelhívás, kockákkal játék, vagy az előzőekben kommunikációs gátoltsággal jellemzett személynél „beszélgetés". Esetenként nem differenciálódik, inkább keveredik a fejlesztés célja és feladata (utóbbira példa, hogy ruháját ne tépje szét). A fejlesztés túl nagy lépésekben tervezett, pl. ha egy személy nem képes a közösségbe beilleszkedni, célként túl nagy ugrás a teljes beilleszkedést megfogalmazni, ez implikáltan tartalmazza a biztos kudarcos kimenetet. A személy tevékenységének megfigyelését hónaponként lebontva rendszeresen csak 1,5-3 sor olvasható, ami nem ad kellő jellemzést az aktuális állapotról. Nem objektív, előre rögzített megfigyelési szempontok szerint, nem a viselkedés szisztematikus elemzésével történik.

*A fejlesztési tervből különösen hiányoznak:*

– az időbeli tájékozódás fejlesztése (az elő-és utóidejűség érzékeltetésétől kezdve);
– a kommunikáció lehetővé tétele (pl.: felmérés az állapotról, tárgy- vagy kép alapú kommunikációs próbálkozások);
– a viselkedésproblémák (agresszió) okainak feltárása, és az agresszió előzményének, lefolyásának és következményeinek objektív konkrét viselkedéses szintű leírása;
– szociális kapcsolatteremtés motiválása gyógypedagógiai módszerekkel;
– testkép, énkép alakítása.

Arra a kérdésemre, hogy szakmailag indokolt-e „fogyatékos és pszichiátriai diagnózissal rendelkező személyek egymástól elkülönített ellátása" a Kar munkatársainak véleménye szerint – hivatkozással a korábbi szakmai tapasztalatokra, a gyógypedagógiai ellátás általános elveire – általában szerencsés, ha a különféle problémákkal küzdő (akár fogyatékos, akár krónikus pszichiátriai, szenvedélybeteg) kliensek a szükségleteiknek megfelelő, lehetőség szerint minél inkább személyre szabott, ellátásban, gondozásban részesülnek. A felnőtt, idősödő fogyatékos és krónikus pszichiátriai beteg személyek életútja, kognitív képességmintázata, érzelmi, indulati működése, adaptív viselkedés repertoárja gyakran nagyon eltérő és – bár fizikai ellátásukban és maladaptív[5] viselkedésükben vannak közös elemek – a mindennapi tevékenységük, viselkedésszervezésük szintje erősen eltérő lehet. A fogyatékos személyek esetenként áldozattá válhatnak, kiszolgáltatottak, rosszabb helyzet-felismerési, helyzetkezelési és kommunikációs készségeik miatt a pszichiátriai/szenvedélybeteg kliens társakkal szemben nem tudják érdekeiket érvényesíteni, önmagukat megvédeni. Mivel az ilyen típusú intézmények is gyakran küzdenek szakember, idő- és energiahiánnyal, gyakran nem jut elég figyelem az együttes ellátás monitorozására, a harmonikus együttélés biztosítása érdekében a szükséges beavatkozások megtételére. Ezek hiányában azonban a két nagyon eltérő igényű és képességű populáció integrált intézményi ellátása sok veszélyt rejthet magában.

## 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.

[5] rosszul alkalmazkodó

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 fogyatékossággal élő személyek jogairól szóló egyezmény végrehajtásának segítésére, védelmére és ellenőrzésére. 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, a konkrét alapjogsérelmek és ezen alapuló panaszok megelőzése érdekében áttekinti a releváns jogi szabályozást, feltérképezi és jelzi a jogalkotásért felelős szervek irányába a felmerülő aggályokat.

### *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 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 éllel 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.”*

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 éllel állapította meg, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*.

Az Alkotmánybíróság szerint a jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is *világosak*, *egyértelműek*, működésüket tekintve *kiszámíthatóak* és *előreláthatóak* legyenek a norma címzettjei számára.

Az irányadó 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.[6] 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 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.[7] 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.[8]

### *5.2.3. A kínzás és az embertelen, megalázó bánásmód tilalma*

Az Alaptörvény III. cikk (1) bekezdése értelmében senkit nem lehet kínzásnak, embertelen, megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek alávetni, valamint szolgaságban tartani. E cikkhez hasonló szabályokat tartalmaznak az Emberi Jogok Európai Egyezményének 3-4. cikkei, amely szerint: Senkit nem lehet kínzásnak vagy embertelen, megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek alávetni (3. cikk). A 4. cikk pedig a rabszolgaság, illetve kényszermunka tilalmát fogalmazza meg. A korábbi Alkotmányban e rendelkezés kapcsán szerepelt a hozzájárulás nélküli orvostudományi kísérletek végzésének a tilalma. Az Alaptörvény e rendelkezéseket egyesíti. A kínzás, kegyetlen, embertelen bánásmód alkotmányi szinten történő tilalmának magyarázata a mai európai demokráciákban alapvetően nem a középkori jellegű személyi büntetések alkalmazásának az elkerülése. A strasbourgi esetjogot áttekintve az Emberi Jogok Európai Egyezményének 3. cikkébe ütköző magtartások a következő fő típusokba sorolhatók:

– iskolákban, büntetés-végrehajtási intézetekben alkalmazott testi fenyítések;
– kiadatás, kiutasítás tilalmának garantálása olyan országokba, ahol kínzás, kegyetlen megalázó bánásmód, illetve büntetés alkalmazása merülhet fel;
– egyes bánásmódok erősen hierarchizált szervezet esetében, mint a fegyveres szervezetek;
– szervezetek, intézmények, ahol az intézmény jellege, rendje folytán nyílhat alkalom a cikk megsértésére (ilyenek az elmegyógyintézetek vagy a büntetés-végrehajtási intézetek).

---

[6] 56/1991. (XI. 8.) AB határozat
[7] 64/1991. (XII. 17.) AB határozat
[8] 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 Alkotmánybíróság állásfoglalása[9] alapján a pszichiátriai betegek személyes szabadságát korlátozó eszközök, módszerek, eljárások alkalmazásának feltételeit törvényben kell rögzíteni, ugyanis ennek hiányában nem biztosított kellő mértékben a kínzás, a kegyetlen, embertelen, megalázó bánásmód tilalmának érvényesülése. E törvényi garanciákat célozta beépíteni az Eütv. 2001. évi módosítása (Eütv. 192. § (2) bekezdés, 10. § (3)-(4) bekezdés).

### *5.2.4. A szabadsághoz és személyi biztonsághoz való jog*

A személyes szabadság szintén az egyik legalapvetőbb jog, amelyet több más nemzetközi dokumentum is előír, így az Emberi Jogok Európai Egyezménye és a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya. A személyes szabadság és biztonság az ember fizikai biztonságát jelenti az állam egyes olyan intézkedéseivel szemben, mint a letartóztatás vagy őrizetbe vétel. Mindez azonban nem jelenti sem azt, hogy az államnak kötelezettsége mindenféle támadástól megvédeni az állampolgár és ennek sikertelensége esetén a kárait megtéríteni, sem azt, hogy semmilyen okból nem kerülhet sor ilyen intézkedésre. Az Alkotmánybíróság a 36/2000 (X. 27.) határozatában kifejtette, hogy pszichiátriai betegek személyes szabadságának korlátozása nem valósíthat meg kínzást vagy kegyetlen, embertelen, megalázó bánásmódot; ez a tilalom abszolút, azaz nem lehet mérlegelni vele szemben semmilyen más alkotmányos jogot vagy feladatot. Ezen felül a szabadság korlátozásnak meg kell felelnie a szükségesség és arányosság követelményeinek. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint az Eütv. 190. § c) pontjában, és 192. § (1) bekezdés utolsó mondatában foglalt rendelkezések – a szabadságkorlátozást lehetővé tevő törvénnyel szembeni alkotmányos elvárások szempontjából – csak akkor elégségesek, ha a törvény más rendelkezései iránymutatást adnak arra nézve, hogy milyen típusú kényszerítő intézkedéseket lehet igénybe venni, ehhez kapcsolódva melyek az időszakos ellenőrzés és gondoskodás szabályai, az elrendelés maximális időtartama. Ennek hiányában kiüresedik magának a „mértéknek", a korlátozás nagysága figyelembevételének – egyébként kötelező – törvényi előírása. Az alapjogkorlátozásnak az elérendő cél és az alkalmazott eszköz viszonyában határozott törvényi rendelkezésen kell alapulnia. A korlátozó módszerek és eljárások tekintetében azok az előírások, amelyek szerint azt csak a kezelőorvos rendelheti el, illetve jóvá kell hagynia [192. § (2) bekezdés], illetve, hogy az egészségügyi dokumentációban meg kell jelölni a korlátozásokat, azok indítékait, alkalmazásuk időtartamát, valamint az, hogy a korlátozó módszerek és eljárások alkalmazása esetén a beteg állapotát és testi szükségleteit rendszeresen ellenőrizni kell [10. § (5) bekezdés], nem pótolja a hiányzó törvényi garanciát, nevezetesen a szabadságjogot súlyosan korlátozó eszközök törvényi szabályozását, az Alkotmány 54. § (2) bek.be ütköző módszerek kategórikus tiltását. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint nemcsak az jelent „önkényes" szabadságkorlátozást, amikor azt feltételek hiányában foganatosítják, hanem „önkényességhez" vezethet az is, amikor a szabadságkorlátozás módozatainak megválasztása tekintetében a jogalkalmazót semmilyen konkrét előírás nem köti. A 66/1991. (XII. 21.) AB határozat deklarálja, hogy a személyes szabadsághoz való alapvető emberi jogot – az Alkotmány garanciális 8. § (1) és (2) bekezdésére figyelemmel – csak törvényben lehet korlátozni, ugyanakkor ennek a korlátozásnak az elérni kívánt, alkotmányosan elismert célhoz képest szükségesnek és arányosnak kell lennie. Az arányosság értékeléséhez az is hozzátartozik, hogy a korlátozás folytán bekövetkező és eleve ki nem küszöbölhető sérelmek elfogadható enyhítésére garanciákat biztosítson a jogalkotó. Az Alkotmánybíróság ezt az álláspontját több későbbi határozatában: 31/1997. (V. 16.) ABh, 63/1997. (XII. 11.) ABh, 5/1999. (III. 31.) ABh. is megerősítette.

### *5.2.5. A hátrányos megkülönböztetés tilalma, a fogyatékossággal 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, fogyatékosság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.

[9] Lásd: 36/2000. (X. 27.) AB határozat

Az Alaptörvény XV. cikk (4) bekezdése továbbá előírja, hogy Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti, a XV. cikk (5) bekezdése emellett külön is kiemeli, hogy Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.

A két évtizedes, töretlen, az Alaptörvény fenti rendelkezése alapján továbbra is irányadónak tekinthető alkotmánybírósági gyakorlat rögzíti, hogy a *hátrányos megkülönböztetés tilalma* arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként, egyenlő méltóságú személyként kell kezelnie, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni.

A megkülönböztetés alkotmányossága tekintetében az Alkotmánybíróság két mércét alkalmazott. Az alkotmányos alapjogok tekintetében megvalósuló egyenlőtlen bánásmód esetén annak alkotmányossága az alapvető jogok korlátozására irányadó szükségességi-arányossági teszt alapján ítélhető 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 *fogyatékossággal élőket*. Az Alaptörvény tehát az időseket és a fogyatékossággal 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 fogyatékosság) 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 esetjog szerint az állam szabadságot élvez abban, hogy milyen módon, milyen jogi, normatív és anyagi eszközökkel teljesíti az esélyegyenlőség előmozdítására vonatkozó alkotmányos kötelezettségét, mint államcélt: e körben mérlegelni lehet az eszközök megválasztásában az állam teherbíró képességét.

### *5.2.6. 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 fogyatékossággal élő személy számára, a fogyatékosság 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 fogyatékossággal élő személyek hátrányos megkülönböztetését tartalmazó törvények, rendelkezések, szokások és gyakorlat módosítása vagy eltörlése érdekében;

c) figyelembe veszik a fogyatékossággal 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 fogyatékosság 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 fogyatékossággal 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 fogyatékossággal 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 fogyatékossággal 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 fogyatékossággal 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 fogyatékossággal élő személyeket érintő kérdésekkel kapcsolatos más döntéshozatali eljárásokban a részes államok szorosan egyeztetnek, amelybe aktívan bevonják képviseleti szervezeteiken keresztül a fogyatékossággal élő személyeket, ideértve a fogyatékossággal 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 fogyatékossággal élő személyek jogainak hatékonyabb szabályozását biztosító rendelkezéseit. A jelen Egyezményben részes államok joga, szerződései, 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 fogyatékossággal élő személyek jogairól szóló egyezmény végrehajtásának segítésére, védelmére és ellenőrzésére.*

A szerződések jogáról szóló Bécsi szerződés[10] 31. cikke értelmében a szerződést jóhiszeműen, kifejezéseinek szövegösszefüggésükben szokásos értelme szerint valamint *tárgya és célja figyelembevételével kell értelmezni.* A fogyatékossággal 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 fogyatékossággal élő személy számára, *és a velük született méltóság tiszteletben tartásának előmozdítása.* Az Egyezmény alapelvei között elsőként említi továbbá, hogy *a fogyatékossággal élő személyeket is megilleti a veleszületett méltóság, az egyéni autonómia tisztelete, beleértve a saját döntés meghozatalának szabadságát és a személyek függetlenségét.*[11] Ebből következően a jelentés tartalmában az emberi méltóság alapjogi védelmének primátusából vezeti le a fogyatékossággal élő személyeket megillető további és felhívott alapjogok érvényesülésének problémáit.

Mindehhez kapcsolódóan szeretném kiemelni, hogy a fogyatékosságtudomány szakértői szerint paradigmaváltást jelent az Egyezmény elfogadása. Nagy előrelépést jelentett a fogyatékossággal 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.[12]

*Az ombudsman alkalmas arra, hogy a maga semleges és kiegyensúlyozó, közvetítő szerepével, illetve a kizárólag az alapjogvédelemre fokuszáló 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 fogyatékossággal élő emberek alapvető emberi jogainak érvényesülésében.

#### *5.3.1. A korlátozó intézkedések*

A CRPD-nek a személy szabadságáról és biztonságáról szóló 14. cikke értelmében

1. a részes államok biztosítják, hogy a fogyatékossággal élő személyek, másokkal azonos alapon

a) 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 fogyatékosság megléte semmilyen esetben nem indokolhatja a szabadságtól való megfosztást.*

2. A részes államok biztosítják, hogy amennyiben valamely eljárásban fogyatékossággal élő személyeket megfosztanak szabadságuktól, a nemzetközi emberi joggal összhangban másokkal azonos alapon jogosultak garanciákra, továbbá a jelen Egyezmény célkitűzéseinek és elveinek megfelelő elbánásban részesülnek, beleértve az ésszerű alkalmazkodásról szóló rendelkezést is.

Az Alaptörvény III. cikk (1) bekezdése értelmében *senkit nem lehet kínzásnak, embertelen, megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek alávetni, valamint szolgaságban tartani.* A IV. cikk (1)-(2) bekezdés kimondja, hogy mindenkinek joga van a szabadsághoz és a személyi biztonsághoz. *Senkit nem lehet szabadságától másként, mint törvényben meghatározott okokból és törvényben meghatározott eljárás alapján megfosztani.*

[10] Magyarországon kihirdette a 1987. évi 12. törvényerejű rendelet

[11] ENSZ Egyezmény 3. cikk a) pont

[12] Theresia Degener, az ENSZ Fogyatékosügyi Bizottságának alelnöke, az ENSZ Egyezmény kidolgozásának aktív résztvevője; 2013. január, Trier, Academy of European Law

Az Intézmény rendelkezik a korlátozó intézkedések alkalmazásával kapcsolatos szabályzattal. Az alapelvek között elsőként rögzíti, hogy az SzCsM rendelet 101/A. § (1) bekezdése értelmében pszichiátriai betegek, szenvedélybetegek és fogyatékos személyek bentlakásos intézményében, ha az ellátott személy veszélyeztető vagy közvetlen veszélyeztető magatartást tanúsít, az Eütv. vonatkozó rendelkezéseit kell értelemszerűen alkalmazni. Az alapfogalmakra szintén kitér, a következők szerint:

*Korlátozó intézkedés* az a fizikai, kémiai, biológiai, vagy pszichikai módszer, eljárás, amellyel a veszélyeztető, vagy közvetlenül veszélyeztető magatartást tanúsító beteg/ellátott személyt személyes szabadságában korlátozzák.[13]

*Veszélyeztető magatartás* a beteg – mentális zavara következtében – saját vagy mások életére, testi épségére, egészségére jelentős veszélyt jelenthet, és a kezelés hiánya állapotának további romlását eredményezné, amely a 196. § c) pontja szerinti gyógykezeléssel hárítható el, de a megbetegedés jellegére tekintettel a sürgős intézeti gyógykezelésbe vétel nem indokolt.[14]

*Közvetlen veszélyeztető magatartás* a beteg – akut mentális zavara következtében – saját vagy mások életére, testi épségére, egészségére közvetlen és súlyos veszélyt jelent, és az azonnali kezelés hiánya állapotának további romlását eredményezné, amely a 196. § b) pontja szerinti azonnali intézeti gyógykezeléssel hárítható el.[15]

*Pszichikai korlátozás* egyrészt a pszichiátriai beteg felszólítása a veszélyeztető, illetve a közvetlen veszélyeztető magatartástól való tartózkodásra, illetve az ilyen magatartások abbahagyására, valamint a veszélyeztető, illetve a közvetlen veszélyeztető magatartás elhárítását célzó beavatkozásokkal, kezelésekkel történő együttműködésre való felszólítás; másrészt az előbbi korlátozás eredménytelensége esetén az arra való figyelmeztetés, hogy egyéb korlátozó intézkedés alkalmazása következik;

*Fizikai korlátozás* a pszichiátriai beteg szabad mozgásának megtagadása, illetve mozgási szabadságának testi kényszerrel, fizikai és mechanikai eszközökkel, berendezésekkel való korlátozása, így különösen az osztály, a részleg és az intézet elhagyásának megtagadása és megakadályozása, az intézet területén történő mozgás korlátozása, az elkülönítés, a testi kényszer, a rögzítés, valamint a lekötés;

*Kémiai vagy biológiai korlátozás* a veszélyeztető, illetve a közvetlenül veszélyeztető magatartás elhárításához szükséges mennyiségű gyógyszer beleegyezés nélkül történő alkalmazása;

*Egyéb korlátozó intézkedés* az előbbiekben felsorolt fizikai, kémiai vagy biológiai, illetve ezek komplex alkalmazásával történő korlátozás.[16]

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 – annak 1.§ (2) bekezdése alapján – az SzCsM rendeletre figyelemmel, az abban foglalt eltérésekkel kell alkalmazni.

A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (a továbbiakban: 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, valamint a Szoctv. is további speciális rendelkezéseket tartalmaz; az Eütv. pedig háttérjogszabályként az általános rendelkezéseket rögzíti.

[13] Eütv. 192. § (1) bekezdés
[14] Eütv. 188. § b) pont
[15] Eütv. 188. § c) pont
[16] ESzCsM rendelet 1. § (1) bekezdés

Az Ellátott 8 éve él a fogyatékos személyek ellátására kijelölt épület elkülönített részlegén; az ajtó kilincs híján nem nyitható belülről, így adott esetben a szobához tartozó mellékhelyiségben sem tudná szükségleteit önállóan elvégezni. Az egyik ápoló elmondása szerint az Ellátott akkor tudja elhagyni a szobát, ha kiengedik; ha valamire szüksége van – így adott esetben a mellékhelyiség használatára –, jeleznie kell az ápolóknak. Figyelemmel azonban arra, hogy – az ápolók elmondása szerint – ketten látnak el 50 főt, ami meglehetősen nagy terhelést jelent, így nem garantálható az Ellátott megfelelő ellátása. Az Ellátott helyzetét az sem könnyíti meg, hogy a szomszédos lakószobákban verbálisan nem kommunikáló személyeket helyeztek el, akik az Ellátott jelzéseit nem tudják továbbítani az ápolóknak.

A vezetőség elmondása szerint a korlátozó intézkedésekről rendelkeznek szabályzattal (a továbbiakban: Szabályzat), de mivel korlátozó intézkedések alkalmazására nem kerül sor, így azokat nem is dokumentálják. Ezt támasztotta alá az SZGYF 2015. augusztus 12-én tartott fenntartói ellenőrzése, valamint az NRSZH munkatársának 2015. április 8-án és 9-én tartott hatósági ellenőrzéséről készült jegyzőkönyv is, miszerint az Intézmény a korlátozó intézkedésekre vonatkozó eljárásrenddel, szabályzattal rendelkezik, azonban alkalmazására nem került sor. Fontos megjegyezni, hogy a korábbi (2013. és 2014. évi) fenntartói ellenőrzések nem tértek ki a korlátozó intézkedésekkel kapcsolatos intézményi gyakorlat ellenőrzésére, és az ügyben érintett ellátott személy ellátási körülményeire, elkülönítésére sem.

Az ellátottjogi képviselő ugyanakkor arról tájékoztatott, hogy az első fogadóóráját (2014. október 21.) követően tartott rendszeres fogadóóráin tapasztaltak következtében szóban észrevételt tett a korlátozó intézkedésnek az ellátott személy gondozása során való elrendelésével kapcsolatban, és tájékoztatta az intézményvezetőt, illetve az egyik ápolót, a vonatkozó eljárási rendről, a korlátozó intézkedés elrendelését és dokumentációját érintő ellátottjogi szempontokról.

A 2015. április 8-9-én tartott NRSZH ellenőrzésről készült jegyzőkönyv kitért azon kérdésekre is, mely szerint kezdeményezette-e intézkedést az ellátottjogi képviselő a fenntartónál jogszabálysértő gyakorlat megszüntetésére, valamint, hogy tett-e észrevételt az intézményben folytatott gondozási munkára vonatkozóan az intézmény vezetőjénél. Ezen kérdésekre nemleges válaszokat rögzítettek, így az ügyben érintett ellátott személy gondozási körülményeire és azok javítására vonatkozó intézkedésekre, a fenntartó számára történő jelzésre nem tért ki az ellenőrzés.

A helyszíni vizsgálaton tapasztaltak és a fentiek alapján – a Szabályzat alkalmazása, az előírt eljárásrend követése és a vonatkozó dokumentáció hiánya ellenére – a vizsgálat feltárta, hogy az *érintett Ellátottat elkülönítik az intézményben, ami korlátozó intézkedésnek minősül az ESzCsM rendelet 1. § (1) c) pontja értelmében is, amely rendelkezés az elkülönítést fizikai korlátozásként rögzíti, ugyanis az étintett személy mozgási szabadságát akadályozza.*

Amint azt a CRPD 14. cikk b) pontja is rögzíti, a fogyatékos személy személyi szabadságától csak a jogszabályokkal összhangban foszthető meg; azt pedig mind az SzCsM rendelet, mind az Eütv. rögzíti, hogy korlátozó intézkedést abban az esetben lehet alkalmazni, ha az ellátott személy veszélyeztető vagy közvetlen veszélyeztető magatartást tanúsít. Az Eütv. pedig kimondja, hogy a korlátozás csak addig tarthat, illetőleg olyan mértékű és jellegű lehet, amely a veszély elhárításához feltétlenül szükséges.[17] A helyszíni vizsgálat tapasztalatai, a tények és az Intézmény munkatársainak nyilatkozatai összevetésével további kérdésként merül fel, hogy amennyiben az érintett ellátott személy elkülönítését az Intézmény munkatársai nem tekintik korlátozó intézkedésnek, és mindezt ezen okból kifolyólag nem is dokumentálják, tanúsított-e, tanúsít-e veszélyeztető vagy közvetlen veszélyeztető magatartást az ellátott személy, és ennek következtében elkülönítése, mozgásszabadságának korlátozása – különös tekintettel annak rendkívüli hosszú tartamára – jogszerű-e.

Az Intézmény korlátozó intézkedésekről szóló szabályzata a következők szerint nem felel meg a vonatkozó hatályos jogszabályi rendelkezéseknek:

[17] Eütv. 192. § (1) bekezdés

1. A Szabályzat nem következetesen használja az „intézmény orvosának" megjelölést: a Szabályzat IV. 1. pontja szerint *orvos* jogosult a korlátozó intézkedés elrendelésére (a Szoctv. 94/G. § (2) bekezdése kifejezetten az *intézmény orvosát* jelöli meg), a Szabályzat IV. 6. pontjában pedig már az intézmény orvosának tájékoztatási kötelezettségéről szól.
2. A Szabályzat nem fogalmaz egyértelműen az intézmény orvosának akadályoztatása esetén történő korlátozás-elrendeléssel kapcsolatos eljárás, valamint tájékoztatási rendre vonatkozóan a IV. 1. pontban.[18] Az Eütv. 192. § (3) bekezdése értelmében ugyanis a korlátozásról az orvost haladéktalanul értesíteni kell, akinek 2 órán belül azt jóvá kell hagynia. Ennek hiányában a korlátozást haladéktalanul meg kell szüntetni.
3. Az ellátottjogi képviselő és a törvényes képviselő tájékoztatására vonatkozóan több határidőt is előír a Szabályzat: egyrészt a IV. 1. pontban, miszerint az ellátottjogi képviselőt, illetve az ellátott törvényes képviselőjét haladéktalanul, de történéstől függően, másnap reggel értesíteni kell a korlátozó intézkedés alkalmazásáról; a IV. 6. pontban pedig a Szoctv. 94./G. § (3) bek. alapján az ellátottjogi képviselő 48 órán belüli tájékoztatását írja elő az intézményvezetőnek. Ezzel kapcsolatban felhívom a figyelmet arra, hogy a Debreceni Terápiás Házban tett látogatásról szóló jelentésben[19] rögzítettek szerint, a megfelelő garanciarendszer és a hatékony panaszmechanizmus működtetése érdekében a szociális bentlakásos intézményekben is érvényesülnie kell az Eütv. 194. § (1) bek.-ben foglalt azon szabálynak, 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 javasoltam a Szoctv. és az SzCsM rendelet módosítását, amit az emberi erőforrások minisztere elfogadott. A jogszabályok várható módosítását figyelembe véve az Intézménynek is célszerű lenne a tájékoztatások haladéktalan megtételére vonatkozó kötelezettséget előírni.
4. A korlátozó intézkedés egyes formáihoz nem csatol a Szabályzat maximális időtartamot, csupán arra tér ki, hogy a korlátozó intézkedés csak addig maradhat fenn, amíg a veszélyeztető vagy közvetlen veszélyeztető állapot tart (Szabályzat IV. 1. pont), illetve a korlátozás olyan tartamú lehet, amely a veszély elhárításához szükséges. Kitér a Szabályzat arra is, hogy a korlátozás maximális időtartamát a korlátozást elrendelő személy egyénre szólóan – az egyéni intézkedési tervben rögzítetten – állapítja meg (Szabályzat IV. 3. pont). Fontos hangsúlyozni, hogy nélkülözhetetlen a maximális időtartam, mint garanciális és – az SzCsM rendelet 101/A. § 8) bek. b) pontja értelmében a házirendben – kötelező elemként történő megjelölése a korlátozó intézkedések egyes formáinál.
5. A Szabályzat a korlátozó intézkedések maximális időtartamánál az ESzCsM rendeletnek a korlátozó intézkedések felülvizsgálatára vonatkozó 5. § (7)-(9) bekezdéseit rögzíti; az ESzCsM rendelet ugyanezen szakasz 5. § (9) bek. úgy rendelkezik, hogy értelmi fogyatékosság 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 a felülvizsgálatot, dokumentációt és jelentést 168 óránként kell elvégezni. Az Egyesített Szent István és Szent László Kórház-Rendelőintézet, Merényi Gusztáv Kórház telephely, Pszichiátriai és Addiktológiai Centrum, Pszichiátriai Osztály zárt részlege látogatása során készített jelentésben[20] e kivételes rendelkezés hatályon kívül helyezését és értelmi fogyatékosság, demencia esetén is az általános szabály alkalmazását

[18] A Szoctv. 94/G. § (2) bekezdése értelmében (…) az intézmény orvosának elérhetősége hiányában az intézményvezető által műszakonként kijelölt, a korlátozó intézkedés alkalmazására döntési joggal rendelkező ápoló jogosult az intézkedés elrendelésére, ebben az esetben az intézmény orvosát és az intézmény vezetőjét a korlátozó intézkedés alkalmazásáról haladéktalanul tájékoztatni kell.

[19] Lásd: AJB-372/2015. számú ügy

[20] Lásd: AJB-410/2015. számú ügy

javasoltam 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 fogyatékosság vagy más ok miatt került-e sor. Erre tekintettel indokolt a jogszabály figyelemmel kísérése, és a rendelkezés hatályon kívül helyezése esetén a Szabályzat vonatkozó szabályát is módosítani szükséges.

6. Az Eljárásrend hiányosan tartalmazza „a korlátozó intézkedések egyes formái mellé rendelt megfigyelés szabályait", amelyre irányuló kötelezettséget az SzCsM Rendelet 101/A. § (2) bekezdés c) pontja írja elő. A Szabályzat IV. 4. pontja megismétli az Eütv. 192. § (4) bekezdésében, és nagy vonalakban az ESzCsM Rendelet 5. § (3) bekezdésében foglaltakat, valamint egy-egy általánosságban vett megfigyelési szabályt is meghatároz, azonban nem tartalmazza a korlátozó intézkedések egyes formái mellé rendelt speciális megfigyelési szabályokat, a megfigyelés gyakoriságát, valamint azt sem, hogy a megfigyelésnek ki kell terjednie arra is, hogy szükséges-e a korlátozó intézkedés további fenntartása, illetve szükséges-e az alkalmazott módszer megváltoztatása. Az ellenőrzés módját és gyakoriságát az orvos határozza meg és az erre vonatkozó döntését az ápolási dokumentációban rögzíti. Ugyanakkor az Eljárásrend, a farmakoterápia alkalmazásával összefüggésben meghatároz egy jelentős megfigyelési előírást.

Mindezekre tekintettel *megállapítom, hogy a korlátozó intézkedésekkel kapcsolatos eljárásrend és szabályzat nem a jogszabályoknak megfelelő megalkotása és alkalmazása a jogállamiság követelményéből következő jogbiztonsághoz való joggal összefüggésben, továbbá az érintett Ellátott személy elkülönítése, valamint az a tény, hogy a fenntartói ellenőrzések nem terjedtek ki a Szabályzat tartalmi vizsgálatára, az embertelen és megalázó bánásmód tilalmával, a szabadsághoz és személyi biztonsághoz való joggal, az egyenlő bánásmód követelményével, a fogyatékossággal élő személyek kiemelt védelmének állami kötelezettségével összefüggésben visszásságot okozott, továbbá nem felel meg a Magyarország által vállalt, a CRPD 4. cikkéből eredeztethető nemzetközi kötelezettségeinek sem.*

### *5.3.2. Habilitáció és rehabilitáció*

A CRPD 26. cikke kimondja, hogy

1. A részes államok megtesznek minden hatékony és szükséges intézkedést – ideértve a sorstársi segítségnyújtást is – annak érdekében, hogy a fogyatékossággal élő személyek számára az élet minden *területén biztosított legyen a legteljesebb függetlenség, a fizikai, mentális, szociális és szakmai képességek, valamint a teljes befogadás és részvétel elérése és megtartása.* E célból a részes államok átfogó habilitációs és rehabilitációs szolgáltatásokat és programokat hoznak létre, erősítik és kiterjesztik azokat, különös tekintettel az egészségügy, a foglalkoztatás, az oktatás és a szociális szolgáltatások terén, oly módon, hogy a habilitációs és rehabilitációs szolgáltatások és programok:

a) *a lehető legkorábbi szakaszban kezdődnek, és az egyéni igények és képességek multidiszciplináris értékelésén alapulnak;*

b) támogatják a közösségben való részvételt és az abba való befogadást, önkéntes alapon működnek, és a fogyatékossággal élő személyek lakóhelyéhez – a vidéki régiókat is beleértve – a lehető legközelebb vannak.

Az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdése szerint Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.

A Fot. 19. § értelmében a fogyatékos személynek joga van a rehabilitációra. E jog érvényesítését rehabilitációs szolgáltatások, ellátások biztosítják.

Az SzCsM rendelet 7. (1) bekezdés a) pontja értelmében gondozási tervet kell készíteni a szakosított intézményi ellátásban részesülő személyre vonatkozóan, ide nem értve az idősotthoni ellátásban részesülő gondozási szükséglettel nem rendelkező személyt és a támogatott lakhatást igénybevevő személyt. A gondozási terv elkészítéséről és az abban meghatározott feladatok teljesítéséről tartós bentlakásos, illetve átmeneti intézményi ellátásban részesülő személy esetén az intézmény vezetője gondoskodik.

A gondozási tervet, annak módosítását az ellátást igénybe vevő személlyel, illetve törvényes képviselőjével közösen kell elkészíteni. A gondozási terv eredményességének feltétele az ellátást igénybe vevő aktív közreműködése. A gondozási terv kidolgozását munkacsoport végzi, amelyben az ellátásban részesülő személlyel közvetlenül foglalkozó szakember, valamint az intézményvezető által kijelölt szakemberek vesznek részt (pl. orvos, gyógypedagógus, foglalkoztatás vezető, mentálhigiénés szakember).[21]

A gondozási terv egyik típusa az *egyéni fejlesztési terv,* amely a fogyatékos személyek rehabilitációs intézményében, valamint a fogyatékos személyek otthonában, illetve a lakóotthonban elhelyezett személy részére az egyénre szabott bánásmód leírását, az önellátási képesség fejlesztését tartalmazó dokumentáció. Az egyéni fejlesztési terv az ellátott személyről készített (gyógy)pedagógiai, egészségi és mentális állapotra vonatkozó jellemzés alapján készül.[22]

*Az egyéni fejlesztési terv tartalmazza*

a) az ellátást igénybe vevő állapotának leírását és az abban bekövetkezett változást, az egyéni fejlődést,

b) az egyénileg szükséges külön szolgáltatásokat, pedagógiai, mentális, egyéb segítségnyújtási feladatokat, azok időbeli ütemezését, a foglalkoztatásban való részvételt,

c) szükség szerint az új szolgáltatás vagy az új ellátási forma igénybevételére való felkészítést,

d) a hiányzó, vagy korlátozottan meglévő személyes funkciók helyreállítása, pótlása érdekében teendő intézkedéseket,

e) a konfliktushelyzetek kezelésének, megoldásának módjait.

Az egyéni fejlesztési tervet kidolgozó munkacsoport félévente értékeli az elért eredményeket, és szükség esetén módosítja az egyéni fejlesztési tervet.[23] A vizsgálat során az ügyben érintett személy ellátásával kapcsolatos, rendelkezésemre bocsátott dokumentációval kapcsolatban kért szakmai vélemény szerint a dokumentáció (beleértve az ellátott személlyel kapcsolatos fejlesztési tervet) megállapításai hiányosak. A fejlesztési terv tartalma 3 éven keresztül ugyanaz, a fejlesztés több szakmai elemét (pl. a viselkedésproblémák – agresszió – okainak feltárása, az agresszió előzményének, lefolyásának és következményeinek objektív konkrét viselkedéses szintű leírása; szociális kapcsolatteremtés motiválása gyógypedagógiai módszerekkel; testkép, énkép alakítása) nélkülözi, inadekvát módszereket tartalmaz, esetenként keveredik a fejlesztés célja és feladata, illetve túl nagy lépésekben tervezett, mindez előrevetíti a kudarcos kimenetet. Az ellátott személy tevékenységének megfigyelésénél havi bontásban csak pár sor olvasható, ez azonban nem ad kellő jellemzést az Ellátott aktuális állapotról – nem objektív, előre rögzített megfigyelési szempontok szerint, nem a viselkedés szisztematikus elemzésével készült. A dokumentációban 2008-2013-ig gondozási tervek, valamint egy 2011-ben készült egyéni fejlesztési terv, 2013 júliusától pedig a félévente elkészített „a mentális fejlesztés ütemterv szerinti értékelése" iratok lelhetők fel. Több dokumentum aláírás és keltezés nélküli. A dokumentációval kapcsolatban fontos kiemelni azt is, hogy a legutóbbi, 2015. április 7-én elkészült szakorvosi vélemény is rögzíti, hogy „[az Ellátott] születése, korai fejlődése, körülményei ismeretlenek, csecsemő- majd gyermekotthonban nevelkedett". A vonatkozó jogszabályi rendelkezések[24] alapján mind az SZGYF, mint fenntartó, mind pedig az NRSZH intézményi ellenőrzésének ki kell terjednie – többek között – a gondozási/egyéni fejlesztési tervek, valamint a személyi és tárgyi feltételek vizsgálatára, szem előtt tartva azt, hogy az egyes ellátott személyek az egyedi igényeiknek és szükségleteiknek megfelelő ellátásban részesülnek-e.

[21] SzCsM rendelet 8. § (1)-(3) bekezdések

[22] SzCsM rendelet 7. § (6) bekezdés

[23] SzCsM rendelet 12. §

[24] SzCsM rendelet 13. § b)-d) pontjai; az ellenőrzés napján hatályos jogszabály – A Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatalról, valamint a szakmai irányítása alá tartozó rehabilitációs szakigazgatási szervek feladat- és hatásköréről szóló 95/2012. (V. 15.) Korm. rendelet 5. § (1) bekezdés a) pontja – alapján az NRSZH ellenőrzi, hogy a szociális szolgáltató működése megfelel-e a működési engedélyben és a jogszabályokban foglaltaknak.

Az SzCsM rendelet 13. § (1) bekezdés d) pontja értelmében a fenntartó a gondozási tervek hatékonyságát, eredményességét is értékeli összhangban az intézményben folyó ápolási-gondozási munkával. Ennek ellenére az SZGYF ellenőrzési jegyzőkönyvei egyáltalán nem térnek ki a gondozási tervekre, illetve azok vizsgálatára.

Az NRSZH által folytatott ellenőrzés jegyzőkönyve külön bekezdésben foglalkozik az egyéni *gondozási* és egyéni *fejlesztési* tervekkel; 9 ellátott személy dokumentációjának vizsgálata alapján a következőket állapították meg az NRSZH munkatársai: *a fogyatékos személyek esetében az egyéni fejlesztési terven kívül jogszabályi kötelezettség nélkül készítettek gondozási tervet, amely jellemzően nem felel meg a gondozási tervre vonatkozó előírásoknak.* A fejlesztési tervet formanyomtatvány kitöltésével készítik el, amely részletesen kidolgozott, a szakmai sablonokat kerülve, megfelelő szakmai választ ad az ellátottak mentális, fizikai, egészségügyi problémáira.

A fejlesztési/gondozási tervet készítő személy félévente/évente – jelentős állapotváltozás esetén annak bekövetkeztekor – átfogóan értékeli az elért eredményeket, és ennek figyelembevételével módosítják az egyéni fejlesztési/gondozási tervet, kivéve a vizsgált személyi kört tekintve 2 ellátott személy dokumentációját.

Két szenvedélybeteg ellátott esetében két-két „gondozási terv" készült, egyiken sem szerepel dátum, a készítőjének és a gondozottnak vagy törvényes képviselőjének aláírása. A 2014. évet megelőzően nem készült gondozási terv. *A 2014-2015. évre vonatkozó „gondozási terv" tartalmilag ápolási tervnek felel meg, amely alapján átfogó gondozási tevékenység nem folytatható.* Az ellátotti dokumentációban található „egyéni gondozási lap" sem felel meg az egyéni gondozási terv szakmai követelményeinek. A szenvedélybetegek ellátása során jogszabályi előírás nélkül vezetett „Állapotleírás (pszichiátriai betegek ellátása esetén alkalmazzuk)" elnevezésű adatlap tartalmilag összefüggésbe hozható az egyéni gondozási terv éves felülvizsgálatával, azonban statikusan rögzíti az ellátott állapotát és nem tartalmazza a gondozási célokat, a célok megvalósítása érdekében elvégzendő feladatokat, az alkalmazott módszereket, a kitűzött határidőket. Az intézmény a szenvedélybeteg ellátottak vonatkozásában is félévente elvégzi a gondozási terv értékelését, felülvizsgálatát, amely formájában megegyezik a fogyatékos személyek „Mentális gondozás ütemterv szerinti értékelése" – vel. Amennyiben az ellátásban részesülő személy ápolásra szorul, az intézményben ápolási tervet készítenek.

Mindezekre tekintettel *megállapítom, hogy az ügyben érintett Ellátott személy habilitációja és rehabilitációja nem az érintett személy egyedi igényeihez és szükségleteihez igazodik, az azzal kapcsolatos dokumentáció és a fenntartói ellenőrzések többségében inkább a dokumentációk meglétére és nem azok tartalmi vizsgálatára irányulnak, valamint az, hogy az érintett személy ellátásának körülményeire a fenntartói ellenőrzések nem tértek ki és intézkedést sem kezdeményeztek azok javítására, a minden embert egyenlő mértékben megillető emberi méltósághoz való joggal, az egyenlő bánásmód követelményével, a fogyatékossággal élő személyek kiemelt védelmének állami kötelezettségével összefüggésben visszásságot okozott, továbbá nem felel meg a Magyarország által vállalt, a CRPD 4. cikkéből eredeztethető nemzetközi kötelezettségeinek sem.*

### *5.3.3. Összegzés*

Amint azt a CRPD rögzíti, a fogyatékos személy személyi szabadságát kizárólag a jogszabályokkal összhangban korlátozhatják, és a fogyatékosság megléte semmilyen esetben nem indokolhatja a szabadságtól való megfosztást; a személyi szabadság korlátozása pedig nem lehet megalázó és embertelen. Az Intézmény munkatársai elkülönítve – az Intézmény egy elkülönített részlegén, verbálisan nem kommunikáló Ellátottak mellett elhelyezve – elzártan (az ajtó belülről nem nyitható, az Ellátott akkor tudja elhagyni a szobát, amikor kiengedik) tartják az Ellátottat.

Az Ellátott mozgásszabadságának korlátozását sem tartalmilag, sem formailag nem dokumentálják, az Intézmény vezetőségének álláspontja szerint mindez nem korlátozó intézkedés, noha a vonatkozó jogszabályi rendelkezések alapján az Ellátott körülményei kimerítik az elkülönítés, mint fizikai korlátozó intézkedés fogalmát. Az Ellátott habilitációja és rehabilitációja sem felel meg sem a gyógypedagógiai, sem pedig a fogyatékosságügyi szakmai követelményeknek, és nem igazodik az Ellátott egyéni igényeihez és szükségleteihez sem.

Mindazonáltal álláspontom szerint a vizsgálat során tapasztalt körülmények összefüggésbe hozhatók az Intézmény, tágabb értelemben véve a szociális ellátórendszer személyi és tárgyi kapacitáshiányával is. Ugyanakkor annak ellenére, hogy az Ellátott gondozása jelentős terhet jelent az Intézmény ápolást-gondozást végző munkatársaira, semmiféle dokumentált kezdeményezést nem tettek – sem az Intézmény, sem a fenntartói ellenőrzést végzők, sem a gondnok, sem az ellátottjogi képviselő, sem pedig a gondnokság alá helyezést felülvizsgáló bíró – az Ellátott személy számára megfelelő (orvosi, habilitációs és rehabilitációs) ellátási körülmények kialakítása érdekében. Ennek megfelelően a fenntartói ellenőrzések sem térnek ki az Ellátott méltatlan – és egyébként az Intézmény személyzete számára is meglehetős gondot jelentő – körülményeire. Sajátos, és példanélküli az a körülmény is, hogy a 42 éves Ellátott 1989 óta az Intézmény lakója, azonban nem áll rendelkezésre adat, dokumentáció az élettörténetéről, korábbi ellátásáról.

A bentlakásos intézményi lét ugyan számos kérdésben megoldást jelent a rászoruló személyek hétköznapi élete tekintetében, azonban olyan kiszolgáltatott helyzet is, amelyben minden, fentebb vázolt és kifogásolt tény, körülmény elfogadhatatlan. Ombudsmanként kiemelt feladatom ezeknek az embereknek az alapjogait érvényesítő jogállami intézményi garanciák működésének segítése, ellenőrzése, a hiányok számon kérése. A fogyatékos ember-kép újragondolása immanens feladata a jogállami struktúrában, demokratikus elméleti térben gondolkodó, a jogvédelemben elkötelezett ombudsmannak. A fogyatékosságügy egészen a közelmúltig a szakmai és alapjogi érvrendszerben az emberi jogok elméleti és szociológiai értelmezésének párhuzamos története. Az adminisztráció erőteljes kötelezettségei az ENSZ Egyezmény ratifikálása után dinamizálódtak, az ombudsmannak pedig a maga sajátos eszközeivel, alkotmányos érvekkel az új alapjogi teret kellett világossá tenni.

**6. Intézkedéseim**

A vizsgálatom során feltárt alapjoggal összefüggő visszásság jövőbeli bekövetkezésének megszüntetése érdekében

a. az Ajbt. 31. § -a alapján felkérem a *Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság főigazgatóját,* hogy a jelentésben foglaltakra tekintettel
   - rendelkezzen egy speciális szakértői csoport felállításáról és működéséről annak érdekében, hogy az ügyben érintett személy egyedi igényeihez és szükségleteihez igazodó habilitációban és rehabilitációban részesüljön;
   - gondoskodjon arról, hogy a fenntartói ellenőrzések ne csupán a dokumentáció meglétére, hanem azok szakmai tartalmi felülvizsgálatára is kiterjedjenek;

b. az Ajbt. 31. § -a alapján felkérem a *Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal főigazgatóját,* hogy a jelentésben foglaltakra tekintettel gondoskodjon arról, hogy a Hivatal ellenőrzései a dokumentáció hiánytalan meglétén túl az intézmény működésének szakmai tartalmi felülvizsgálatára is kiterjedjenek;

c. az Ajbt. 32. § alapján az *Intézmény vezetőjét*, hogy a jelentésben foglaltakra figyelemmel
   - módosítsa a korlátozó intézkedések alkalmazására vonatkozó szabályzatát és intézkedjen afelől, hogy annak tartalma az intézmény valamennyi munkatársa számára ismertté váljon, továbbá annak megfelelően járjanak el a gyakorlatban is;
   - intézkedjen afelől, hogy az ellátott személyek ellátásával kapcsolatos valamennyi dokumentációt a jogszabályi előírásoknak megfelelően készítsék el, azok nyomon követhetők legyenek, minden esetben lássák el dátummal/keltezéssel, aláírással;

Budapest, 2016. szeptember

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának**
**Jelentése**
**az AJB-4082/2016. számú ügyben**

Előadó: dr. Szabó Orsolya

**Az eljárás megindítása**

A panaszos a Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal elhúzódó eljárását, illetve kérelme nem megfelelő elbírálását sérelmezte, ugyanis fogyatékossági támogatás iránti kérelmét illetően öt hónap után született meg az első, elutasító határozat.

Figyelemmel arra, hogy a panasz alapján felmerült a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság és a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog sérelmének gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam, amelynek során tájékoztatást kértem a Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal kormánymegbízottjától.

**Az érintett alapvető jogok és alapelvek**

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye. *„Magyarország független, demokratikus jogállam.*" (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés)
- Az emberi méltósághoz való jog. *„Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg."* (Alaptörvény II. cikk)
- A tisztességes 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]
- A hátrányos megkülönböztetés tilalma. *„(1) A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes. (2) Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékosság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja."* (Alaptörvény XV. cikk (1)-(2) bekezdései)
- A fogyatékossággal élők védelme. *„Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket."* (Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdés)

**Alkalmazott jogszabályok**

- Magyarország Alaptörvénye
- az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.)
- a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény (a továbbiakban: Fot.)
- a súlyos fogyatékosság minősítésének és felülvizsgálatának, valamint a fogyatékossági támogatás folyósításának szabályairól szóló 141/2000. (VIII. 9.) Korm. rendelet
- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.)
- a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatalról, valamint a szakmai irányítása alá tartozó rehabilitációs szakigazgatási szervek feladat- és hatásköréről szóló 95/2012. (V. 15.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet)
- a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény (a továbbiakban: Mmtv.)

**A megállapított tényállás**

A panaszos megírta, hogy 2015. november 4-én nyújtott be kérelmet fogyatékossági támogatás iránt, mert 2015 októberében mindkét lábát amputálni kellett. Kérelméhez csatolta a Kenézy Gyula Kórház és Rendelőintézet Végtagsebészeti Osztályán 2015. október 28-án készült zárójelentést is.

A Kormányhivatal, mint elsőfokú közigazgatási szerv 2016. április 11-én kelt határozatával elutasította a panaszos kérelmét. A panaszos 2016. április 15-én fellebbezéssel élt az elutasító határozat ellen, 2016. május 6-án kelt levelében pedig Hivatalom segítségét kérte.

A Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal kormánymegbízottja 2016. június 22-én kelt válaszleveléből és a csatolt dokumentumokból a következő állapítható meg:

A panaszos 2011. december 31-ig rendszeres szociális járadékban részesült, mely a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény (Mmtv.) 33. § (1) bekezdése alapján 2012. január 1-jétől rehabilitációs ellátásként került továbbfolyósításra. Az első fokon eljáró rehabilitációs hatóság a komplex minősítés elvégzését kérő személyeket az Mmtv.-ben meghatározott ellátások megállapítása céljából, hivatalból felülvizsgálta.

A panaszos személyes felülvizsgálatát a Kormányhivatal Családtámogatási és Társadalombiztosítási Főosztályának Rehabilitációs Ellátási és Szakértői Osztálya 2015. október 14. napján végezte el, és a szakvélemény alapján a Kormányhivatal 2015. november 23-án kelt határozatával rokkantsági ellátást állapított meg.

A beadványozó az eljárás során, 2015. november 4-én, fogyatékossági támogatás megállapítása iránti kérelmet is előterjesztett, ezért a Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal Családtámogatási és Társadalombiztosítási Főosztályának Családtámogatási Osztálya 2015. november 12-én kelt megkeresésében felkérte a Családtámogatási és Társadalombiztosítási Főosztály Rehabilitációs Ellátási és Szakértői Osztályát arra, hogy az ügyfél súlyosan fogyatékos állapotát a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény (Fot.) 23/C. § alapján szakkérdésként vizsgálja.

A megkeresés 2015. november 24. napján került érkeztetésre. A megkeresést – ügykezelési hiba miatt – az ekkor már lezárt, de még postázás alatt álló, rokkantsági ellátáshoz kapcsolódó ügyirathoz csatolta a Kormányhivatal ügykezelést végző munkatársa, mely az eljárás jogerős befejezését követően irattárba került.

Az ügykezelési hibát 2016. február 29-én ismerték fel. A Rehabilitációs és Szakértői Osztály orvosszakértője másnap megállapította, hogy a beadványozó a többször módosított, a súlyos fogyatékosság minősítésének és felülvizsgálatának, valamint a fogyatékossági támogatás folyósításának szabályairól szóló 141/2000. (VIII. 9.) Korm. rendelet alapján nem minősül súlyosan fogyatékosnak, mivel mozgásszervi funkciókárosodása a jogszabályi kritériumokat nem meríti ki.

Az ügyfél személyes vizsgálatára nem került sor, az orvos – a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatalról szóló 74/2015. (III. 30.) Korm. rendelet 12. § (1) bekezdés c) pontja alapján – kizárólag a panaszos által csatolt és a rendelkezésére álló orvosi dokumentációk alapján döntött, mely iratok között a Kormányhivatal válasza szerint az amputációra vonatkozó orvosi dokumentációk nem álltak rendelkezésre. A 2016. március 1-jén kelt orvosszakértői vélemény alapján a kérelmet a 2016. április 11-én kelt határozatban elutasították, a beadványozó által benyújtott eredeti orvosi dokumentumokat a vélemény megadását követően visszaküldték.

A panaszos az elutasító határozat ellen 2016. április 15-én fellebbezéssel élt az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság felé. A fellebbezésében leírta, hogy álláspontja szerint a kérelméhez csatolt zárójelentést nem olvasták végig, hiszen abban szerepel az amputáció ténye. A Kormányhivatal – a válaszlevele szerint – csak a fellebbezéssel értesült az amputációról. A Kormányhivatal 2016. április 26-án továbbította a fellebbezést.

A Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal által 2016. május 19-én másodfokon lefolytatott szakértői vizsgálat szerint az ügyfél súlyos mozgásszervi fogyatékosnak minősül, a fogyatékossági támogatás jogosultsági feltételei fennállnak. Az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság Családtámogatási Főosztálya, mint másodfokon eljáró hatóság 2016. május 31. napján kelt határozatában, 2015. november 1. napjától kezdődően fogyatékossági támogatást állapított meg a panaszos részére.

A Kormányhivatal válaszlevele szerint *„az ügyfelek érdekeit szem előtt tartva, a lehető legnagyobb körültekintéssel jár el. Jelen esetben a rendelkezésére álló adatok és dokumentációk alapján – sajnálatos módon iratkezelési hiba miatt késedelmesen – hozta meg döntését.”*

**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. Tekintettel arra, hogy az ügyben érintett Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal közigazgatási szerv, ezért az alapvető jogok biztosa által vizsgálható hatóságnak minősül.

***II. A vizsgált 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 országgyűlési biztos következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi teszteket. 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.”*

*I. A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye és a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog*

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján *Magyarország független, demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. Az Alkotmánybíróság szerint a jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is.[1]

Az Alaptörvény XXIV. cikke kinyilvánítja *a tisztességes eljáráshoz való jogot*. Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet arra, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van. Irányadó alkotmánybírósági tézis, hogy a jogállamiság elvéből folyó egyik legfontosabb alapkövetelmény a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket. A közigazgatás törvényessége akkor valósul meg, ha jogilag szabályozott eljárási keretek között működik, a jogkorlátozásra adott felhatalmazást pedig törvényi szinten pontosan kell meghatározni. Nem hagyható figyelmen kívül továbbá, hogy a kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást. Az ügyfél közigazgatási határozathozatalra vonatkozó joga nem tehető függővé attól, hogy a közigazgatási szerv milyen időpontban hajlandó dönteni a hatáskörébe utalt ügyben. A közigazgatásnak ugyanis alkotmányos kötelessége, hogy a hatáskörébe utalt ügyben, az erre megszabott idő alatt érdemi döntést hozzon. A közigazgatási eljárás nem nélkülözheti a kötelező ügyintézési határidőket.

[1] Lásd 9/1992. (I. 30.) AB határozat

*II. Az emberi méltósághoz való jog*

Az Alaptörvény II. cikke alapján az emberi méltóság sérthetetlen, minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz. A korábban irányadó és az Alaptörvény hatályba lépését követően is hivatkozási pontot jelentő alkotmánybírósági gyakorlat az emberi méltósághoz való joggal kapcsolatosan arra hívja fel a figyelmet, hogy a méltóság az emberi élettel eleve együttjáró minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan, s ezért minden emberre nézve egyenlő. Az egyenlő méltósághoz való jog az élethez való joggal egységben azt biztosítja, hogy ne lehessen emberi életek értéke között jogilag különbséget tenni.[2]

A méltósághoz való jognak részét képezi az is, hogy minden embert másokkal egyenlő méltóságú személyként kell kezelni, vagyis az egyes emberek és embercsoportok között tilos indokolatlan, ésszerűtlen különbséget tenni. Az I. cikk (3) bekezdése határozza meg az alapjog korlátozás kritériumait, amely szerint arra csak más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával kerülhet sor.

*III. A tisztességes hatósági eljáráshoz való jog*

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.

*IV. A hátrányos megkülönböztetés tilalma, a fogyatékossággal 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, 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.

Az egyenlő bánásmóddal és az esélyegyenlőséggel összefüggésben érdemes arra is utalni, hogy az alapvető jogok biztosa számára az ombudsmantörvény immár fontos célként fogalmazza meg a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportokhoz tartozó személyek jogainak fokozott védelmét, ugyanakkor eddig az országgyűlési biztosok – külön törvényi felhívás nélkül is – kiemelt figyelmet fordítottak az ebbe a csoportba tartozók alapvető jogainak a védelmére.

A töretlen ombudsmani gyakorlat alapján nyilvánvalóan e személyi körbe tartoznak a fogyatékossággal élő személyek is, akik helyzetükből adódóan egyfelől kiszolgáltatottak valamennyi állami, közhatalmi beavatkozással szemben, másfelől esetükben súlyos és közvetlen következményekkel járhat az is, ha az állam nem tesz eleget egyes alkotmányos feladatainak, a speciális, rászorultakat segítő szabályozás és gyakorlat kialakításával, fenntartásával kapcsolatos kötelezettségeit nem vagy nem megfelelően látja el. Legyen szó ugyanakkor indokolatlan közhatalmi beavatkozásról, vagy éppen állami feladat, kötelezettség elmulasztásáról, az érintettek jog-, illetve érdekérvényesítő képessége minimális.[3]

[2] Lásd 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

[3] A témáról több jelentés is készült, lásd például az AJB-1431/2013. számú ügyben készült jelentést.

### *III. Az ügy érdemében*

A Fot. 22. §-a szerint a fogyatékossági támogatás a súlyosan fogyatékos személy részére az esélyegyenlőséget elősegítő, havi rendszerességgel járó pénzbeli juttatás. A támogatás célja, hogy – a súlyosan fogyatékos személy jövedelmétől függetlenül – anyagi segítséggel járuljon hozzá a súlyosan fogyatékos állapotból eredő társadalmi hátrányok mérsékléséhez. 23. § (1) bekezdés e) pontja alapján fogyatékossági támogatásra az a 18. életévét betöltött súlyosan fogyatékos (…) személy jogosult, akinek a mozgásrendszer károsodása, illetőleg funkciózavara miatt helyváltoztatása a külön jogszabályban meghatározott segédeszköz állandó és szükségszerű használatát igényli, vagy a külön jogszabály szerinti mozgásszervi betegsége miatt állapota segédeszközzel eredményesen nem befolyásolható (mozgásszervi fogyatékos) (…) és állapota tartósan vagy véglegesen fennáll, továbbá önálló életvitelre nem képes vagy mások állandó segítségére szorul.

A súlyos fogyatékosság minősítésének és felülvizsgálatának, valamint a fogyatékossági támogatás folyósításának szabályairól szóló 141/2000. (VIII. 9.) Korm. rendelet 1. számú mellékletének 5. pontja sorolja fel a segédeszközöket.

Eszerint *mozgásszervi fogyatékosnak kell tekinteni azt a személyt, akinek a mozgásrendszer károsodása vagy funkciózavara miatt a helyváltoztatása az alább felsorolt segédeszközök állandó és szükségszerű használatát igényli: a) végtag protézisek, b) ortézisek, c) személyes mozgás nem testen viselt segédeszközei. A 6. pontja szerint mozgásszervi fogyatékosnak kell tekinteni azt a személyt is, akinek*

*a) mindkét felső végtagja a manipulációs képességet olyan jelentős mértékben korlátozóan bénult, csonkolt, deformált vagy torzult, amely önmagában vagy műtéti korrekcióval alkalmas lehet alapfunkciók elvégzésére, de a felső végtag protézis használata esetén e funkciók ellátására már nem lenne képes;*

*b) legalább két végtagra vagy egy végtagra és a törzsre kiterjedő tartós ízületi, illetve izommerevsége, bénulása, vagy csont-, illetve ízületi deformitása van, amennyiben ez az állapot a mozgást vagy az érintett testrészek használatát súlyos mértékben akadályozza;*

*c) túlmozgással együttjáró súlyos mozgáskoordinációs zavara a járást vagy a motoros képességeket jelentős mértékben akadályozza.*

A Fot. szerint a fogyatékossági támogatás megállapítására irányuló eljárás kérelemre indul. A támogatás megállapítása a fővárosi és megyei kormányhivatal hatáskörébe tartozik, mely az eljárásában a súlyosan fogyatékos állapotot szakkérdésként vizsgálja.

A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) az alapelvek között rögzíti a gyorsaság és az egyszerűség követelményét, valamint az ügyfél tisztességes ügyintézéshez, a jogszabályokban meghatározott határidőben hozott döntéshez való jogát. A törvény 33. § (1) bekezdése szerint a határozatot (…) az (5) bekezdésben meghatározott időponttól számított huszonegy napon belül kell meghozni és gondoskodni a döntés közléséről. Ennél rövidebb határidőt bármely jogszabály, hosszabbat pedig törvény vagy kormányrendelet állapíthat meg. Az (5) bekezdés szerint az ügyintézési határidő a kérelemnek az eljárásra hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatósághoz történő megérkezését követő napon (…) kezdődik. A (7) bekezdés szerint az eljáró hatóság vezetője – ha azt jogszabály nem zárja ki – az ügyintézési határidőt annak letelte előtt kivételesen indokolt esetben egy alkalommal, legfeljebb huszonegy nappal meghosszabbíthatja. A Ket. 33. § (8) bekezdése kimondja, hogy a szakhatóság eljárására irányadó ügyintézési határidő tizenöt nap. Kivételesen indokolt esetben – amennyiben azt jogszabály nem zárja ki – a szakhatóság vezetője a szakhatósági eljárásra irányadó határidőt annak letelte előtt egy alkalommal legfeljebb tizenöt nappal meghosszabbíthatja, és erről az ügyfelet és a megkereső hatóságot értesíti.

Ahogyan arra az alapvető jogok biztosa korábbi jelentéseiben[4] is már felhívta a figyelmet, most is kihangsúlyozom, hogy a fogyatékossági támogatás iránti igény elbírálási eljárásának minden nemű elhúzódása egyúttal az emberi méltósághoz való joggal és a szociális biztonsághoz való joggal összefüggő sérelem lehetőségét hordozza magában, tekintettel a támogatás fentebb ismertetett céljára. Különösen fontos, hogy az eljárási rend amellett, hogy lehetővé kell, hogy tegye a jogosultság feltételeinek korrekt vizsgálatát, egyúttal az igénylők számára biztosítsa a lehető leggyorsabb idő alatt történő elbírálást is.

[4] Lásd például az OBH 2355/2009. számú ügyben, vagy az AJB-1431/2013. számú ügyben készült jelentést

Megállapítható, hogy az első fokon eljáró Kormányhivatal, iratkezelési hiba miatt jelentős késedelemmel hozta meg a döntését. A mulasztás visszásságot okozott a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményével összefüggésben, egyúttal sértette az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében rögzített alkotmányos elvet is, miszerint a hatóságnak tisztességes módon és ésszerű határidőn belül kell eljárnia és döntést hoznia. A visszásság megállapítása ellenére – figyelemmel arra, hogy a másodfokú szerv a szükséges intézkedést megtette –, az ügyben külön intézkedést nem kezdeményezek.

Budapest, 2016. szeptember

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának**
**Jelentése**
**az AJB-1078/2016. számú ügyben**

Előadó: dr. Budai Andrea
dr. Szabó Orsolya

**Az eljárás megindítása**

A panaszos a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal elhúzódó eljárását, illetve kérelme nem megfelelő elbírálását sérelmezte. A panaszos néhai férje fogyatékossági támogatás iránti kérelmére csak több mint egy év után született meg a jogerős, fogyatékossági támogatást megállapító határozat.

Figyelemmel arra, hogy a panasz alapján felmerült a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság és a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog sérelmének gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam, amelynek során tájékoztatást kértem az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság és a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal Főigazgatójától.

**Az érintett alapvető jogok és alapelvek**

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye. *„Magyarország független, demokratikus jogállam.*" (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés)
- Az emberi méltósághoz való jog. *„Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg."* (Alaptörvény II. cikk)
- A tisztességes 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]
- A hátrányos megkülönböztetés tilalma. *„(1) A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes. (2) Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékosság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja."* (Alaptörvény XV. cikk (1)-(2) bekezdései)
- A fogyatékossággal élők védelme. *„Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket."* (Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdés)

**Alkalmazott jogszabályok**

- Magyarország Alaptörvénye
- az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.)
- a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény (a továbbiakban: Fot.)
- a súlyos fogyatékosság minősítésének és felülvizsgálatának, valamint a fogyatékossági támogatás folyósításának szabályairól szóló 141/2000. (VIII. 9.) Korm. rendelet
- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.)
- a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatalról szóló 74/2015. (III. 30.) Korm. rendelet
- az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóságról szóló 73/2015. (III. 30.)Korm. rendelet

**A megállapított tényállás**

A panaszos előadta, hogy néhai férje 2014. december 19-én fogyatékossági támogatás megállapítása iránti kérelmet nyújtott be a Magyar Államkincstárhoz (továbbiakban: Kincstár), amit Budapest Főváros Kormányhivatala 2015. május 27-én azzal utasított el, hogy a kérelmező a vonatkozó jogszabályok szerint nem minősül súlyosan fogyatékosnak.

A kérelmező 2015. június 5-én fellebbezést nyújtott be a határozat ellen, mert véleménye szerint kérelmét több mint 5 hónap után, vizsgálat nélkül, a csatolt orvosi dokumentációk felületes és téves értelmezése alapján utasították el. 2015. szeptember 25-én a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal (a továbbiakban: NRSZH) orvosszakértői a kérelmező lakhelyén vizsgálatot végeztek. A szakvélemény alapján a kérelmező nem minősül súlyosan fogyatékosnak, mert bár mozgásszervi károsodása fennáll, de *állapotában egy éven belül változás következhet be, így három évet meghaladóan nem véleményezhető*. 2015. november 27-én az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság (a továbbiakban: ONYF) kifogással élt az NRSZH felé, mert a kialakított szakvélemény a másodfokú határozat meghozatalához nem bizonyult elégségesnek, ezért annak felülvizsgálatát kérte. Az NRSZH december 8-án elkészítette az új szakvéleményt, amely szerint a panaszos férje súlyosan mozgásszervi fogyatékos személy. A szakvélemény 2016. január 5-én érkezett meg az ONYF-hez. A panaszos férje azonban 2015. december 18-án elhunyt.

Az ONYF főigazgatója 2016. április 14-én kelt válaszleveléből és a csatolt dokumentumokból a következő állapítható meg:

A panaszos férje 2014. december 19-én a Magyar Államkincstárhoz benyújtott, és 2014. december 23-án az ONYF-hez beérkezett fogyatékossági támogatás megállapítása iránti kérelmét Budapest Főváros Kormányhivatala 2015. május 27-én kelt határozatával elutasította, mivel a rendelkezésre álló orvosi szakvélemény alapján a kérelmező a mozgásszervi fogyatékosság orvosszakmai és jogszabályban meghatározott feltételeivel nem rendelkezett. Az elutasító határozat alapját képező I. fokú szakértői bizottsági vélemény 2015. május 6-án kelt, a véleményezés iratok alapján történt. A kérelmező önálló életviteli képességét, önkiszolgálási képességét nem vizsgálták.

A 2015. június 5-én kelt fellebbezés alapján indult másodfokú eljárásban újabb orvosszakértői vélemény beszerzése vált szükségessé, amelynek elkészítésére az ONYF felkérte az NRSZH-t. Az NRSZH az elsőfokú szakvélemény és a rendelkezésére álló orvosi dokumentációk, valamint a kérelmező lakhelyén lefolytatott vizsgálat alapján 2015. szeptember 25-én kelt és az ONYF-hez 2015. október 12-én beérkezett szakvéleménye szerint a kérelmező nem minősül súlyosan fogyatékosnak, *bár jelzett mozgásszervi károsodása fennáll, de állapotában egy éven belül változás következhet be, így három évet meghaladóan nem véleményezhető*. A szakvélemény szerint az igénylő önálló életvitelre nem képes, önkiszolgálási képessége nem hiányzik.

Az ONYF szerint a szakvélemény nem bizonyult elégségesnek a másodfokú határozat meghozatalához, mivel a kérelmező önálló életvitelre nem volt képes és a mozgásszervi károsodása a jogszabályban meghatározottak szerint fennállt, ezért 2015. november 27-én kelt levelében kérte a kiadott szakvélemény felülvizsgálatát. Az NRSZH 2015. december 1-jén jelezte, hogy a 2015. szeptember 25-én kelt szakvélemény részükre történő visszaküldése szükséges, mert helyt adva az ONYF kifogásának annak érvénytelenítését és új szakvélemény készítését látták indokoltnak. Ennek megfelelően 2015. december 8-án az igénylő lakhelyén elkészítették az új szakvéleményt, mely alapján a kérelmező mozgásszervi károsodása megfelel a jogszabályi feltételeknek, önálló életvitelre nem képes, önkiszolgálási képessége hiányzik, állapota három éven túl is várhatóan fennáll.

A szakvélemény 2016. január 5-én érkezett meg az ONYF-hez, mely hatóság 2016. január 6-án hozott határozatot a fogyatékossági támogatás megállapításáról. A határozatban az elsőfokú hatóság határozatát megváltoztatta, és megállapította, hogy a kérelmező 2014. december 1-jétől fogyatékossági támogatásra jogosult. Mivel azonban a KEKKH-tól érkezett adatok szerint a kérelmező 2015. december 18-án elhunyt, ezért az ONYF 2016. január 13-án kelt végzésében a fellebbezési eljárást a Ket. 31. § (1) bekezdés d) pontjára tekintettel megszüntette.

A fogyatékossági támogatás a törvény és a Kúria által hozott több határozat szerint nem örökölhető, mivel személyes jog, személyes jellegű juttatás, amely a fogyatékkal élő személyt illeti meg. Ennek alapján nem állapíthatta meg az ONYF a támogatás megállapítását, az eljárást végzéssel megszüntette.

Összegezve az ONYF megállapította, hogy az elsőfokú eljárás a vonatkozó jogszabályi rendelkezéseknek megfelelően folyt le, a szakvélemény elkészítésének időtartamára az ONYF-nek jogszabályi befolyása nincs. A másodfokú eljárásban érkezett szakvéleményt éppen a megalapozott döntés meghozatala érdekében kifogásolta az ONYF, amelynek következtében, az egyébként sem rövid ideig tartó eljárás meghosszabbodott.

A fogyatékossági támogatás tárgyában lefolytatott eljárásban kizárólag az első-, és másodfokon beszerzett orvosszakértői vélemények az irányadóak, egyéb bizonyítási lehetőséget sem a Kormányhivatalok, sem az ONYF – jogszabályi felhatalmazás hiányában – nem tud lefolytatni. Az ügyben az a kivételes eset történt, hogy a másodfokú szakvélemény felülvizsgálata vált szükségessé. Az ONYF szerint általános tapasztalat az, hogy az orvosszakértői vélemények beszerzése a nagyszámú ügyre tekintettel az átlagosnál jóval időigényesebb, általában iratok alapján döntenek, és csak ritkán kerül sor a személyes vizsgálatra, amely egyébként az erre vonatkozó jogszabályoknak megfelelő eljárás.

Az NRSZH 2016. július 4-én a következőkről tájékoztatott: Az ONYF szakértői vizsgálat lefolytatását kérő végzése 2015. augusztus 3-án érkezett meg hivatalukhoz. A kérelmezőt 2015. szeptember 11-én értesítették, hogy a szakértői vizsgálatot a lakhelyén végzik el, a helyszíni kiszállásra 2015. szeptember 24-én került sor. A helyszíni vizsgálat és a rendelkezésre álló egészségügyi dokumentáció alapján 2015. szeptember 25-én az NRSZH kiadta a szakvéleményt, melyet 2015. szeptember 29-én megküldtek az ONYF-nek. Az ONYF a megküldött szakvélemény kapcsán a tényszerű károsodások és szakmai indokolás közötti ellentmondásra hívta fel az NRSZH figyelmét, illetve a szakvélemény pontosítását kérte. Ennek alapján megállapították, hogy a kiadott szakvéleményben téves következtetés került levonásra, ezért a szakvéleményt visszavonták. Mivel azonban az ONYF csak 2015. december 1-jén küldte meg az NRSZH-nak a szakértői vélemények eredeti példányait, így a kérelmező ügyében az újabb szakértői vélemény 2015. december 8-án készült el, és 2015. december 11-én küldték meg az ONYF részére.

Az NRSZH válaszlevelében kiemelte, hogy 2015-ben jelentős kapacitást fordított az elsőfokú rehabilitációs hatóságok felülvizsgálati hátralékának felszámolására, így a szakértői kapacitásaikat a területi kormányhivatalok részére kötötték le, azzal, hogy a másodfokú hatósági eljárásokban is ellátnak szakértői feladatokat. A kapacitások lekötése egy hónapra előre tervezett időszak alapján történik, a beérkező vizsgálati megkeresések esetében (szakkérdések vizsgálata), illetve komplex minősítés során is. Tekintettel arra, hogy a szakértői kapacitások előzetesen kerülnek lekötésre, az adott hónapban beérkező vizsgálati megkeresések már csak a következő hónap szabad szakértői kapacitásaira köthetők le. A szakértők által helyszínen végzendő vizsgálatok sem egyenként, hanem 5-6 igény esetén kerülnek tervezésre, hiszen egyrészről a szakértői kapacitások is szűkösek, másrészről a szolgálati gépkocsik is szűkösen állnak rendelkezésre. Az NRSZH tehát, álláspontja szerint szakmailag megalapozottan, a szakértői kapacitások optimális felhasználásával és biztosításával járt el.

Az NRSZH az ügyre vonatkozó dokumentumokat külön kérésem ellenére nem csatolta.

**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. Tekintettel arra, hogy az ügyben érintett Budapest Főváros Kormányhivatala, illetve az NRSZH közigazgatási szerv, ezért az alapvető jogok biztosa által vizsgálható hatóságnak minősülnek.

***II. A vizsgált 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 országgyűlési biztos következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi teszteket.

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) A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye és a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog*

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján *Magyarország független, demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. Az Alkotmánybíróság szerint a jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is.[1]

Az Alaptörvény XXIV. cikke kinyilvánítja *a tisztességes eljáráshoz való jogot*. Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet arra, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van. Irányadó alkotmánybírósági tézis, hogy a jogállamiság elvéből folyó egyik legfontosabb alapkövetelmény a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket. A közigazgatás törvényessége akkor valósul meg, ha jogilag szabályozott eljárási keretek között működik, a jogkorlátozásra adott felhatalmazást pedig törvényi szinten pontosan kell meghatározni.

Nem hagyható figyelmen kívül továbbá, hogy a kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást. Az ügyfél közigazgatási határozathozatalra vonatkozó joga nem tehető függővé attól, hogy a közigazgatási szerv milyen időpontban hajlandó dönteni a hatáskörébe utalt ügyben. A közigazgatásnak ugyanis alkotmányos kötelessége, hogy a hatáskörébe utalt ügyben, az erre megszabott idő alatt érdemi döntést hozzon. A közigazgatási eljárás nem nélkülözheti a kötelező ügyintézési határidőket.

*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 alkotmánybírósági gyakorlat az emberi méltósághoz való joggal kapcsolatosan arra hívja fel a figyelmet, hogy a méltóság az emberi élettel eleve együttjáró minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan, s ezért minden emberre nézve egyenlő. Az egyenlő méltósághoz való jog az élethez való joggal egységben azt biztosítja, hogy ne lehessen emberi életek értéke között jogilag különbséget tenni.[2]

A méltósághoz való jognak részét képezi az is, hogy minden embert másokkal egyenlő méltóságú személyként kell kezelni, vagyis az egyes emberek és embercsoportok között tilos indokolatlan, ésszerűtlen különbséget tenni. 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) A tisztességes hatósági eljáráshoz való jog*

Az Alaptörvény XXIV. cikke (1) bekezdése értelmében *mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.*

[1] Lásd 9/1992. (I. 30.) AB határozat

[2] Lásd 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

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.

*4) A hátrányos megkülönböztetés tilalma, a fogyatékossággal 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, 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.

Az egyenlő bánásmóddal és az esélyegyenlőséggel összefüggésben érdemes arra is utalni, hogy az alapvető jogok biztosa számára az ombudsmantörvény immár fontos célként fogalmazza meg a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportokhoz tartozó személyek jogainak fokozott védelmét, ugyanakkor eddig az országgyűlési biztosok – külön törvényi felhívás nélkül is – kiemelt figyelmet fordítottak az ebbe a csoportba tartozók alapvető jogainak a védelmére.

A töretlen ombudsmani gyakorlat alapján nyilvánvalóan e személyi körbe tartoznak a fogyatékossággal élő személyek is, akik helyzetükből adódóan egyfelől kiszolgáltatottak valamennyi állami, közhatalmi beavatkozással szemben, másfelől esetükben súlyos és közvetlen következményekkel járhat az is, ha az állam nem tesz eleget egyes alkotmányos feladatainak, a speciális, rászorultakat segítő szabályozás és gyakorlat kialakításával, fenntartásával kapcsolatos kötelezettségeit nem vagy nem megfelelően látja el. Legyen szó ugyanakkor indokolatlan közhatalmi beavatkozásról, vagy éppen állami feladat, kötelezettség elmulasztásáról, az érintettek jog-, illetve érdekérvényesítő képessége minimális.[3]

## *III. Az ügy érdemében*

A Fot. 22. §-a szerint a fogyatékossági támogatás a súlyosan fogyatékos személy részére az esélyegyenlőséget elősegítő, havi rendszerességgel járó pénzbeli juttatás. A támogatás célja, hogy – a súlyosan fogyatékos személy jövedelmétől függetlenül – anyagi segítséggel járuljon hozzá a súlyosan fogyatékos állapotból eredő társadalmi hátrányok mérsékléséhez. A 23. § (1) bekezdés e) pontja alapján fogyatékossági támogatásra az a 18. életévét betöltött súlyosan fogyatékos (…) személy jogosult, akinek a mozgásrendszer károsodása, illetőleg funkciózavara miatt helyváltoztatása a külön jogszabályban meghatározott segédeszköz állandó és szükségszerű használatát igényli, vagy a külön jogszabály szerinti mozgásszervi betegsége miatt állapota segédeszközzel eredményesen nem befolyásolható (mozgásszervi fogyatékos) (…) és állapota tartósan vagy véglegesen fennáll, továbbá önálló életvitelre nem képes vagy mások állandó segítségére szorul.

A Fot. szerint a fogyatékossági támogatás megállapítására irányuló eljárás kérelemre indul. A támogatás megállapítása a kérelem beadásának idején a Kincstár hatáskörébe tartozott, majd 2015 áprilisától a jogszabály változása miatt a megyei/fővárosi kormányhivatal hatáskörébe került. A Fot. 23/C. § értelmében a fővárosi és megyei kormányhivatal az eljárásban a súlyos fogyatékos állapotot szakkérdésként vizsgálja.

[3] A témáról több jelentés is készült, lásd például azAJB-2355/2009. , vagy az AJB-1431/2013. számú ügyben készült jelentést.

A Kormányrendelet 2015. március 31-ig hatályos rendelkezése szerint: *6. § (1) Ha a kérelmező a kérelemhez a rehabilitációs szakigazgatási szervnek, illetve jogelődjének a súlyos fogyatékosság minősítését tartalmazó, érvényes és hatályos szakhatósági állásfoglalását vagy szakvéleményét nem csatolta, az Igazgatóság a kérelmező által benyújtott orvosi dokumentáció megküldésével*

*a) a súlyos fogyatékosság fennállása,*

*b) az önkiszolgálási képesség,*

*c) a súlyos fogyatékosság fennállása esetén felülvizsgálatának szükségessége,*

*d) a felülvizsgálat szükségessége esetén annak időpontja*

*kérdésében – szakhatósági állásfoglalás kiadása céljából – megkeresi a rehabilitációs szakigazgatási szervet.*

2015. április 1-je után, a jogszabályváltozás eredményeként, a kormányhivatal a fentieket szakkérdésként vizsgálja. *Ha az első fokú eljárásban vizsgálni kell a szakkérdést, az ügyintézési határidő ötven nap.*

A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) az alapelvek között rögzíti a gyorsaság és az egyszerűség követelményét, valamint az ügyfél tisztességes ügyintézéshez, a jogszabályokban meghatározott határidőben hozott döntéshez való jogát. A törvény 33. § (1) bekezdése szerint a határozatot (…) az (5) bekezdésben meghatározott időponttól számított huszonegy napon belül kell meghozni és gondoskodni a döntés közléséről. Ennél rövidebb határidőt bármely jogszabály, hosszabbat pedig törvény vagy kormányrendelet állapíthat meg. Az (5) bekezdés szerint az ügyintézési határidő a kérelemnek az eljárásra hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatósághoz történő megérkezését követő napon (…) kezdődik. A (7) bekezdés szerint az eljáró hatóság vezetője – ha azt jogszabály nem zárja ki – az ügyintézési határidőt annak letelte előtt kivételesen indokolt esetben egy alkalommal, legfeljebb huszonegy nappal meghosszabbíthatja. A Ket. 33. § (8) bekezdése kimondja, hogy a szakhatóság eljárására irányadó ügyintézési határidő tizenöt nap. Kivételesen indokolt esetben – amennyiben azt jogszabály nem zárja ki – a szakhatóság vezetője a szakhatósági eljárásra irányadó határidőt annak letelte előtt egy alkalommal legfeljebb tizenöt nappal meghosszabbíthatja, és erről az ügyfelet és a megkereső hatóságot értesíti.

Ahogyan arra az alapvető jogok biztosa korábbi jelentéseiben[4] is már felhívta a figyelmet, most is kihangsúlyozom, hogy a fogyatékossági támogatás iránti igény elbírálási eljárásának minden nemű elhúzódása egyúttal az emberi méltósághoz való joggal és a szociális biztonsághoz való joggal összefüggő sérelem lehetőségét hordozza magában, tekintettel a támogatás fentebb ismertetett céljára. Különösen fontos, hogy az eljárási rend amellett, hogy lehetővé kell, hogy tegye a jogosultság feltételeinek korrekt vizsgálatát, egyúttal az igénylők számára biztosítsa a lehető leggyorsabb idő alatt történő elbírálást is.

### *Összegzés*

A panaszos néhai férje fogyatékossági támogatás iránti kérelme 2014. december 19-én kelt, és az ONYF válaszlevele szerint 2014. december 23-án érkezett az ONYF-hez. A MÁK hiánypótlásra felhívó végzése 2015. január 12-én kelt, majd 2015. január 28-án kért szakhatósági állásfoglalást a rehabilitációs szakigazgatási szervtől. A szakvélemény, mely iratok alapján keletkezett, 2015. május 6.-i, az ennek eredményeként hozott, támogatást elutasító határozat pedig 2015. május 27.-i keltezésű.

Az elsőfokú határozat tehát a kérelem beadása után öt hónappal, a szakhatósági állásfoglalás több mint három hónap elteltével született meg. A 2015. június 5-én kelt fellebbezés alapján indult másodfokú eljárás során az NRSZH 2015. szeptember 25-én kelt és az ONYF-hez 2015. október 12-én beérkezett szakvéleménye szerint a kérelmező nem minősül súlyosan fogyatékosnak. Az ONYF 2015. november 27-én kelt levelében kérte a kiadott szakvélemény felülvizsgálatát. Az NRSZH 2015. december 1-jén jelezte, hogy új szakvélemény készítését látták indokoltnak, majd 2015. december 8-án elkészítették az új szakvéleményt. A szakvélemény 2016. január 5-én érkezett meg az ONYF-hez, mely 2016. január 6-án hozott határozatot a fogyatékossági támogatás megállapításáról, illetve a kérelmező halála miatt 2016. január 13-án végzést, a fellebbezési eljárás megszüntetéséről.

Megállapítható, hogy az igény elbírálására indult első és másodfokú eljárások során a hatóságok részéről több törvényes határidő mulasztása történt.

[4] Lásd például az OBH 2355/2009. számú ügyben, vagy az AJB-1431/2013. számú ügyben készült jelentést

A mulasztás visszásságot okozott a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményével összefüggésben, egyúttal sértette az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében rögzített alkotmányos elvet is, miszerint a hatóságnak tisztességes módon és ésszerű határidőn belül kell eljárnia és döntést hoznia.

A Fot. 23/D. § (4) bekezdése szerint: *Ha a támogatásra vonatkozó igényt jogerősen megállapítják, az ellátás a kérelem benyújtásától esedékes.*

Mivel a fogyatékossági támogatás személyhez kötött támogatás, ezért a támogatásra jogosultság megállapítása iránti eljárásban jogutódlás az ügy jellegéből eredően nem lehetséges. Annak eldöntése nem ombudsmani, hanem bírósági hatáskörbe tartozik, hogy az igénylőnek a fogyatékossági támogatástól – a hatóság többszörös határidő mulasztása következtében – történő elesése okozott-e panaszos tekintetében kárt, illetve, hogy ennek megtérítésére kötelezhető-e a hatóság.

**Intézkedésem**

A feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásságok megszüntetése és jövőbeni elkerülése érdekében az Ajbt. 31. §-a alapján felkérem az emberi erőforrások miniszterét, hogy a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal, valamint az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság főigazgatójával együttműködve tekintse át a fogyatékossági támogatás iránti igényekkel kapcsolatos eljárások során az eljárási határidők megtartásához szükséges személyi és tárgyi feltételek meglétét.

Budapest, 2016. október

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának**
**Jelentése**
**az AJB-2347/2016. számú ügyben**

Előadó: dr. Győrffy Zsuzsanna

**A vizsgálat megindítása**

A panaszos fellebbezési eljárás elhúzódását sérelmezve fordult a Hivatalomhoz. Kifogásolta, hogy Budapest Főváros Kormányhivatal Gyámügyi és Igazságügyi Főosztálya (a továbbiakban: másodfokú gyámhatóság) panaszbeadványa Hivatalomhoz való benyújtásáig (2015. szeptember 24.) érdemben nem bírálta el a Budapest Főváros Kormányhivatala III. Kerületi Hivatalának BP-3C/001/131-85/2015., BP-3C/001/131-86/2015. és BP-3C/001/131-87/2015. számú, 2015. július 2-án kelt, gyermekei védelembe vételét megszüntető határozatai ellen benyújtott fellebbezéseit. Tekintettel arra, hogy a panaszbeadvány alapján felmerült a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye, valamint a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmének gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 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 Szociális és Gyámügyi osztályának vezetőjétől – az ügyben keletkezett iratmásolatok egyidejű megküldése mellett – tájékoztatást 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).

**Az alkalmazott jogszabályok**

- a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. tv (Gyvt.);
- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló, 2004. évi CXL. törvény (Ket.);
- gyermekvédelmi és gyámügyi feladat- és hatáskörök ellátásáról, valamint a gyámhatóság szervezetéről és illetékességéről szóló 331/2006. (XII. 23,) Korm. rendelet (Gyszr.).

**A megállapított tényállás**

A rendelkezésemre álló dokumentumok és egyéb információk alapján a *következő tényállás* rögzíthető. A panaszos a fent hivatkozott számú döntések ellen a törvényes határidőn belül nyújtott be fellebbezést. A kapott tájékoztatás értelmében a másodfokú gyámhatóság a BP/0502/768-1/2016. számú, a BP/0502/768-2/2016. számú és a BP/0502/768-3/2016. számú, 2016. február 22-én kelt végzéseivel az első fokú döntéseket megsemmisítette, az első fokon eljárt gyámhatóságot új eljárás lefolytatására utasította. A szülők közötti konfliktusok miatt a gyámhatósági eljárások folyamatosak, így eljárás van folyamatban a szülői felügyeleti joggal (iskolaválasztás, vagyonkezelés) és a kapcsolattartással összefüggő ügyekben. A gyermekek vagyonának kezelésével kapcsolatban jelentésem írásba foglalásakor egy másodfokú eljárás volt folyamatban. A megkeresésre adott válasz alapján a szülők a kapcsolattartási konfliktusok miatt 2015 szeptemberétől közvetítői eljáráson vettek részt, amely a Fővárosi Gyermekvédelmi Központ és Területi Gyermekvédelmi Szakszolgálat a másodfokú gyámhatóságnál 2016. február 16-i tájékoztatása szerint eredménytelenül zárult. A másodfokú gyámhatóság osztályvezetőjének tájékoztatása szerint az ügyek mennyisége miatti leterheltségük okán a másodfokú eljárások határidőben való lefolytatása egyre inkább nehézséget okoz.

**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. § (1) bekezdése szerint a gyámhatóság feladat- és hatáskörét a települési önkormányzat jegyzője, a járási gyámhivatal, valamint a szociális és gyámhivatal gyakorolja. Mindezek alapján az ügyben érintett szervre 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 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 éllel 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.”*

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 vizsgálat tárgyát képező jogállamiság elve 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 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 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 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*

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 eljárásában az ügyintézési határidő az ügy összes iratának az eljárásra jogosult hatósághoz érkezését követő napon kezdődik.

A tényállás alapján megállapítható, hogy a panaszos fellebbezését a másodfokú gyámhatóság jelentős késedelemmel bírálta el. A hivatalvezető a késedelmet elismerte, azt a gyámhivatali ügyintézők túlterheltségével indokolta.

*A tájékoztatást tudomásul veszem, de 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 panaszos tisztességes eljáráshoz való jogával összefüggő visszásságot állapítok meg.*

A visszásság megállapítása mellett azonban *megjegyezni kívánom a következőket*. A gyermekeket érintő ügyekben folytatott azon eljárásokban, amikor a szülők között elmélyült konfliktushelyzet mediációs eljárással sem oldható fel, a szülő a másik szülő veszélyeztető magatartását hangsúlyozva folyamatos bizonyítási eljárást indítványoz, valamint az eljárás szempontjából irreleváns nyilatkozatokat és kéréseket terjeszt elő, valamennyi döntés ellen jogorvoslati kérelmet nyújt be, az eljáró hatóság a gyermek legfőbb érdekét szolgáló döntését – a rendelkezésére álló határidőben – a tényállás teljes körű tisztázása nélkül tudja meghozni.

**Intézkedésem**

A jelentésemben feltárt alapjoggal összefüggő visszásság bekövetkezésének megelőzése érdekében az Ajbt. 31. §-a alapján felkérem *Budapest Főváros Kormányhivatalának vezetőjét, hogy*

1) annak garanciális jelentősége miatt – nyomatékosan hívja fel *Budapest Főváros Kormányhivatal Gyámügyi és Igazságügyi Főosztálya vezetőjének a* figyelmét a közigazgatási hatósági eljárás garanciális alapelveinek megfelelő ügyintézésre és a Ket. 33. § (1) bekezdése által előírt ügyintézési határidő betartására;
2) vizsgálja meg azt, hogy a másodfokú gyámhatóság munkatársainak jelenlegi létszáma elegendőnek tekinthető-e az előírt határidők megtartása melletti feladatellátáshoz.

Budapest, 2016. március

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának**
**Jelentése**
**az AJB-996/2016. számú ügyben**

Előadó: dr. Tóth Krisztina

**A vizsgálat megindítása**

A panaszos a Pest Megyei Kormányhivatal Gyámügyi és Igazságügyi Főosztályának – korábban Pest Megyei Kormányhivatal Szociális és Gyámhivatalának – (a továbbiakban: másodfokú gyámhatóság) elhúzódó eljárását kifogásolta. A panaszos előadta, hogy kiskorú gyermeke érdekében védelembe vételi eljárás lefolytatását kérte a Pest Megyei Kormányhivatal Gödöllői Járási Hivatal Gyámügyi Osztályától – korábban Pest Megyei Kormányhivatal Gödöllői Járási Hivatal Járási Gyámhivatalától – (a továbbiakban: elsőfokú gyámhatóság). Az elsőfokú gyámhatóság a védelembe vételi eljárást 2014. október 14-én kelt végzésével megszüntette, amely ellen a panaszos fellebbezést nyújtott be. A panaszos sérelmezte, hogy fellebbezését – a panaszbeadványa előterjesztéséig – az ügyintézési határidő letelte ellenére a másodfokú gyámhatóság nem bírálta el. Sérelmezte továbbá, hogy az elsőfokú gyámhatóság nem vizsgálta érdemben azon panaszait, amelyeket a gyermeke apja ellen tett a bíróság által szabályozott kapcsolattartásra vonatkozó szabályok megszegése miatt.

A panaszbeadvány alapján felmerült a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye, valamint a tisztességes eljáráshoz való jog, továbbá a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga sérelmének gyanúja, 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 a másodfokú gyámhatóság vezetőjétől a panaszolt ügyre vonatkozóan tájékoztatást és a rendelkezésre álló iratok másolatának megküldését 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**

- 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 közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.);
- a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.);
- a 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 adatok és dokumentumok alapján a következő tényállás rögzíthető. A panaszos kiskorú gyermeke veszélyeztetése ügyében panasz megnevezésű beadványt nyújtott be 2014. augusztus 4-én az elsőfokú gyámhatósághoz. Beadványában jelezte, hogy az apával a Gödöllői Járásbíróság előtt gyermekelhelyezés és járulékai iránti peres eljárás van folyamatban, amelynek során az apa ideiglenes intézkedést kért. A Gödöllői Járásbíróság 2014. június 27-án kelt és jogerőre emelkedett, 5.P.20.270/2014/8. számú ideiglenes intézkedésével szabályozta a különélő szülő és a gyermek kapcsolattartását, a panaszos anya szerint azonban az apa a láthatási időpontokat nem tartja be.

A védelembe vételi eljárás a panaszos beadványa alapján hivatalból indult, amely során az elsőfokú gyámhatóság PE-07C/GYAM/2400-2/2014. számú, 2014. augusztus 26-án kelt végzésében megkereste a panaszos lakóhelye szerint illetékes gyermekjóléti szolgálatot, környezettanulmány végzése céljából és tájékoztatást kérve a gyermek helyzetéről. A gyermekjóléti szolgálat 2014. szeptember 30-án kelt – a Gyer. 84. § (1)-(2) bekezdései szerinti – tájékoztatása szerint a környezettanulmány készítésekor a szülők együttműködőek voltak, a bejelentésben említett veszélyeztetettséget a családlátogatások alkalmával munkatársuk nem tapasztalta.

A szülők között a párkapcsolat megszakadása után gyakoribbá váltak a konfliktusok, de a gyermekjóléti szolgálat munkatársának tapasztalata szerint a gyermek mindkét szülőjével jó kapcsolatban van, és az apa magatartásával nem veszélyezteti a gyermeket. A gyermekjóléti szolgálat mindezek alapján a védelembe vétel elrendelését nem javasolta. Az elsőfokú gyámhatóság PE-07C/GYAM/2400-8/2014. számú, 2014. október 14-én kelt végzésével a hivatalból indított védelembe vételi eljárást megszüntette.

A döntéssel szemben a panaszos fellebbezéssel élt. A másodfokú gyámhatóságnál a jogorvoslati kérelmet 2014. november 21-én iktatták. Az eljárása során a másodfokú gyámhatóság PEC/001/3617-2/2014. számú, 2014. december 3-án kelt végzésével az ügyintézési határidőt huszonegy nappal meghosszabbította.

A jogorvoslati eljárásban a másodfokú gyámhatóság végül 2015. május 12-én hozott döntést, amely szerint az elsőfokú gyámhatóság végzését megsemmisítette és új eljárás lefolytatását rendelte el. A másodfokú gyámhatóság végzése szerint az elsőfokú gyámhatóság eljárása során helyesen állapította meg, hogy a veszélyeztetettség az anyai gondozásban nem áll fenn, vagyis a védelembe vétel jogszabályi feltételei a döntés meghozatalakor nem álltak fenn. A másodfokú gyámhatóság ugyanakkor azt is megállapította, hogy az elsőfokú gyámhatóság az eljárása során a Gyer. 86. § (1)-(4) bekezdéseiben foglalt garanciális szabályok mellőzésével eljárási hibát vétett, ezért új eljárás lefolytatására utasította. A jogorvoslati eljárás során a másodfokú gyámhatóság észlelte az is, hogy az elsőfokú gyámhatóság a panaszos anya, az apai kapcsolattartás végrehajtására vonatkozó beadványai alapján érdemi döntést nem hozott, ezért gyermekvédelmi és gyámügyi feladatkörében eljárva felügyeleti intézkedés keretében a PEC/001/1385/2015. számú, 2015. május 22-én kelt végzésében felhívta az elsőfokú gyámhatóságot az érdemi döntéshozatalra.

A másodfokú gyámhatóság vezetője megkeresésemre adott válaszában *elismerte, hogy a jogorvoslati eljárásban hatóságuk a Ket. által előírt ügyintézési határidőt túllépve hozta meg a döntését.* Kifejtette továbbá, hogy az ügyintézési határidő túllépése személyi változásokkal magyarázható, mivel a másodfokú gyámhatóság két korábbi vezetőjét és egy gyámügyi ügyintézőjét az Emberi Erőforrások Minisztériumához helyezték át, egy további gyámügyi ügyintézőt a Váci Járási Hivatalhoz helyeztek át, illetve egy gyámügyi ügyintéző jelenleg gyes-en van. A távozó, illetve a tartósan távollévő munkatársak feladatait a jelenlegi kollégák között kellett elosztani, ami több esetben határidő-túllépést eredményezett a folyamatban lévő ügyek tekintetében.

Tekintettel arra, hogy a gyámügyi ügyintézői feladatokat kizárólag speciális szakképesítéssel lehet ellátni (minimum 2 éves hatósági tapasztalat a gyermekvédelem területén), így a másodfokú gyámhatósági feladatok ellátására 1 fő munkatárs átcsoportosítására volt lehetőség. További átcsoportosítás a szakképzett munkatársak hiánya miatt nem volt lehetséges. Jelenleg 4 fő munkatárs látja el 18 járási gyámhivataltól, valamint 187 jegyzőtől érkező fellebbezések elbírálását, illetve a bírósági felülvizsgálatok során a perképviseletet. A másodfokú gyámhatóság vezetője arról is tájékoztatott, hogy a jogszabályban előírt ügyintézési határidő betartása érdekében 1 fő ügyintéző átcsoportosítása mellett, további 2 fő gyámügyi ügyintéző felvétele céljából pályázatot írtak ki.

**A vizsgálat megállapításai**

***I. A hatáskör tekintetében***

A feladat- és hatáskörömet, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint 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 fővárosi és megyei kormányhivatal gyermekvédelmi és gyámügyi feladatkörében eljáró járási (fővárosi kerületi) hivatala, a gyermekvédelmi és gyámügyi feladatkörében eljáró fővárosi és megyei kormányhivatal gyakorolja.

Tekintettel arra, hogy a vizsgált szervek hatóságnak minősülnek, az Ajbt. 18. § (1) bekezdés a) pontja 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 éllel 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.”*

Ha összevetjük az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében, az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésében foglaltakat a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 2. § (1) bekezdésének, valamint 67. § (2) 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 alkotmánybírósági gyakorlat elvetését, vagy jelentős tartalmi átértékelését alátámasztaná.

Így elvi megállapításaim megfogalmazása, az alapjogok értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági döntés megszületéséig – irányadónak tekintem az Alkotmánybíróság által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind pedig az azt követően meghozott határozataiban, azok indokolásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket.

**1.** Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint *Magyarország független, demokratikus jogállam.* Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. Az Alkotmánybíróság a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában kimondta, hogy az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése azonosan deklarálja a jogállami klauzulát, tehát az eddig kialakított alkotmánybírósági gyakorlat továbbra is relevánsnak tekintendő.

Az Alkotmánybíróság szerint a jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is *világosak, egyértelműek*, működésüket tekintve *kiszámíthatóak* és *előreláthatóak* legyenek a norma címzettjei számára. Az irányadó alkotmánybírósági tézis szerint a jogállamiság elvéből folyó követelmény a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a *jog által megállapított működési rendben*, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott *korlátok között* fejtik ki tevékenységüket.

Nem hagyható figyelmen kívül, hogy *a kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével*, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást. Az alapjogok valódi érvényesülését képes kiüresíteni, megbénítani (azaz komolyan befolyásolni) a szabályozás vagy a jogalkalmazás hibáiból, zavarából adódó kiszámíthatatlanság, az eljárásra vonatkozó garanciális szabályok félre tétele, figyelmen kívül hagyása. Érdemes utalni ezzel kapcsolatosan arra az alkotmánybírósági 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.

**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 Egyezmény preambulumában is 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***

**1.** 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. § (1) bekezdése szerint az eljáró hatóságnak a döntést – így a másodfokú döntést hozó hatóságnak az első fokú döntést megsemmisítő és új eljárásra utasító végzését – az eljárás megindulásától számított huszonegy napon belül kell meghoznia és gondoskodnia annak közléséről. A Ket. 33. § (6) bekezdése értelmében a fellebbezés elbírálására jogosult hatóság eljárása esetén a fent említett huszonegy napos ügyintézési határidő az ügy összes iratának az eljárásra jogosult hatósághoz érkezését követő napon kezdődik. A Ket. 33. § (7) bekezdése lehetővé teszi, hogy az eljáró hatóság vezetője – ha azt jogszabály nem zárja ki – az ügyintézési határidőt annak letelte előtt, kivételesen indokolt esetben egy alkalommal, legfeljebb huszonegy nappal meghosszabbítsa. A végzésben a határidő-hosszabbítás indokait kifejezetten meg kell jelölni.

A tényállás alapján megállapítható, hogy a másodfokú gyámhatóságnál a panaszos – az elsőfokú gyámhatóság védelembe vételi eljárást megszüntető döntése elleni – jogorvoslati kérelmét 2014. november 21-én iktatták.

Az eljárása során a másodfokú gyámhatóság vezetője 2014. december 3-án kelt végzésével az ügyintézési határidőt huszonegy nappal meghosszabbította. A jogorvoslati eljárásban a másodfokú gyámhatóság végül csak 2015. május 12-én hozott döntést, annak ellenére, hogy a Ket. szerinti ügyintézési határidő – figyelembe véve a határidő-hosszabbítás időtartamát is – 2015. január 2-án letelt.

Megkeresésemre – a kormánymegbízott nevében és megbízásából válaszolva – a másodfokú gyámhatóság vezetője az ügyintézési határidő többszörös túllépéséből eredő késedelmet elismerte, azt a gyámhatósági ügyintézők áthelyezésével, illetve ebből következően a meglévő munkatársak túlterheltségével indokolta.

*Mindezek alapján – a kapott tájékoztatásban foglaltakat tudomásul véve – megállapítom, hogy a másodfokú gyámhatóság súlyosan késedelmes eljárása, döntéshozatala a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, továbbá az érintett panaszos tisztességes eljáráshoz való jogával összefüggő visszásságot eredményezett.*

**2.** A panaszos beadványában a jogorvoslati kérelme elbírálásának elhúzódása mellett sérelmezte továbbá azt is, hogy az elsőfokú gyámhatóság nem vizsgálta érdemben azon panaszait, amelyeket a gyermeke apja ellen tett a bíróság által szabályozott kapcsolattartásra vonatkozó szabályok megszegése miatt. Lényeges kiemelni, hogy az Egyezmény 3. cikk 1. pontja szerint a szociális védelem köz- és magánintézményei, a bíróságok, a közigazgatási hatóságok és a törvényhozó szervek minden, a gyermeket érintő döntésükben a gyermek mindenekfelett álló érdekét veszik figyelembe elsősorban.

A Ptk. 4:2 § (1) bekezdésében kifejti, hogy a családi jogviszonyokban a gyermek érdeke és jogai fokozott védelemben részesülnek. Az Egyezmény 9. cikke, illetve a kapcsolattartásra vonatkozó jogszabályi rendelkezések szerint – ha az a gyermek mindenek felett álló érdekével nem ellenkezik – a gyermeknek joga van a különélő szülővel való személyes és közvetlen kapcsolat fenntartásához. A Ptk. 4:178. § (1)-(2) bekezdéseiben kimondja, hogy a gyermekétől különélő szülő – ha a bíróság vagy a gyámhatóság eltérően nem rendelkezik – jogosult és köteles gyermekével kapcsolatot tartani. A gyermeket nevelő szülő pedig köteles a zavartalan kapcsolattartást biztosítani. A Ptk. 4:185. §-a szerint mind a bíróság által, mind a gyámhatóság által szabályozott kapcsolattartás végrehajtásáról a gyámhatóság gondoskodik.

A kapcsolattartásról szóló határozat végrehajtására vonatkozó részletes szabályokat a Gyer. 33-33/B. §-ai állapítják meg. A Gyer. vonatkozó előírása szerint a gyermek fejlődését veszélyezteti, ha a kapcsolattartásra jogosult vagy a kapcsolattartásra kötelezett a kapcsolattartást rendező egyezségben, illetve a kapcsolattartásra vonatkozó határozatban foglaltaknak önhibájából ismételten nem, vagy nem megfelelően tesz eleget, és ezáltal nem biztosítja a zavartalan kapcsolattartást.

Ha valamelyik fél nem teljesíti a kapcsolattartási határozatból fakadó kötelezettségét, akkor a másik fél végrehajtási kérelemmel élhet a gyámhivatalnál. A hatósági eljárás idején hatályos Gyer. 33. § (4) bekezdése szerint, a végrehajtás iránti kérelem beérkezését követő naptól számított harminc napon belül a gyámhivatal végzéssel elrendeli a kapcsolattartás végrehajtását, akkor, ha megállapítja a kapcsolattartásra jogosult vagy kötelezett önhibáját a kapcsolattartás meghiúsulását érintően.

A Ket. 20. §-a szerint a hatóság a hatáskörébe tartozó ügyben illetékességi területén köteles eljárni, a Ket. 50. §-a értelmében pedig a hatóság köteles a döntéshozatalhoz szükséges tényállást tisztázni, ha ehhez nem elegendőek a rendelkezésre álló adatok, bizonyítási eljárást folytat le.

Tekintettel arra, hogy a Gyszr. 9. § b) pontja szerint a gyámhivatal – a megyei kormányhivatal gyermekvédelmi és gyámügyi feladatkörében eljáró járási hivatala – feladatkörébe tartozik, hogy intézkedjen a kapcsolattartásra vonatkozó bírósági vagy gyámhivatali határozat végrehajtásáról, a jelen ügyben az elsőfokú gyámhatóságnak kellett eljárni a panaszos kapcsolattartásra vonatkozó panaszai alapján.

*A rendelkezésemre álló adatok szerint azonban a – 2014. június 30-a és 2015. március 3-a közötti időszakban benyújtott – kérelmek alapján az elsőfokú gyámhatóság – a panaszbeadvány benyújtásának időpontjáig – érdemi döntést nem hozott. Mindezek alapján megállapítom, hogy az elsőfokú gyámhatóság a panaszos kérelmének elbírálásával kapcsolatos mulasztása a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, továbbá a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okozott, valamint a gyermeket érintően, a kapcsolattartás jogának sérelme okán, a gyermek gondoskodáshoz és védelemhez való joga sérelmének közvetlen veszélyét eredményezte.*

Figyelemmel arra, hogy a másodfokú gyámhatóság az elsőfokú gyámhatóságot, a 2015. május 22-én kelt végzésében az el nem bírált kérelmek vonatkozásában az eljárás lefolytatására utasította, felügyeleti jogkörében eljárva intézkedett a jogszabálysértő mulasztás felszámolása érdekében, további ombudsmani intézkedés megtétele nem szükséges.

Több korábbi jelentésemhez[1] hasonlóan a gyermeki jogok érvényesülésért felelős ombudsmanként *ismételten fontosnak tartom felhívni a figyelmet a következőkre.* Ahogyan azt már fentebb, a kapcsolattartás intézményével összefüggésben kifejtettem, az Egyezmény és a jogszabályi előírások rögzítik a gyermek jogát a különélő szülővel való közvetlen és személyes érintkezéshez. A jogszabály 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 korábban elvi éllel mutatott rá[2], hogy a házasság felbontásával nem szűnik meg a szülők közös felelőssége a gyermek sorsáért.

A házasság felbontása ennélfogva nem járhat azzal a következménnyel, hogy szüleinek egyikét a gyermek elveszítse. Mind a szülőnek, mind a gyermeknek törekednie kell a szülő-gyermeki kapcsolat fenntartására, mert a gyermek érdekében az áll, ha továbbra is maga mellett tudja mindkét szülőjét. A gyermeknek az egyik szülőnél történt elhelyezése nem érinti a másik szülőnek azt a jogát és kötelességét, hogy a gyermeket rendszeresen látogassa, szeretetét kinyilvánítsa, gyermekével való meghitt viszonyt fenntartsa.

Álláspontom szerint a kapcsolattartás a különélő szülők közötti kommunikáció, a gyermek érdekében való együttműködés nélkül nem lehetséges. Az életvitelszerűen a gyermekkel együtt élő szülőt fokozott felelősség terheli a tekintetben, hogy a gyermek ne idegenedjen el másik szülőjétől.

A különélő szülő felelőssége pedig, hogy a kapcsolattartás jogát a gyermek fejlődését elősegítve gyakorolja. A gyermek fejlődése szempontjából kiemelkedő jelentőségű, hogy mindkét szülőjével megfelelő kapcsolatban legyen, ennek hiánya, a kapcsolattartási konfliktusok miatt folyamatos – olykor éveken át tartó – hatósági, bírósági eljárások akár az egész életére kiható mély lelki válságot okozhat. Mindez egyaránt érintheti a gyermek lelki egészségét, erkölcsi fejlődését a szociális készségeinek kialakulását.

Az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésében foglalt, a gyermek gondoskodáshoz és védelemhez való jogának biztosítása elsődlegesen a szülők kötelezettsége.

Álláspontom szerint a felhívott alapjog érvényesülése szempontjából a szülők együtt- vagy különélése nem bír jelentőséggel, a családi élethez fűződő jog érvényesülését a szülők párkapcsolata megszűnését követően a szülő és a gyermek számára egyaránt biztosítani kell, amelyért a kapcsolattartásra jogosult és kötelezett szülő egyaránt felelős.

[1] Lásd az AJB-3774/2104. számú, AJB-5693/2104. számú jelentéseket.
[2] Lásd a 17. számú Irányelvet a gyermek elhelyezésével kapcsolatos szempontokról.

**Intézkedéseim**

A jelentésemben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásság bekövetkezésének jövőbeni megelőzése érdekében

1) az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján felkérem a *Pest Megyei Kormányhivatalt vezető kormánymegbízottat,* hogy mérje fel, hogy a Gyámügyi és Igazságügyi Főosztály munkatársainak jelenlegi létszáma elegendő-e a feladatellátáshoz, illetve vizsgálja meg a feladatellátáshoz mérten az ügyintézői létszám további növelésének lehetőségét;

2) az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkérem a *Pest Megyei Kormányhivatal Gyámügyi és Igazságügyi Főosztály vezetőjét*, hogy a jövőben eljárásaik és döntéseik során fordítsanak kiemelt figyelmet a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény ügyintézési határidőre vonatkozó szabályainak, és a bennük testet öltő eljárási garanciáknak maradéktalan betartására, illetve betartatására.

Budapest, 2016. január

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának**
**Jelentése**
**az AJB-4381/2016. számú ügyben**

Előadó: dr. Győrffy Zsuzsanna

**A vizsgálat megindítása**

A panaszos édesapa a Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal Gyámügyi és Igazságügyi Főosztálya (a továbbiakban: másodfokú gyámhatóság) elhúzódó másodfokú eljárását sérelmezve fordult Hivatalomhoz. A panaszbeadvány és az ahhoz csatolt dokumentumok szerint a Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal Debreceni Járási Hivatala Gyámügyi Osztálya (a továbbiakban: első fokú gyámhatóság) a HB-03/GYÁM/00215-13/2016. számú, 2016. január 20-án kelt határozatával újraszabályozta a panaszos apai kapcsolattartását. A panaszos a döntés ellen jogorvoslati kérelmet nyújtott be. Sérelmezte, hogy a másodfokú hatóság eljárása során – panaszának a Hivatalomhoz való benyújtásáig (2016. június 1.) – érdemi döntés nem született.

Tekintettel arra, hogy a panaszbeadvány alapján felmerült a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével, valamint a tisztességes eljáráshoz való joggal 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 másodfokú hatóság vezetőjétől – az ügyben keletkezett dokumentum-másolatok csatolásával egyidejűleg – tájékoztatást kértem.

Ezt követően a panaszos – kifogásolva, hogy a másodfokon eljáró hatóság nem vette figyelembe a fellebbezésben megfogalmazott kéréseit – megküldte részemre az időközben kézhez kapott másodfokú határozatot.

**Az érintett alapvető jogok**

- a jogállamiság elve és a jogbiztonság követelménye: *„Magyarország független demokratikus jogállam."* (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés);
- a tisztességes eljáráshoz való jog *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék."* (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés).

**Az alkalmazott jogszabályok**

- a 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 Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.);
- a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról szóló 149/1997. (IX. 10.) Korm. Rendelet, (a továbbiakban: Gyer.);
- 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*. Az apai kapcsolattartást újraszabályozó határozat ellen mindkét szülő jogorvoslati kérelmet nyújtott be, az ügyben a másodfokú eljárás 2016. február 23-án indult. A másodfokú eljárásban a tényállás teljes körű tisztázása érdekében kiegészítő bizonyítási eljárásra volt szükség.

Erre tekintettel a másodfokú hatóság 2016. március 9-én az édesanya és a panaszos lakóhelye szerint illetékes önkormányzatok jegyzőit környezettanulmány készítésére kérte, továbbá a szülőktől jövedelemigazolást, illetve jövedelemre vonatkozó nyilatkozatokat kért.

Miután mindkét fél által benyújtott igazolás, nyilatkozat hiányos volt a másodfokú hatóság 2016. április 28-án – a végzés kézhezvételétől számított 5 napon belüli – hiánypótlásra hívta fel a szülőket. 2016. április 28-án a másodfokú hatóság a Debreceni Törvényszéktől – ugyancsak a végzés kézhezvételétől számított 5 napon belül – bekérte a tartásdíj módosítása tárgyában hozott jogerős ítéletet. A végzéseket a címzettek 2016. május 2-án, illetve 3-án átvették. Arról, hogy a bekért dokumentumokat mikor érkeztette a másodfokú hatóság nincs információm.

A másodfokú hatóság a HB/08SZGY/00544-31/2016. számú, 2016. június 7-én kelt határozatával az első fokú döntést részben megváltoztatta.

**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. 18. § (2) bekezdés a) pontja szerint az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó szerv közszolgáltatást végző szervnek minősül. 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. § (1) bekezdése szerint a gyámhatóság feladat- és hatáskörét a települési önkormányzat jegyzője, a fővárosi és megyei kormányhivatal gyermekvédelmi és gyámügyi feladatkörében eljáró járási (fővárosi kerületi) hivatala, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi feladatkörében eljáró fővárosi és megyei kormányhivatal gyakorolja. Mindezek alapján az ügyben érintett hatóságra 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 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 éllel 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.*”

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 vizsgálat tárgyát képező jogállamiság elve 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 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 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 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**

A Ket. 104. § (3) bekezdése szerint a másodfokú döntést hozó hatóság a sérelmezett döntést, valamint az azt megelőző eljárást megvizsgálja; ennek során *nincs kötve a fellebbezésben foglaltakhoz.* A Ptk. 4:181. § (2) bekezdése kimondja, hogy a kapcsolattartásról – egyezségkötés hiányában – a bíróság vagy a gyámhatóság a gyermek korának, egészségi állapotának, életkörülményeinek, a szülők személyes körülményeinek és az ítélőképessége birtokában lévő gyermek véleményének figyelembevételével rendelkezik. Egyezség hiányában a gyámhatóság a kapcsolattartásról – a Ptk. 4:181. § (2) bekezdésében meghatározott szempontok alapján – a kapcsolattartásra jogosult és a kapcsolattartásra kötelezett méltányos érdekére, körülményeire, valamint a gyermek korára, egészségi állapotára, tanulmányi előmenetelére tekintettel, *a gyermek érdekében dönt*. [Gyer. 29/A § (5) bek.]

A Ket. 105. § (1) bekezdése szerint a másodfokú döntést hozó hatóság a döntést helybenhagyja, megváltoztatja vagy megsemmisíti. A 105. § (2) bekezdésének felhatalmazása alapján, ha a másodfokú döntés meghozatalához nincs elég adat, vagy az elsőfokú döntés meghozatalát követően új tény merül fel, vagy egyébként a tényállás további tisztázása szükséges, a másodfokú döntést hozó hatóság a *kiegészítő bizonyítási eljárás lefolytatását maga végzi el, és ennek alapján dönt.*

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 Ket. 33. § (3) bekezdés c) pontja szerint a hiánypótlásra, illetve a tényállás tisztázásához szükséges adatok közlésére irányuló felhívástól az annak teljesítéséig terjedő idő az ügyintézési határidőbe nem számít be. A feltárt tényállás alapján megállapítható, hogy a másodfokú eljárás 2016. február 23-án indult. A másodfokú hatóság azonban csak az eljárás megindulását követő mintegy két hét múlva kért környezettanulmányt, a szülőket is ekkor szólította fel elsőként nyilatkozattételre és a jövedelemigazolás benyújtására.

A 2016. április 28-án kelt hiánypótlási felszólításra és a bírósági megkeresésre – figyelemmel a végzések átvételének időpontjára, valamint a válaszadásra adott 5 napos határidőre – a kért nyilatkozatok és az ítélet 2016 májusának közepén vélelmezhetően a másodfokú hatóság rendelkezésére álltak. Mindebből következően a jogerős döntést a másodfokú hatóság az ügyintézési határidő túllépésével 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 másodfokú gyámhatóság késedelmes eljárása és döntése az érintett panaszos tisztességes eljáráshoz való jogával összefüggő visszás helyzetet eredményezett.*

**Intézkedésem**

A jelentésemben feltárt alapjoggal összefüggő visszásság bekövetkezésének megelőzése érdekében az Ajbt. 31. §-a alapján felkérem a *Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal vezetőjét,* hogy annak garanciális jelentősége miatt – hívja fel *a Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal Gyámügyi és Igazságügyi Főosztálya vezetőjének* a figyelmét a közigazgatási hatósági eljárás garanciális alapelveinek megfelelő ügyintézésre és a Ket. 33. § (1) bekezdése által előírt ügyintézési határidő betartására.

Budapest, 2016. július

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának**
**Jelentése**
**az AJB-166/2016. számú ügyben**
(Kapcsolódó ügy: AJB-1096/2016.)

Előadó: dr. Győrffy Zsuzsanna

**A vizsgálat megindítása**

A Fővárosi Kossuth Lajos Gyermekotthonban (a továbbiakban: Gyermekotthon) elhelyezett egyik gyermek édesanyja fordult beadvánnyal Hivatalomhoz. A panaszos állítása szerint a Gyermekotthonban nincsenek zárható szekrények, a gyermekek ruhaneműit rendszeresen ellopják, a nevelők gyakran alkalmaznak ételmegvonást büntetésként, illetve bántalmazásra is sor került, amiről jegyzőkönyvet vettek fel. Tapasztalata alapján az épületben csótányok és poloskák vannak, a lakó- és mellékhelyiségek elhanyagoltak és rossz állapotúak. Tudomása szerint a gondozott gyermekek sokszor a zsebpénzüket sem kapják meg teljes összegben. A Gyermekotthon működése kapcsán ezt követően egy másik édesanya is panaszbeadványt nyújtott be, amiben vizsgálat lefolytatását kérte. Ez utóbbi panaszos gyermekeinek gondozási helyéül az illetékes gyámhivatal 2015. december 30-án másik gyermekotthont jelölt ki.

A panaszbeadványokban jelzettek alapján felmerült a gondozott gyermekek emberi méltósághoz, egészséghez fűződő, valamint a gyermekek gondoskodáshoz és védelemhez való jogával összefüggő visszásság gyanúja, 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 b) pontja és (2) bekezdése alapján felkértem Budapest Főváros Kormányhivatala Gyámügyi és Igazságügyi Főosztálya (a továbbiakban: másodfokú gyámhatóság) főosztályvezetőjét, illetve az Országos Betegjogi, Ellátottjogi, Gyermekjogi és Dokumentációs Központ (a továbbiakban: OBDK) főigazgatóját a Gyermekotthon működésének átfogó vizsgálatára. Tájékoztatást kértem a Fővárosi Gyermekvédelmi Központ és Területi Szakszolgálat (a továbbiakban: TEGYESZ) igazgatójától emellett a gyermekvédelmi gyámnak a gyermekotthon működésével kapcsolatos tapasztalatairól, a gyámolt gyermekek jogainak védelmében tett intézkedéseiről. A megkeresésekben kértem, hogy csatolják az ügyben keletkezett dokumentumok másolatát is.

**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 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 testi és lelki egészséghez való jog: *„Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez."* (Alaptörvény XX. 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);
- a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (a továbbiakban: Gyvt.),
- a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi gyámügyi eljárásról szóló 149/1997. (IX. 10.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Gyer.);

- a gyámhatóságok, a területi gyermekvédelmi szakszolgálatok, a gyermekjóléti szolgálatok és a személyes gondoskodást nyújtó szervek és személyek által kezelt személyes adatokról szóló 235/1997. (XII. 17.) Korm. (a továbbiakban: Korm. rendelet);
- a személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti és a gyermekvédelmi intézmények, valamint személyek szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 15/1998. (IV. 30.) NM rendelet (a továbbiakban: NM rendelet);
- a közétkeztetésre vonatkozó táplálkozás-egészségügyi előírásokról szóló 37/2014. (IV. 30.) EMMI rendelet.

**A megállapított tényállás**

Az OBDK, valamint a másodfokú gyámhatóság által lefolytatott vizsgálat, a TEGYESZ igazgatójának válasza, valamint a rendelkezésemre álló információk és dokumentumok alapján *a következő tényállás rögzíthető.*

**1.** A panaszos a Gyermekotthon működésével kapcsolatos jelzését korábban már megküldte a fenntartó *Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóságnak* (a továbbiakban: SZGYF). A bejelentés kivizsgálása érdekében az SZGYF ellenőrizte a rendelkezésre álló szakmai és munkaügyi dokumentációt, helyszíni vizsgálat keretében meghallgatta a szakmai vezetőket és munkatársaikat, továbbá az érintett gyermekvédelmi gyámoktól írásos visszajelzést kért.

A vizsgálat eredményéről a panaszost az SZGYF tájékoztatatta. Eszerint a gyermeknek már a gyermekotthonba költözését követően nehézséget jelentett új gondozási helyére való beilleszkedése, amit a gyermekvédelmi gyám is visszaigazolt. Gyakran engedély nélkül távozott az intézményből, elmondása szerint távolléte alatt drogozott, a közös programokba nehezen lehetett bevonni. A napló beírások a gyermekotthonban tanúsított ellenszegüléséről, agresszív viselkedéséről számolnak be. A poloska fertőzés megszüntetése érdekében az intézmény folyamatosan intézkedett, az ÁNTSZ kétszer végzett vizsgálatot az egyes irtások után, a legutolsó – 2015. decemberi – alkalmat követően nem észlelt fertőzést.

Az SZGYF vizsgálata megállapította, hogy a gyermekotthon étlapját élelmezési szakember állítja össze, ami megfelel az egészséges étkezés kritériumainak. Az intézmény a napi ötszöri étkezés felett, minden csoport számára havi 5.000 Ft-ot biztosít étkezés kiegészítésére. Az intézményvezető állítása szerint nem lehet fegyelmezési eszköz az étel megvonása, ugyanakkor hallott már ezzel való fenyegetőzésről. *Ennek kapcsán két kollégája munkaviszonyát megszüntette, másik két kolléga pedig szóbeli figyelmeztetésben részesült.* Az SZGYF vizsgálata alapján kiderült, hogy a zsebpénz havi összegét helyesen állapították meg 3.705 forintban, azonban *a zsebpénznyilvántartás vezetésében pontatlanság mutatkozott. az engedély nélküli távollét miatti csökkentés mértéke újabb számítást igényel, ezért az SZGYF felhívta az intézményvezetőt gyermekek havi, kifizetett zsebpénzeinek haladéktalan újraszámolására, illetve szükség szerinti pótlására.*

A vizsgálatot végzők nem tapasztaltak takarítatlanságot, szemetet, koszt. A vizsgálat idején takarítónő takarította a bejárat előterét, valamint ablakot tisztított. Az intézmény feladatellátásából adódóan sok a rongálás, a nagyobb meghibásodásokat hibajegyzéken jelzik az Üzemeltetési Szervezetnek. A bútorok cseréjekor zárható szekrényeket vásárol az intézmény, azonban a sorozatos rongálások következtében a meghibásodott zárakat lakatpántokkal helyettesítik, ami a bútorlap folyamatos sérülésével jár. A Gyermekotthon a helyzet megoldása érdekében egyeztetett az Üzemeltetési Szervezettel a szobák biztonságos zárhatóvá tétele ügyében, amelynek során kicserélik a megrongált ajtókat.

**2.** A *másodfokú gyámhatóság* felkérésemre 2015. december 9-én helyszíni vizsgálatot tartott a gyermekotthonban és célellenőrzés keretében felkérte XI. Kerületi Hivatala Népegészségügyi Osztályát, hogy – különös tekintettel a romlott élelmiszerek előfordulására, a helyiségek takarítására, poloskák, csótányok előfordulására – az éves ellenőrzés keretében külön is vizsgálódjanak. A Népegészségügyi Osztály jelentése szerint gyermekotthont rendszeresen ellenőrizték, miután az intézmény vezetője tájékoztatta őket az ágyi poloska ártalomról.

Az első irtást (2015. április 29.) követően a fertőzés egyszeri ártalomnak bizonyult, azonban később a károkozó gyanúja miatt többszöri alkalommal került sor poloskairtásra. A 2015. szeptember 25-én folytatott irtás során ellenőrizték a kártevőirtás szakszerűségét, azt megfelelőnek találták, ártalmat, illetve arra utaló jeleket nem tapasztaltak. Ezután, egy 2015. december 17-ei soron kívüli helyszíni ellenőrzést követően bebizonyosodott, hogy a megkeresésben részletezett közegészségügyi hiányosság nem áll fenn.

A tárgyi feltételek vizsgálatakor a másodfokú gyámhatóság megállapította, hogy a helyiségek felszereltsége az előírásoknak megfelelő, azonban az előző évi vizsgálatukhoz képest nem történtek meg az ígért változtatások. *A gépészet és az ivóvíz hálózat, valamint a tornaterem és az udvar, sportpálya felújítása nem történt meg.* Az épület műszaki felújítása folyamatos, az I. és a II. Gyermekotthon festése az ellenőrzést megelőző két héttel kezdődött meg. *Az intézmény minden esetben zárható szekrényeket vásárol, kivéve azokat, amelyeket adományból kapnak. A szobákban valóban tapasztalható volt, hogy a szekrényeken a zárak tönkre vannak téve, illetve több esetben csak a helyük volt látható. A tönkrement zárakat igyekeztek az Üzemeltetési Szervezeten keresztül mielőbb pótolni, illetve a szobákon lévő ajtók cseréje is beütemezésre kerül.* A II. sz. Gyermekotthon felső szintjén nagy beázás nyomai látszódnak, emiatt is szükséges intézkedni. Az I. számú Gyermekotthon lépcsője javításra szorul, továbbá majdnem az összes csoportban a konyhapultok cseréje indokolt.

A Gyermekotthon a napi ötszöri étkezést biztosítja, az étlapot a jogszabályi előírásoknak megfelelően állítják össze. A reggelit, uzsonnát, vacsorát a csoportban, az ebédet az Üzemeltetési Szervezet által működtetett ebédlőben fogyasztják el. Azok a külső iskolákba járó gyermekek, akik nem érnek vissza 15.30-ra a Gyermekotthonba, az iskolában ebédelnek.

A ruházattal való ellátás szintén a törvényi szabályozásnak megfelelően, havi 6000 Ft. értékben történik. A felruházások mindig az évszaknak megfelelőek, a családi pótlékból finanszírozzák. A szakmai egység vezetők tételesen átveszik a ruhadarabokat a ruhakarton és a számlák alapján, és ezután kapják meg a gyerekek. A panaszos gyermekének felruházására többszöri alkalommal sor került. A gyermek a nyár folyamán érkezett az intézménybe, a ruházata akkor a következők szerint volt biztosítva a ruházati nyilvántartás szerint: 4 db. alsóneművel, 3 pár zoknival, 1 db. pizsamával, 3 db. pólóval, 1 db. nadrággal, 1 pár papuccsal, 1 pár cipővel, 1 db. ünneplő inggel és 1 db. sorttal rendelkezett. Őszi felruházása 2015. novemberben történt meg. 2015. július 1-től 32.000 Ft ruhapénz jár neki. A ruhakarton szerint 17.935 Ft értékben 2015. november 3-án és 2015. november 11-én vásároltak ruhákat a részére. 2015. december 10-én került sor újabb felruházására. Az intézményvezető tájékoztatása szerint sem neki, sem a Gyermekotthon munkatársainak, sem a gyermekvédelmi gyámnak nem panaszkodott a gyermek, hogy ruhája, mobilja eltűnt volna. Erre nézve az eseménynaplóban sem található bejegyzés. Az elő szokott fordulni ugyanakkor, hogy a gyerekek egymás között cserélnek ruhát vagy akár mobiltelefont is.

A zsebpénz kifizetése a gyermekek részére a családi pótlékból történik. Zsebpénzüket a gyermekek minden hónap végéig a csoportvezető nevelőtől vehetik át. Az összegek átvételét aláírásukkal hitelesítve vezetik fel a „Zsebpénz-nyilvántartás" kartonra a csoportvezető nevelők A zsebpénz összegét a csoportvezető nevelők számolják ki, azt engedély nélküli távollétek időszakára nem fizetik ki. Az intézményvezető tájékoztatása szerint a panaszos gyermeke rendszeresen fogyaszt alkoholt és drogot is, ám arról nincs információjuk, hogy honnan szerzi be azokat. A másodfokú gyámhatóság vizsgálata során megállapította, hogy a gyermek szobatársaival együtt szobájuk egész berendezését tönkretették.

A panaszban említett „verekedés" az iratok szerint 2015. augusztus 26-án történt. Ekkor a panaszos fia zaklatott állapotban érkezett a csoportjába. Az éppen ügyeletet teljesítő csoportvezető nevelő megpróbált beszélni vele, azonban nem járt sikerrel, a fiú nem reagált arra, amikor beszélgetést próbált vele kezdeményezni. A szóváltás során a nevelőnek le kellett fognia a fiút, hosszabb idő telt el, amíg megnyugodott. Az esetnek több szemtanúja is volt, a gyermekvédelmi asszisztens illetve több növendék is.

Az intézmény vezetősége az eset tisztázása során meghallgatta a gyermeket, a csoportvezető nevelőt és a tanúkat is, amelyről jegyzőkönyvet, valamint feljegyzéseket is készítettek.

*Összességében a másodfokú gyámhatóság a következőket állapította meg:*

- A gyermekotthoni egységek elhelyezési-tárgyi feltétel rendszere megfelel az NM rendelet előírásainak, azonban *fenntartónak szükséges intézkedési tervet készítenie* a gépészet és az ivóvíz hálózat, a tornaterem és az udvar, sportpálya felújítására.
- A szekrények zárai nagyon gyorsan tönkremennek, de az Üzemeltetési Szervezeten keresztül igyekeznek azokat mielőbb pótolni. A szobákon lévő ajtók szintén elég rossz állapotban vannak (azokon ütések, rúgások nyomai láthatóak), ezek cseréje szintén indokolt, amelyek cseréjét is beütemezik.
- A II. sz. Gyermekotthon felső szintjén nagy beázás nyomai látszanak, emiatt is intézkedni szükséges.
- Az I. számú Gyermekotthon lépcsője javításra szorul, majdnem az összes csoportban a konyhapultok, illetve élfóliák javítása, cseréje indokolt. Az I. számú gyermekotthon 1 csoportjában hiányoznak szekrényajtók, amelyek pótlása indokolt.
- Az otthont nyújtó ellátás, valamint az utógondozói ellátás a jogszabályi előírásoknak megfelelően biztosított, azonban nagyobb figyelmet kell arra fordítani, hogy az egyéni gondozási-nevelési tervek a Korm. rendeletben megszabott határidőn belül elkészüljenek, illetve tartalmazza a szükséges aláírásokat.

**3.** Az *OBDK főigazgatója* a következő tájékoztatást adta, az általa lefolytatott vizsgálatot követően. A gyermekjogi képviselő a Gyermekotthont rendszeresen látogatja, a gyermekekkel és az intézménnyel a kapcsolata folyamatos. A panaszos 2015. november 20-án kereste meg telefonon időpont egyeztetés végett, fia intézményi ellátásával kapcsolatosan felmerült panasza ügyében. A személyes találkozásra azonban nem került sor, mivel az édesanya azt lemondta, s újabb időpontot nem kért. Ezt megelőzően sem az édesanya, sem a gyermek nem jelezte panaszát a gyermekjogi képviselő irányába. Megkeresésem kapcsán a gyermekjogi képviselő több alkalommal is felkereste az érintett gyermekotthonban a gyermeket, ott az általam jelzett szempontok alapján vizsgálatot folytatott, illetve konzultált a gyermekvédelmi gyámmal is. A panaszban felmerült problémákról három esetben egyeztetett a gyermekjogi képviselő az intézmény vezetőségével és a nevelőkkel, továbbá átnézte a gyermek iratanyagát, zsebpénz nyilvántartásokat és a ruhakartonokat.

A gyermekotthonba kerülését követően az intézmény pszichiátere megvizsgálta a gyermeket, és nem látta szükségesnek a számára korábban felírt Ritalin szedését, miután a gyermek következetesen kijelentette, hogy nem hajlandó beszedni. Az intézmény pszichológusa több alkalommal kísérelt meg vele beszélgetést kezdeményezni, de ezek nem vezettek eredményre. A gyermek alapvetően elutasítja a pszichológiai segítségnyújtást. Az intézményben dolgozók tapasztalata szerint a gyermek magaviselete szélsőséges keretek között mozog, van mikor illemtudó, kedves, máskor támadólag lép fel mindenkivel szemben. Az iskolai oktatáson részt vesz, de ténylegesen nem tanul, nem figyel oda, annak ellenére, hogy kifejezetten jó képességű gyermek. A délutáni tanulószobán jelen van, de többnyire szótlanul üli végig, ezt követően elhagyja az intézményt és édesanyjához, barátaihoz távozik.

Az intézményvezető elmondása alapján valamennyi gyermek esetében felhasználták a rendelkezésre álló éves ruhaellátmány összegét. Ha a megvásárolt ruházat eltűnik, azt a raktárkészletből pótolják. Raktáron adományokból összegyűjtött ruhák találhatók, amelyek sokszor még nem használt, új ruhákat jelentenek. Problémát okoz, hogy a gyermekeknek ez sokszor nem megfelelő, márkás ruhákat szeretnének. Az intézmény az új bútorzatok beszerzését követően olyan szabályt léptetne életbe, hogy a lakóegységeken belül is a szobák ajtaját zárni kell, s annak kulcsát, ha nem tartózkodnak a szobában, le kell adni a nevelő helyiségben. Így a szekrények, a szobák, illetve a lakóegység bejárati ajtója is zárva lesz.

Az engedély nélküli eltávozások visszaszorítása érdekében az intézményvezető olyan szabályt hozott, hogy a gyermekotthon főbejáratát este 18 óra után zárva kell tartani. A gyermekek kimenőre elmehetnek, de azok, akiknek nincs kimenőjük, 18 óra után csak nevelő kíséretében hagyhatják el az intézmény területét. Erre azért volt szükség, mert a gyermekek tömegesen hagyták el esti órákban az intézményt, és rendzavarás miatt megnövekedett lakossági bejelentések számát is csökkenteni szeretnék.

Továbbá szeretnék visszaszorítani, hogy egyes szerhasználó gyermekek drog vagy alkohol hatásától befolyásolva érkezzenek meg az intézmény területére. Az engedély nélküli eltávozásból visszaérkező gyermekeknek minden esetben két szelet vajas kenyér jár, amennyiben a hajnali órákban tér vissza az intézménybe, aminek kiadása az ügyeletes gyermekfelügyelő feladata. Ha jelzik a gyermekek, hogy vacsoraidőn túl érkeznek vissza az intézmény területére, elrakják számukra a vacsorát.

Az étel minőségére megfogalmazott panasz tekintetében a 2015. január 1-jén hatályba lépett, közétkeztetésre vonatkozó táplálkozási-egészségügyi előírásokról szóló 37/2014. (IV.30.) EMMI rendelet az irányadó, mely csökkentett só, zsír, cukor, szénhidrát tartalmat ír elő. Ebből kifolyólag a gyermekek nem a megszokott ízesítést és ételeket kapják, helyette előtérbe kerültek a nagyobb arányban zöldségeket, gyümölcsöket tartalmazó ételek. Hasonló panaszok miatt a fővárosi gyermekjogi képviselők az SZGYF fővárosi kirendeltségével együttműködve végigjárták a gyermekotthonok élelmezését biztosító konyhákat, tájékozódtak a gyermekek élelmezéséről, az intézményi gyakorlatokról. A vizsgálat után érzékelhető volt némi javulás, a gyermekotthon konyhavezetőjének munkaviszonyát megszüntetették.

A gyermek beszámolt a gyermekjogi képviselőnek nevelőjével történt konfliktusáról. Ismertette, hogy az édesanyjával történt nézeteltérését követően feldúlt állapotban érkezett vissza a Gyermekotthonba. A nevelő ezt érzékelvén megpróbálta lenyugtatni, amitől a gyermek csak feszültebb lett. Ahogy elindult felfelé a lépcsőn, a nevelő hátulról a karjával szorító fogással fogta át a nyakánál, s azt követő dulakodásban került a földre. Amíg arccal a földön feküdt, a nevelő felülről fogta le a tarkójánál. Amikor fel tudott kelni, értesítette a XI. Kerületi Rendőrkapitányságot, a Gyermekotthon pedig kihívta a mentőket, akik beszállították a Vadaskert Kórház és Szakambulanciára. Az intézményvezető megerősítette a gyermek által elmondottakat. A konfliktust követő nap személyesen meghallgatta a nevelőt, a gyermeket, illetve azokat a személyeket, akik jelen voltak az eseménynél. Fotó készült a gyermek nyakáról, melyen láthatóak voltak a szorítás nyomai. Ezt követően az intézményvezető megtette a kiskorú veszélyeztetése miatti feljelentést a Budapest XI. Kerületi Rendőrkapitányságon. A rendőrségi eljárás megindult, jelenleg is folyamatban van. A nevelő 2015 szeptemberében, a konfliktust követően felmondott.

A gyermek által megfogalmazott panasz az intézmény területén megjelenő poloskák miatt 2015 nyarától fenn állt. Az intézményvezető megerősítette, hogy több alkalommal kísérelték meg az irtást, ami továbbra sem oldotta meg a problémát.

A Gyermekotthonban 2015. szeptember 23-ára összehívták az Érdekképviseleti Fórumot, ahol az egyik napirendi pontot a poloskák irtása adta. A Fórumon jelen volt önkormányzati képviselő, a fenntartó képviselője és a gyermekjogi képviselő is. A fenntartó képviselője ígéretet tett a gyors intézkedésre. Ezt követően további irtásokra, tisztasági festésekre került sor, elkészült egy Intézkedési terv a poloskák elleni védekezés lehetőségeiről, elszaporodásuk megelőzéséről.

*A vizsgálatot követően az OBDK főigazgatója a következőket javasolta:*

- az intézmény házirendjének pontosítását a következő pontokban, az étkezések pontos időintervallumának megjelölése, a főbejárat zárása időpontjának, valamint az azt követő eltávozás feltételeinek rögzítése,
- a lakószobák és a szekrények zárására és használatára vonatkozó leírás pontosítását,
- az engedély nélküli eltávozás esetén visszaérkező gyermek étkeztetésének és egyéb ellátására vonatkozó szabályok házirendben való rögzítését.

**4.** A *TEGYESZ igazgatójának tájékoztatása* szerint a Fővárosi Gyermekvédelmi Szakértői Bizottság megállapította a gyermek speciális szükségletét. A gyermek a gondozási helyre nem illeszkedett be, azt nem fogadja el, társaival nincs kapcsolata, legtöbbet az édesanyjánál tartózkodik. Úgy látták, hogy szükséges lenne fejlesztő foglalkozásokon részt vennie, és további pszichológusi-pszichiátriai terápiára, de sajnos együttműködése hányában ezeken nem vesz részt. A gyermekvédelmi gyám véleménye szerint a gyermeknek a gondozási hely az értelmi fejlődése elősegítésére az alapvető tárgyi feltételeket biztosítja, azonban szükség lenne gyakoribb kulturális, illetve közösségi összejövetelekre, programokra.

A gyermek elmondása szerint számára nem elegendő az étel, illetve a gondozási hely tisztaságát is kifogásolja. A gondozási helyen biztosítják a gyermek személyes életterét, a nyugodt pihenési, elkülönülési és tanulási lehetőséget, illetve társai, gondozói tiszteletben tartják a gyermek magánszféráját. A gyermekvédelmi gyám jelentése alapján a gyermek zsebpénze rendben van, ruházata az évszaknak megfelelő, ellátása biztosított. A gondozási hely szakemberei tájékoztatják az anyát a gyermek sorsának alakulásáról. Az anya és a gyermekvédelmi gyám között folyamatos a kapcsolattartás, gyakran beszélnek egymással.

A TEGYESZ tájékoztatása szerint a gyermekvédelmi gyám javaslatára a gondozási hely megváltoztatása tárgyában eljárás van folyamatban, a szülővel és a gyermekkel folyamatosan próbálnak együttműködést kialakítani. A szakértői vizsgálatok eredményei alapján, ha a jelenlegi gondozási hely megfelelőségének hiánya a gyermek számára egyértelműen bebizonyosodik, megkísérelnek olyan gondozási helyet találni a számára, ahol szükségleteinek kielégítését hatékonyabban lehet biztosítani.

**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 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 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 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 éllel 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.”*

Ha összevetjük az Alaptörvény II. cikkében, illetve az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésében foglaltakat a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 54. § (1) bekezdésének és a 67. § (1) bekezdésének szövegével, akkor az állapítható meg, hogy a vizsgálat tárgyát képező emberi méltósághoz való jog, 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 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. Emberi méltósága és élete mindenkinek érinthetetlen, aki ember, függetlenül fizikai és szellemi fejlettségétől, illetve állapotától, és attól is, hogy emberi lehetőségéből mennyit valósított meg, és miért annyit. Az Alkotmánybíróság az ember életét és méltóságát egységben szemlélte: nem választhatók külön az ember társadalmi és biológiai dimenziójához fűzhető jogok. Az emberi méltósághoz fűződő jog az alkotmánybírósági gyakorlatában nem a személy szubjektumától függő méltóságérzethez kapcsolódott, hanem azt jelentette, hogy a jog az életet az emberi minőséggel együtt ismeri el, és kapcsol ahhoz elidegeníthetetlen jogokat. Az Alkotmánybíróság szerint az emberi méltósághoz való jog a természetes személyek autonómiáját jelenti, vagyis az önrendelkezésüknek egy olyan, mindenki más rendelkezése alól kivont magja van, amelynél fogva az ember alany marad, s nem válhat eszközzé vagy tárggyá. A méltósághoz való jognak e felfogása különbözteti meg az embert a jogi személyektől, amelyek teljesen szabályozás alá vonhatók, nincs érinthetetlen lényegük

**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 preambulumában is, amely rögzíti, hogy a gyermeknek, figyelemmel fizikai és szellemi érettségének hiányára, különös védelemre és gondozásra van szüksége, nevezetesen megfelelő jogi védelemre, születése előtt és születése után egyaránt. Az 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 19. cikk 1. pontja a részes államokat a gyermeket az erőszak bármely formájával szembeni védelemre kötelezi. Az Egyezmény 20. cikk 1. pontja a családi környezetétől ideiglenesen vagy véglegesen megfosztott gyermek védelmére és segítségére vonatkozó állami kötelezettséget rögzíti.

**3.** *Az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdése értelmében a testi és lelki egészséghez való jog* érvényesülése, mint államcél az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint nem nélkülözheti a nemzetgazdaság mindenkori teherbíró képességének mértékét. Az Alkotmánybíróság utalt arra is, hogy általános ismérvekkel csak egészen szélső esetekre korlátozottan határozhatja meg az állami kötelezettség kritikus nagyságát, vagyis azt a szükséges minimumot, amelynek hiánya már alkotmányellenességhez vezet. Az 56/1995. (IX. 15.) AB határozat szerint a testi és lelki egészséghez való jogként meghatározott alkotmányi követelmény az államnak azt az alkotmányos kötelezettségét jelenti, hogy a nemzetgazdaság teherbíró képességéhez, az állam és a társadalom lehetőségeihez igazodva olyan gazdasági és jogi környezetet teremtsen, amely a legkedvezőbb feltételeket biztosítja a polgárok egészséges életmódjához, életviteléhez. Az alkotmánybírósági gyakorlat szerint a testi és lelki egészséghez való jog tehát önmagában alanyi jogként értelmezhetetlen, állami – intézményrendszert fenntartó, működtető – kötelezettségként fogalmazódik meg, amely magában foglalja azt a kötelezettséget, hogy a törvényhozó a testi és lelki egészség bizonyos területein alanyi jogokat határozzon meg.

### *III. Az ügy érdemében*

**1.** Kiindulópontként rögzíteni kell, hogy a Gyermekotthon 2015. augusztus 26-án módosított Alapító Okirata szerint az intézmény gyermekvédelmi gondoskodásba vett „normál szükségletű" gyermekek mellett integráltan gondoskodik a gyermekvédelmi szakértői bizottság véleménye alapján különleges szükségletű gyermekekről is. Az intézmény súlyos pszichés, disszociális tüneteket mutató speciális ellátási igényű gyermekeket is gondoz, utógondozói feladatai is vannak. Ezen túl közoktatási feladatokat is ellát, így a különleges bánásmódot igénylő, sajátos nevelési igényű, enyhe fokban értelmi fogyatékos, egyéb pszichés fejlődési zavarral küzdő gyermekek nappali rendszerű általános iskolai integrált nevelését és oktatását. E tevékenységét a családban élő gyermekek tekintetében is ellátja.

A panaszos állítása szerint a gyermekotthonban nincsenek zárható szekrények, emiatt a gondozott gyermekek ruhaneműit rendszeresen ellopják. Az intézményben folytatott helyszíni vizsgálatok alapján megállapítható, hogy a bútorzat cseréjekor zárható szekrényeket vásárolnak. A zárakat a gondozott gyermekek rongálják meg, azokat az intézmény megpróbálja pótolni. A pótlás azonban nem mindig naprakész.

A Gyvt. 9. § (1) bekezdés j) pontja a nevelésbe vett gyermek joga között nevesíti a személyes tulajdon szokásos tárgyaihoz fűződő jogai gyakorolását. Mivel az intézmény súlyos disszociális tüneteket mutató, speciális ellátási igényű gyermekeket is gondoz, nagyobb a valószínűsége a deviáns viselkedési formák előfordulásának. A speciális ellátást igénylő gyermekek többnyire nagyon rossz pszichés állapotban, nevelésüket, gondozásukat súlyosan elhanyagoló, bántalmazó családból kerülnek a gyermekvédelmi szakellátásba, általában szociális készségeik is hiányosak. Tény, hogy a zárak megrongálásával lehetőség nyílik arra, hogy a gondozott gyermekek egymás ruháit, használati tárgyait eltulajdonítsák.

*A gyermekvédelmi szakellátásban élő gyermekek esetében a védelemhez és gondoskodáshoz fűződő joguk érvényesítése állami feladat, erre figyelemmel a velük foglakozó szakemberek kötelessége a rongálások, az egymás közötti lopások megelőzése, csökkentése pedagógiai, pszichológiai módszerekkel, esetleg külső szakemberek segítségének (pl. agressziókezelés, érzékenyítő programok) igénybevételével.*

**2.** A panaszos állítását – mely szerint a gyermekeket ételmegvonással büntetik – a vizsgálat nem igazolta. Megállapítható, hogy azon esetekben, amikor a Gyermekotthon igazgatója arról értesült, hogy egyes szakdolgozók a gyermeket büntetésként ételmegvonással fenyegették, fegyelmi intézkedést tett. *Egyetértek ezzel összefüggésben az OBDK főigazgatójának azon javaslatával, hogy a házirend tartalmazza az étkezések pontos időintervallumának rögzítését.* A rendelkezésemre álló információk szerint közegészségügyi ártalmat (ágyi poloskák jelenléte) az intézményvezető jelezte 2015 tavaszán az illetékes Népegészségügyi Osztálynak. A poloskaártalom – többszöri irtást követően – 2015. szeptember 25-ére megszűnt. A teljes körű ellátással összefüggésben jelzett hiányosságokat és aggályokat (zsebpénz folyósítása, étkeztetés, ruházattal való ellátás) a vizsgálat nem igazolta, erre tekintettel *alapvető joggal összefüggésbe visszáság nem megállapítható.*

**3.** A Gyvt. 53. § (1) bekezdése szerint az otthont nyújtó ellátás keretében az ideiglenes hatállyal elhelyezett, a nevelésbe vett gyermek számára teljes körű ellátást kell biztosítani. Gyvt. 45. § (1) bekezdése alapján a teljes körű ellátás keretében 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 kell gondoskodni.

A teljes körű eljárás tartalmát az NM rendelet 76-82 §-ai részletezik a következőképp:

Az NM rendelet 76. § (1) bekezdése alapján a gondozott gyermek számára naponta, az életkornak megfelelő, legalább ötszöri, legalább egy alkalommal meleg, az egészséges táplálkozás követelményének megfelelő étkezést kell biztosítani, a közétkeztetésre vonatkozó táplálkozás-egészségügyi előírásokról szóló miniszteri rendeletben foglaltaknak megfelelően. A napi ötszöri étkezésre fordított költség összege naponta nem lehet kevesebb az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének 2,4%-ánál. Az NM rendelet 76. § (2) bekezdése rögzíti, hogy ha a gondozott gyermek egészségi állapota indokolja, részére az orvos előírásainak megfelelő étkezést kell biztosítani. Az NM rendelet 77. § (1) bekezdése tartalmazza, hogy a teljes körű ellátás részeként nyújtott ruházat gyermekenként legalább 6 váltás fehérneműt, valamint 3 váltás hálóruhát, továbbá az évszaknak megfelelő legalább 2 váltás hétköznapi (otthoni és utcai) felsőruhát és cipőt, valamint alkalmi és sportruházatot tartalmaz. A ruházattal kapcsolatos költségek éves összege nem lehet kevesebb az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének 250%-ánál. Az NM rendelet 77. § (2) bekezdése értelmében a ruházat tisztításáról, javításáról az ellátást nyújtó gondoskodik, amelybe olyan mértékben vonja be a gondozott gyermeket, amely életkorának megfelelően tőle elvárható, míg az NM rendelet 77. § (3) bekezdése előírja, hogy az ellátást nyújtó a gondozott gyermek szükségletei, valamint a ruházat elhasználódása szerint gondoskodik a ruházat beszerzéséről, illetve cseréjéről.

Az NM rendelet 78. §-a alapján a személyi higiéné biztosítása, valamint a textíliával való ellátás keretében gyermekenként biztosítani kell legalább a mindennapos tisztálkodáshoz, testápoláshoz szükséges feltételeket, tisztálkodási és testápolási szereket, valamint textíliákat, a csecsemők és kisgyermekek ellátásához szükséges anyagokat, eszközöket, valamint 3 váltás ágyneműt.

Az NM rendelet 79. § (1)-(3) bekezdése értelmében az iskolai oktatásban, szakképzésben részt vevő, felsőfokú tanulmányokat folytató gondozott gyermek számára biztosítani kell az első szakképzettség megszerzéséhez szükséges tandíjat, a tankönyveket, tanszereket és egyéb iskolai felszereléseket, valamint utazó- és kézitáskát, továbbá az iskolába járással kapcsolatban felmerülő költségeket. A gondozott gyermek számára biztosítani kell a felzárkóztatás, illetve a tehetségfejlesztés költségeit. A gondozott gyermek részére biztosítani kell olyan eszközöket – különösen jegyet, bérletet az utazáshoz, postai költségeket a levelezéshez és a telefonáláshoz – amelyek segítségével hozzátartozóival, illetve a gyámságát ellátó személlyel kapcsolatot tarthat.

Az NM rendelet 80. § (1)-(2) bekezdése szerint a gondozott gyermek szabadidejének hasznos eltöltése érdekében az ellátást nyújtó gondoskodik a kulturálódáshoz, játékhoz, sporthoz szükséges eszközökről. Az ellátást nyújtó gondoskodik a szabadidős tevékenységekhez szükséges és indokolt költségekről. Az NM rendelet 81. §-a alapján a különleges vagy speciális ellátást igénylő, valamint a kettős szükségletű gondozott gyermek számára a fejlődéséhez, fejlesztéséhez, gyógyulásához, rehabilitációjához és terápiájához szükséges és indokolt eszközök beszerzéséről a fenntartó gondoskodik.

Az NM rendelet 82. § (1) bekezdése rögzíti, hogy a 3 éven felüli gondozott gyermeket személyes szükségleteinek kielégítésére – a (3) bekezdésben meghatározott kivétellel – havonta zsebpénzzel kell ellátni. A zsebpénz havi összege nem lehet kevesebb az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének a) 5%-ánál a 3-10 éves, b) 13%-ánál a 10-14 éves, c) 18%-ánál a 14 év feletti gyermek esetében. Az NM rendelet 82. § (2) bekezdése értelmében a zsebpénznek az (1) bekezdésben meghatározott mértéken felüli összegét a gondozott gyermek szorgalma, magatartása figyelembevételével gyermekotthonban elhelyezetteknél a nevelő javaslatára az intézmény vezetője, nevelőszülőnél elhelyezettek esetében a nevelőszülő, havonta állapítja meg, és folyósítja.

Az NM rendelet 82. § (3) bekezdése alapján a gondozási helyéről önkényesen eltávozott (szökött) gondozott gyermeket a szökés időtartama alatt zsebpénz nem illeti meg. Az NM rendelet 82. § (4)-(6) bekezdései pedig azt tartalmazzák, hogy a gondozott gyermek zsebpénzéről nevelője, nevelőszülője a 3. számú mellékletben foglalt zsebpénznyilvántartást vezeti, a gondozott gyermek a zsebpénze felhasználásáról maga dönt. A fejlesztő felkészítésben való részvételre kötelezett, valamint a 3-6 éves korú gondozott gyermek részére a zsebpénz nem kerül kifizetésre, de biztosítani kell a személyre szóló felhasználását.

A teljes körű ellátás magában foglalja a lakhatás biztosítását. Álláspontom szerint a lakhatás biztosítása érdekében gondoskodni kell a gyermekotthon épületének, a lakó-és közösségi helyiségi berendezésének, a sportpálya és a mellékhelyiségek felszereltségének folyamatos, illetve szükség szerinti karbantartásáról, felújításról, tisztántartásáról.

*Megállapítom, hogy a megfelelő tárgyi feltételek biztosítása a fenntartó feladata, annak hiánya pedig a gondozott gyermeke védelemhez és gondoskodáshoz fűződő jogával összefüggő visszásságot, a jogsérelem közvetlen veszélyét veti fel. Tekintettel arra, hogy a másodfokú gyámhatóság a Gyermekotthon vezetőjét a fenntartó Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóságot intézkedési terv készítésére kérte, ezen túlmenően a fennálló helyzet megoldása érdekében további ombudsmani intézkedést nem tartok indokoltnak.*

**4.** Az Egyezménnyel összhangban a gyermekvédelmi törvény is alapvető gyermeki jogként deklarálja a gyermek erőszakkal szembeni védelemhez való jogát. A Gyvt. 6. § (5) bekezdése szerint a gyermeknek joga van emberi méltósága tiszteletben tartásához, a bántalmazással – fizikai, szexuális vagy lelki erőszakkal –, az elhanyagolással és az információs ártalommal szembeni védelemhez. *A gyermek nem vethető alá* kínzásnak, *testi fenyítésnek* és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetésnek, illetve bánásmódnak. A Gyvt. 2005. január 1-jétől hatályos hivatkozott szabályozása a testi fenyítés – ideérve a nevelési célzatú testi fenyítést is – teljes tilalmáról rendelkezik. A méltóság az embert megilleti bármely tulajdonságától függetlenül, pusztán azon az alapon, hogy él, és hogy ember. Ez az alapvető jog – oszthatatlan egységben az élethez való joggal – az alapjogi hierarchia legmagasabb fokán áll. A gyermek emberi méltósághoz való jogának az állam köteles valamennyi jogviszony tekintetében érvényt kell szerezni.

Ezért – összhangban az Egyezmény idézett cikkeivel – alkotmányosan elfogadhatatlan, és a bántalmazással érintett gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz fűzőfő jogát sérti, ha nevelési, fenyítési, fegyelmezési eszközként a bántalmazás (akár szóval, tettleg) előfordul bármely gyermekeket ellátó bentlakásos intézmény pedagógiai eszköztárában. *Megállapítom, hogy az intézményben a gyermeket ért bántalmazás – függetlenül annak kiváltó okától, előzményeitől, céljától, jellegétől vagy súlyosságától – alkalmas arra, hogy az emberi méltóságával összefüggő visszásságot okozzon.* Figyelemmel ugyanakkor arra, hogy a bántalmazással érintett nevelővel szemben a Gyermekotthon igazgatójának feljelentése alapján jelenleg is büntetőeljárás van folyamatban, továbbá, hogy a nevelő munkaviszonya megszűnt, az eset kapcsán további ombudsmani intézkedést nem teszek.

*Jelentésemmel ugyanakkor nyomatékosan fel kívánom hívni a gyermekvédelemben dolgozók figyelmét a testi fenyítés gyermekvédelmi törvényben deklarált teljes tilalmára.*

**5.** A Gyvt. 9. § (1) bekezdés a) pontja szerint a nevelésbe vett gyermek joga, hogy életkorához, egészségi állapotához, fejlettségéhez, valamint egyéb szükségleteihez igazodóan állandóságot, érzelmi biztonságot nyújtó teljes körű ellátásban, gondozásban, – nemzetiségi, etnikai és vallási hovatartozását figyelembe vevő – megfelelő nevelésben, oktatásban és érdekei érvényesítésére megfelelő törvényes képviseletben részesüljön. A Gyvt. 9. § (3) bekezdése és (4) bekezdés a) pontja szerint a speciális gyermekotthonban vagy gyermekotthon speciális csoportjában elhelyezett gyermeket – helyzetére való tekintettel – fokozott védelemben kell részesíteni. A speciális gyermekotthonban elhelyezett gyermek egészségügyi ellátására, személyisége korrekciójához szükséges terápiára az állapotának megfelelő és a többi gyermek biztonságát védő módon kerülhet sor.

A TEGYESZ igazgatójának tájékoztatása szerint *az érintett gyermek gondozási helyének megváltoztatása tárgyában eljárás van folyamatban*. A szakértői vizsgálat eredményének ismeretében dönthető majd el, hogy a korábban gondozási helyként kijelölt gyermekotthon megfelel-e a gyermek szükségleteinek, ha nem, van-e olyan gondozási hely, amely a gyermek szükségletének kielégítését hatékonyabban tudná biztosítani.

Szakmai kérdésekben való állásfoglalás megtételére az Ajbt, nem hatalmaz, az egyedi jogsérelmek vizsgálatán túl ombudsmanként a rendszerszintű hiányosságok feltárására van lehetőségem. Ezzel együtt szükséges arra kitérnem, hogy a korábbi ombudsmani vizsgálati tapasztalatok, a gyermekvédelmi szakemberekkel való konzultációk alapján felmerült, hogy a kettős szükségletű (különleges és speciális szükségletet egyidejűleg mutató) gyermekek ellátása a gyermekvédelmi szakellátást nyújtó intézményekben nem megoldott – egyebek mellett ugyanis – sokszor férőhely, ellátó hely hiányában nem helyezhetők el az állapotukhoz igazodó, szükségletüknek megfelelő gondozási helyen. *Minderre figyelemmel jelen vizsgálat tapasztalataira is figyelemmel a 2016-os Gyermekjogi Stratégiához illeszkedve AJB-1201/2016. számon hivatalból átfogó vizsgálat indítottam. A vizsgálat célja annak feltárása, hogy az Egyezményben foglalt garanciák és a Gyvt. által meghatározott speciális gyermeki jogok miként érvényesülnek a gyakorlatban.*

**Intézkedéseim**

A feltárt alapjogokkal összefüggő visszásság jövőbeli megelőzése érdekében.

1) az Ajbt. 31. §-a alapján felkérem *a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság igazgatóját, hogy* adjon tájékoztatást az intézkedési terv megvalósításáról;
2) Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján javasolom *a Kossuth Lajos Gyermekotthon és Általános Iskola igazgatójának,* hogy a gondozott gyermekek egymás közötti lopásainak megelőzése, illetve csökkentéséhez, az agresszió kezeléshez kérjen módszertani segítséget, illetve felkérem arra, hogy tájékoztasson a házirendnek az Országos Betegjogi, Ellátottjogi, Gyermekjogi és Dokumentációs Központ főigazgatója által javasolt módosítása érdekében megtett intézkedéseiről.

Budapest, 2016. március

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának**
**Jelentése**
**az AJB-472/2016. számú ügyben**

Előadó: dr. Herke Miklós

**Az eljárás megindítása**

A panaszos beadványa szerint az 1990-es évek elején örökléssel és cserével szerezte meg debreceni belterületi lakóházas ingatlanját, ami a helyi településrendezési tervekben 30 éve teljes egészében tervezett út részeként szerepel. A szabályozás fenntartását az önkormányzat mai napig indokoltnak tartja, azonban – bár a függő jogi helyzet évtizedek óta fennáll – az ingatlan tulajdonjogát megváltani, kisajátítani nem kívánja. A panaszos sérelmezi, hogy az önkormányzat 30 éve „lebegteti" az út beruházását, ezzel az ingatlan eladását ellehetetleníti, de használni sem tudja. Kifogásolja azt is, hogy a jogszabályi előírások alapján az önkormányzat úgy tervezhet útépítést más ingatlanjára, hogy annak megvalósítására nem határoz meg határidőt. Ugyancsak a hatályos jogszabályok szerint a panaszos kisajátítás kezdeményezésére nem jogosult, illetve az erre irányuló igényét a bíróság elutasította, arra hivatkozva, hogy a közlekedési célú korlátozás 1985 óta – vagyis tulajdonszerzését megelőzően – folyamatosan fennáll. A panaszos beadványában nem a közigazgatási és nem a bírósági eljárás, hanem a jogszabályi környezet felülvizsgálatát és megváltoztatásának kezdeményezését kérte. Nem gondolja, hogy a jogalkotó szándékosan kívánt volna ilyen helyzetet teremteni.

Figyelemmel arra, hogy a beadványban foglaltak alapján felmerült a jogi szabályozással összefüggésben Magyarország Alaptörvényében nevesített jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye és a tulajdonhoz való alapvető jog sérelmének gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam. Vizsgálatom során megkerestem a Miniszterelnökség Építészeti és Építésügyi Helyettes Államtitkárát, továbbá Debrecen Megyei Jogú Város Önkormányzatát és a Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatalt.

**Érintett alapvető jogok és alapelvek**

- *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." és (2) bekezdés: „Tulajdont kisajátítani csak kivételesen és közérdekből, törvényben meghatározott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet.")

**Alkalmazott jogszabályok**

- Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (Étv.);
- A kisajátításról szóló 2007. évi CXXIII. törvény (Kstv.);
- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.)

**A megállapított tényállás**

*I.* A panaszos tulajdonában áll egy debreceni, Bartók Béla utcai „kivett lakóház, udvar, gazdasági épület" megjelölésű ingatlan, melynek tulajdoni illetőségeit 1992-ben és 1993-ban öröklés és csere jogcímén, a fennmaradó hányadát 2009-ben örökléssel szerezte meg.

Az ingatlan nagyobb részét Debrecen Megyei Jogú Város Helyi Építési Szabályzatáról és Szabályozási tervéről szóló 8/2003. (V. 23.) Kr. rendelet (a továbbiakban: DÉSZ) 33 méter szélességű, gyűjtőút részeként szabályozza. A területet már az 1/1985. (IV. 15.) Tanácsi rendelettel jóváhagyott Debrecen általános rendezési terve is 30 méterben szabályozott szerkezeti jelentőségű út részeként tartalmazta.

Így szabályozta a területet a 9/1988. (IX. 24.) Te. rendelettel jóváhagyott szabályozási tervlap is. A szabályozást Debrecen általános rendezési tervéről szóló 45/1995. (X. 16.) Kr. számú rendelet és a 20/1996. (IV. 29.) Kr. rendelettel jóváhagyott szabályozási terv is fenntartotta.

A panaszos 2007 novemberében kezdeményezte Debrecen Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatalánál az építési tilalom felülvizsgálatát. Ekkor azt közölték vele, hogy a szóban forgó Bartók Béla utcai ingatlant a DÉSZ a nyugati főút területeként szabályozza, így az az eredeti rendeltetésének megfelelő lakótelekként a továbbiakban nem hasznosítható, és az ingatlant érintő nyomvonal módosítására nincs lehetőség. Tájékoztatták arról is, hogy mivel az ingatlan rendeltetését közérdekű célban határozták meg, kisajátítási eljárást kezdeményezhet.[1] Kérelmét nyilvántartásba vették, a vételi kötelezettség határideje 2010. november 28-án jár le.

A határidő lejártát követően a panaszos az Észak-alföldi Regionális Közigazgatási Hivataltól kérte Debrecen Megyei Jogú Város Önkormányzatának (a továbbiakban: Önkormányzat) kötelezését az ingatlan kisajátítására, azonban a 2010. december 02-án kelt, 1645-2/2010-Ha-Db. számú határozattal azt elutasították, mert a Kstv. 5. § (2) bekezdése 5 évben határozza meg az ingatlan adásvételére vonatkozó megállapodás létrejöttét, e határidő pedig még nem járt le.

A panaszos 2012 novemberében a Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatalt (a továbbiakban: Kormányhivatal) kérte, hogy az Önkormányzatot kötelezze a szóban forgó kisajátítási kérelem előterjesztésére. E kérelmét a 2013. március 14-én kelt, HBB/05/00153-4/2013. számú határozattal ugyancsak elutasították. A határozat indokolása szerint az ingatlant érintő közlekedési célú korlátozás az 1/1985. (IV. 15.) Tr. számú rendelet óta folyamatosan – vagyis a panaszos tulajdonszerzésének időpontjában is – fennáll, a Kstv. 5. § (1) bekezdése viszont nem ad lehetőséget a kérelem teljesítésére.

A panaszos a döntéssel szemben a Debreceni Közigazgatási és Munkaügyi Bírósághoz fordult. A bíróság a közigazgatási határozat felülvizsgálatára irányuló keresetét – a 9.K.30.321/2013/10. számú ítéletében – elutasította. Az ítélet szerint a panaszos az ingatlan tulajdonjogát akkor szerezte meg, amikor a helyi építési szabályzat arra már korlátozást tartalmazott, vagyis a kormányhivatal helyesen utasította el a kisajátításra kötelezés iránti kérelmet.

*II. Debrecen Megyei Jogú Város Önkormányzata tájékoztatásának összefoglalása*[2]

Az Önkormányzat képviseletében a polgármester jelezte, hogy a panaszos kisajátításra kötelezés iránti kérelméről jogerős bírósági döntés született. Az ingatlant érintő jogi szabályozással kapcsolatban pedig kiemelte, hogy *a szabályozás folyamatosságát a bírósági ítélet is kétséget kizáróan megállapítja.* Hangsúlyozta, hogy a Kstv. szerint a kisajátításra kötelezésre abban az esetben van jogi lehetőség, ha a tulajdonos az ingatlant a helyi építési szabályzatban foglalt rendelkezés hatályba lépését követően szerezte meg. Figyelemmel arra, hogy a panaszos tulajdonszerzésekor a szabályozás már fennállt, kisajátításra kötelezés iránti kérelmének megalapozottan nem lehet helyt adni.

A DÉSZ előkészítése, elfogadása során az út nyomvonala szerkezeti jelentőségű útnak minősült, ami indokolta a szabályozás fenntartását. Mind a rendelet elfogadásakor, mind felülvizsgálatakor – a vonatkozó jogszabályi rendelkezéseknek megfelelően – sor került a szabályozás indokainak, mértékének, időtartamának a mérlegelésére. Ha korlátozás vagy tilalom elrendelése szükséges, arra csak az Étv. rendelkezéseinek betartásával kerülhet sor. A gyakorlatban ez azt jelenti, hogy minden szabályozási elem megalkotásakor részletes szakmai vizsgálatot kell végezni, és a szabályok felülvizsgálata során is mérlegelni kell a szabályozás fenntartásának szükségességét, a korlátozás mértékét, valamint azt, hogy az adott szabályozási elem megvalósítható-e más módon. Változtatási tilalom elrendelése esetén a tilalom a szabályozás elkészítésének időszakára szól, *konkrét nyomvonal kialakítása esetén azonban nem mindig állapítható meg a megvalósítás határideje.*

[1] Étv. 30. § (4) bekezdése
[2] SZER-138576-3/2015.

A tervezett fejlesztés megvalósításának határidejével, várható időpontjával kapcsolatban kiemelte, hogy a *szabályozás célja nem a konkrét ingatlan beépíthetőségének korlátozása, hanem szakmai, közlekedési, várostervezési szempontból indokolt fejlesztés következetes szerepeltetése a szabályozási tervlapokon*. A beruházás megvalósítása sok esetben jelentős időt, előkészítő munkát, pénzügyi forrásokat, tulajdonosokkal való egyeztetést, jogi eljárásokat igényel, így vannak olyan területek, ahol hosszabb időn át változatlan a szabályozás. *Amennyiben az ingatlant a tulajdonos a leendő útszabályozás ismeretében szerzi meg, a kártalanításnak nincs jogalapja*. Ilyen esetben az ügyfél alacsonyabb forgalmi értéken szerez tulajdonjogot, a meglévő állapotnak megfelelően használhatja, viszont esetleges későbbi szabályozás-módosítással jelentős értéknövekményre is szert tehet.

A településrendezési szabályozás alapján *az önkormányzat nem „lebegteti" a tervezett közterület kialakítását*, hanem jogszerű eljárásban konzekvensen szerepelteti azt a településrendezési eszközeiben. Egy jelentős nyomvonalas infrastrukturális elem megvalósítását nem lehet a településrendezés során pontos időponthoz kötni, a település egészének hálózati viszonyait érintő döntések meghozatalánál egy sor szakmai, lakossági, pénzügyi kérdést kell mérlegelni.

A szabályozások fenntartásának indokait, hatásait a területfejlesztési, településrendezési döntések során folyamatosan felülvizsgálják és a lakossági kezdeményezéseknek is eleget tesznek. A szóban forgó, tervezett út nyomvonalát és a panaszos ingatlanát érintő szabályozást is többször vizsgálták – lakossági kérésre külön is –, azt összhangban találták a városszerkezeti szempontokkal. Korrekcióra nincs lehetőség, mert az ingatlan a szabályozási tervben közterületként rögzített terület középpontjába beékelődve helyezkedik el.

Az Önkormányzat az ingatlant érintő szabályozás elfogadása és felülvizsgálata során jogszerűen járt el, a nyomvonal megváltoztatása, megszüntetése – szakmailag – nem indokolható. *A tervezett beruházás megvalósítása megnyugtató megoldást jelenthet* – mind az önkormányzat, mind a panaszos számára –, *azonban erre vonatkozó konkrét megvalósítási határidő jelenleg nem határozható meg.*

*III. A Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal tájékoztatásának összefoglalása*[3]

A kormányhivatal megvizsgálta a helyi településrendezési szabályozást és Debrecen Megyei Jogú Város egyes területeire vonatkozó változtatási tilalom elrendeléséről szóló 30/2014. (VIII. 28.) önkormányzati rendeletet. Az ingatlan tulajdoni lapjának adatai szerint a panaszos telkére az Étv. 30. § (1) bekezdése szerinti (változtatási, telekalakítási és építési) tilalmat nem rendeltek el. A DÉSZ azon rendelkezése, amely az ingatlant a majdani gyűjtőút részeként szabályozza, nem tekinthető az Étv. szerinti tilalomnak, ezért annak mértékére és időtartamára vonatkozóan hatályos jogszabályok nem tartalmaznak rendelkezést (arra az Étv. 20. § (2) bekezdése sem alkalmazható).

A törvényességi felügyeleti eljárás a településrendezési eszközök és azok elfogadására, módosítására irányuló *képviselő-testületi eljárások jogszerűségét vizsgálja, de annak nem tárgya egyedi ingatlanokhoz kapcsolódó korlátozásokból fakadó sérelmek feltárása.*

*Az, hogy a helyi építési szabályzat egy ingatlant hosszú ideje meg nem valósult gyűjtőút részeként szabályoz, nem eredményezi a tulajdonosi jog aránytalan sérelmét, mivel a tulajdonos kezdeményezésére az megalapozza az Étv. 30. §-a szerinti kártalanítást. Az önkormányzati szabályozásból eredő sérelmet a Kstv. azon szabálya eredményezi, amely szerzési jogcímre tekintet nélkül kizárja a kisajátítás kezdeményezésére jogosultak köréből azokat, akik a korlátozás keletkezése után szereztek tulajdonjogot.*

*IV. A Miniszterelnökség Építészeti és Építésügyi Helyettes Államtitkára tájékoztatásainak összefoglalása*[4]

*IV.1.* Az építésügyi helyettes államtitkár – konkrét adatok hiányában – általános tájékoztatást adott, hangsúlyozva, hogy a jogi szabályozás és a Kstv. előírásai miatt az Igazságügyi Minisztérium (a továbbiakban: IM) álláspontja az irányadó.[5]

Az Étv. 20. § (2) bekezdésében nevesített tilalmakat külön rendelettel vagy határozattal kell elrendelni, ami nem egyenértékű fogalom az ingatlan építési jogának korlátozásával.

---

[3] HBB/04/00593-4/2015.

[4] 2014. október 16-án kelt ÉHÁT/129/2/2014. és 2014. június 9-én kelt ÉHÁT/401/3/2014. számú ügyiratok

[5] Az IM válaszainak összefoglalást lásd a tényállás II.4. pontjában.

A Étv. szerinti változtatatási tilalom kizárólag rendelettel és a helyi építési szabályzat készítésének időszakára, vagy annak hatálybalépéséig rendelhető el, maximum 3 évre, amely a 3 év eltelte után külön rendelkezés nélkül megszűnik. Építési-, illetve telekalakítási tilalom a településrendezési feladatok megvalósítása, végrehajtása, továbbá a természeti, környezeti veszélyeztetettség megelőzése, valamint a természet-, a környezet védelméről szóló törvényekben foglaltak érvényre juttatása érdekében rendlehető el, külön rendelettel vagy határozattal.[6] Ezen tilalmak mindegyike lehet határozott idejű, határozatlan idejű, illetve valamely meghatározott feltétel bekövetkeztéig tartó.

*A településrendezési eszközzel szembeni jogorvoslati lehetőség a törvényességi felügyeleti eljárás.* A kormányhivatalok ennek keretében vizsgálják – többek között – a helyi önkormányzat döntéshozatali eljárásának jogszerűségét; döntéseinek (rendelet, határozat) jogszerűségét; törvényen alapuló jogalkotási, jogszabályon alapuló döntési és feladat-ellátási (közszolgáltatási) kötelezettségének teljesítését. Továbbá vizsgálhatja a határozattal vagy rendelettel elfogadott településfejlesztési döntéseket és településrendezési eszközöket.

A 2009. szeptember 30-ig hatályban volt építési törvény[7] szerint a hatálybalépésekor a korábbi jogszabályok rendelkezései szerinti tartalmi követelményeknek megfelelően készített településrendezési terveket a módosításukig változatlanul a megyei jogú városok, a városok, a főváros, valamint a fővárosi kerületek esetében legfeljebb 2003. december 31-ig, egyebekben 2007. december 31-ig lehetett alkalmazni. A megadott időponton túl a korábbi jogszabály előírásainak megfelelően kidolgozott településrendezési terveket hatályon kívül kellett helyezni, és ezt követően csak az új Étv. és a végrehajtására kiadott kormányrendelet előírásainak megfelelő településrendezési eszközöket lehetett kidolgozni.

Az önkormányzat kormányrendeletben előírt feladata, hogy a településszerkezeti tervet legalább 10 évente, a helyi építési szabályzatot legalább 4 évente áttekintse és döntsön arról, hogy azokat továbbra is változatlan tartalommal alkalmazza, módosítja, vagy új településrendezési eszközt készít.

Csak a konkrét tényállás ismeretében tisztázható, hogy a panaszos ingatlanát érinti-e valamely tilalom, a hatályos településrendezési eszközökben rögzített építési szabályok – az ingatlant terhelő korlátozások vonatkozásában – változtak-e az 1985-ben hatályos településrendezési tervhez képest.

*IV. 2.* A helyettes államtitkár továbbá tájékoztatott arról, hogy az ügy rendezetlensége és az ingatlan kisajátításának végre nem hajtása nem kizárólag az Étv. szabályozásából következik, hanem a Kstv. 5. § (1) bekezdéséből is. Ezen kívül a Mötv. 13. § (1) bekezdése szerint a településfejlesztés és a településrendezés az önkormányzatnak a helyi közügyek körében ellátandó feladata. A helyben biztosítható közfeladatok körében több olyan is van a Mötv-ben, amely a tervszerű településfejlesztés és településrendezés nélkül nem, vagy csak igen nehézkesen oldható meg jól. Ilyen feladat például a település működőképes közlekedésének biztosítása. A településrendezés amellett, hogy a jogbiztonságot és ezzel a kiszámíthatóságot is szolgálja, a közérdek megtestesülésének egyik jogalapja, amelyben az önkormányzatnak felelősen kell a közérdeket képviselnie.

A településrendezési eszköz feladata többek között a közterületekkel kapcsolatos közérdek megfogalmazása és – bizonyos esetekben akár hosszú távon – azok érvényre juttatása. A rövid távú magánérdekkel ellentétben ezek az elvárások nem minden esetben mérhetőek pontosan, nehezebben is érvényesülnek, hiszen a telekhatárok megváltozása a lakosságban feszültséget kelt, mindemellett jelentős forrást igényel. *Az építésügyi szabályozáson túlmutató feladat* megtalálni azt az eszközt, *amivel az önkormányzatokat érdekeltté lehet tenni a közterületek – kiszámítható időn belüli – kialakításában.*

[6] A telekalakítási és építési tilalom elrendeléséről szóló 24/2009. (IX. 30.) NFGM rendelet

[7] Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény 60. § (3) bekezdése

A Kormány 2013. január 1-jével jelentősen módosította a településrendezés előírásait.[8] A *hatályos Étv. nem állapít meg konkrét időkorlátot, a korlátozások feltétlenül szükséges mértékre és időtartamra való szorításának általános követelményén túl.* A jövőbeni tervek végrehajtásával kapcsolatos korlátozások indokolják a településrendezési feladatok megvalósulását biztosító sajátos jogintézmények, ezen belül a kisajátítással kapcsolatos rendelkezések felülvizsgálatát, annak tisztázását, hogy *van-e mód olyan országos szabályozás kialakítására, amelynek alapján kiszámíthatóvá válik a korlátozás fennállásának időtartama.* A probléma körüljárása során a közérdek, a jogos magánérdek, a szerzett jog és az öröklés kérdéseiből kiindulva is mérlegelni kell az elvárásokat, ez pedig túlmutat a településrendezés területén.

Nincs olyan nyilvántartás, amelyből a helyi építési szabályzatokban elrendelt – kisajátítással összefüggő – korlátozások időtartama kigyűjthető lenne, ezért célszerűnek látszik egy erre irányuló vizsgálat lefolytatása.

Folyamatban[9] van a településrendezési szakterület szabályozásának újragondolása, melynek keretében lehetőség nyílik az Étv. kisajátítási előírásainak koncepcionális áttekintésére.

*V. Az Igazságügyi Minisztérium álláspontjának összefoglalása*[10]

*V.1.* Az IM az építésügyi helyettes államtitkárság megkeresése alapján összehasonlította az Étv. és a Kstv. szabályozását.[11]

Az ingatlan megvásárlása és kisajátítása kezdeményezésének joga *az ingatlan tulajdonosát is megilleti, ha az ingatlan tulajdonjogát a korlátozás keletkezése előtt szerezte meg, és* az ingatlan rendeltetését a helyi építési szabályzat valamely később megvalósítandó – jogszabályban megállapított – olyan közérdekű célban határozza meg, amelynek *megvalósítása a tulajdonostól nem várható el, és ez a tulajdonosi és építési jogokat jelentősen akadályozza vagy megszünteti*. Ezzel áll szinkronban az Étv. kártalanítási szabályozása, amely szerint, ez azt *a tulajdonost illeti meg,* akire a helyi építési szabályzat módosítása kihatással volt, akinek érdekeit a helyi építési szabályzat a korábbiakhoz képest hátrányosan érintette, vagyis *aki a helyi építési szabályzatban szereplő korlátozás keletkezésekor az ingatlan tulajdonosa volt.*

Kérdésként merült fel, hogy huzamosabb ideje fennálló tulajdoni korlátozás mennyiben felel meg a tulajdoni korlátozással szemben támasztott alkotmányjogi követelményeknek? A tulajdonhoz való jog nem minősül korlátozhatatlan alapjognak. Az Alaptörvény maga hangsúlyozza a tulajdon társadalmi felelősségét, nemzetgazdasági, szociális funkcióját és ezek összefüggésrendszerét, a tulajdonos ebből adódó kötöttségeit is. A *tulajdonhoz való jog korlátozása tehát csak annyiban alkotmányos, amennyiben az építési korlátozás a helyi építési szabályzatban meghatározott közérdek megvalósításához feltétlenül szükséges mértékben érinti a tulajdonnal való rendelkezés jogát.* Külön értékelendő szempont a korlátozás megtámadhatósága és az alapjog-korlátozás alkotmányosságának garanciája, vagyis az, hogy a korlátozást megfelelő előnyök kompenzálják-e. Az Alkotmánybíróság döntései szerint a „*tulajdonkorlátozás átmenetisége az arányosság egyik összetevője*", ami valódi alkotmányossági mérce és „*aránytalannak tekinti (...) az Alkotmánybíróság a tulajdonkorlátozást, ha annak időtartama nem kiszámítható".*

Az Étv. 7. §-a szerinti területrendezéssel, településfejlesztéssel kapcsolatos szabályai alapjogi értelemben a keretet biztosítják a korlátozás szükségességének vizsgálata során. Az Étv.-ben rögzített ún. építési tilalmak teremtik meg az alapjogi korlátozás konkrét alapjait, ezért a mögöttük húzódó közérdek alkotmányossági szempontból lényeges kérdés. Nem tudni azonban, hogy a konkrét esetben milyen jellegű korlátozás (tilalom) szerepel a helyi építési szabályzatban.

Az Étv. – az Alaptörvénnyel összhangban – 20. § (2) bekezdésében általánosságban rögzíti, hogy a „*tilalmat a feltétlenül szükséges mértékre és időtartamra kell korlátozni, s azt haladéktalanul meg kell szüntetni, ha az elrendelésének alapjául szolgáló okok már nem állnak fenn*".

---

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

[9] Lásd az építésüggyel kapcsolatos társadalompolitikai elképzelések megvalósítását célzó intézkedésekről szóló 1032/2015. (I. 30.) Korm. határozat 7-9. pontjait

[10] Az IM Gazdasági Kodifikációs Főosztály 2014. szeptember 3-án kelt XX-GKFO/942/2014. és az IM Igazságügyi és magánjogi jogalkotásért felelős helyettes államtitkár 2015. május 21-én kelt XX-GKFO/942/2/2014. számú ügyiratai

[11] Az Étv. 30. § (4) és a Kstv. 5. § (1) bekezdéseinek viszonya

Az Étv. a 30. § (4) bekezdésében foglalt tulajdonjogi korlátozás „ellensúlyaként" maga rögzíti[12] a kártalanítási szabályokat annak érdekében, hogy a tulajdonhoz való jog korlátozása megfeleljen az alapjogi korlátozásra irányadó alkotmányos, illetve alaptörvényi követelményeknek, így azt is, hogy a „*kártalanítási igény a vagyoni hátrány keletkezésekor válik esedékessé*"[13], továbbá „*a tulajdonost, haszonélvezőt a (4) bekezdésben foglalt eljárás lefolytatása esetén megilleti a (7) bekezdés szerinti kártalanítás*".[14]

A konkrét ügyben annak lehet jelentősége, hogy mikor történt a tulajdonszerzés, mikor hozták meg a helyi építési szabályzatban a tulajdoni korlátozást és annak pontosan mi volt a tartalma, továbbá a tulajdoni korlátozás tekinthető-e olyannak, amely nem felel meg a tulajdonkorlátozás átmenetisége követelményének, azaz *annak időtartama kiszámítható-e, avagy korlátlan.*

*V.2* Az IM helyettes államtitkára elemezte a hatályos jogi szabályozást, a kisajátítás és az építésügyi szabályozás történetét és viszonyát, a tulajdoni korlátozás alkotmányossági előírásait és az intézkedési lehetőségeket is.

Az 1985-ös korlátozás elrendelésekor hatályban volt, az építésügyről szóló 1964. évi III. törvény 13. § (2) bekezdése szerint „*a telekalakítási, illetőleg építési tilalmat a feltétlenül szükséges mértékre és időtartamra kell korlátozni*". Az akkori szabályozás is utalt a kisajátításra, azonban a szabályozás logikája alapján az első lehetséges megoldás a cseretelekre való jogosultság volt, és ennek sikertelensége esetén merülhetett fel a kisajátítás lehetősége.

Az építésügyi és kisajátítási szabályozás korábbi viszonyának jellegén a Kstv. módosított azzal, hogy – összhangban azzal a jogalkotói célkitűzéssel, hogy a kisajátítás akkoriban számos külön törvényben szétszórt esetei központi jogszabályban legyenek szabályozva – az építésügyi korlátozás esetén igénybe vehető kisajátítás esetkörének kisajátítási szabályozását külön is megjelenítette, összhangban az Étv.-vel. Így az építésügyi korlátozás alapjait, szakmai tartalmát, a kártalanítás szabályait továbbra is az Étv. határozta meg, ugyanakkor az ez alapján igénybe vehető kisajátítás lehetőségét – ugyancsak az Étv.-vel összhangban, annak szabályozására épülve – a Kstv. tartalmazta.

A jelen ügyben „*nem az ügy kisajátítási vonulatával, hanem a tulajdonkorlátozás önkormányzat általi fenntartásának módjával és időtartamával kapcsolatban merülhetnek fel aggályok".* Tisztázandó az a kérdés, hogyan lehetséges az, hogy az önkormányzat 1985. óta fenntartja a korlátozást anélkül, hogy a korlátozás célját megvalósítaná.

A tilalmak, korlátozások feltétlenül szükséges mértékre és időtartamra való szorításának általános követelményén túl *jelenleg az Étv.-ben nincs olyan szabály, mely valamely később megvalósítandó közérdekű cél érdekében elrendelt tilalmak fenntartására konkrét időkorlátot állapítana meg.* Indokolt annak megvizsgálása is*, hogy az ilyen típusú korlátozás tekintetében lenne-e mód olyan szabályozás kialakítására, melynek alapján kiszámíthatóvá válna a korlátozás fennállásának időtartama, mely alapján megállapítható lenne egy olyan végső időpont, melyen túl a korlátozás már nem tartható fenn.*

**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.

---

[12] Étv. 30. § (5)-(9) bekezdései

[13] Lásd az Étv. 30. § (7) bekezdését, amely szerint „*Ez az időpont a helyi építési szabályzat, szabályozási terv hatálybalépésének, illetőleg az e törvény 20. § (4) bekezdésében foglaltak szerinti tilalmat, korlátozást elrendelő határozat jogerőre emelkedésének a napja".*

[14] Étv. 30. § (9) bekezdés

Az Ajbt. 18. § (7) bekezdése alapján kizárt a vizsgálati lehetőségem minden olyan ügyben, amelyben bírósági eljárás indult, vagy amelyben jogerős bírósági határozat született. A panaszos nem az önkormányzat és a kormányhivatal, mint közigazgatási szervek eljárásának az alapjogi vizsgálatát kérte, hanem a jogszabályi környezet áttekintését és felülvizsgálatát, ahol konkrét ügye szemlélteti a szabályozás rendezetlenségét. Az Ajbt. 2. § (2) bekezdése 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. A vizsgált alapjogok tekintetében**

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

Magyarország Alaptörvényének és az 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 éllel 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.*"

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. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is*".[15]

[15] 9/1992 (I. 30.) AB határozat

Az Alkotmánybíróság a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában kimondta, hogy *az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése azonosan deklarálja az ún. jogállami klauzulát*, tehát az eddig kialakított 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. Az Alaptörvény XIII. cikk (1) és (2) bekezdései szerint *mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez,* illetve *tulajdont kisajátítani csak kivételesen és közérdekből, törvényben meghatározott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet.* Az Alkotmánybíróság több alkalommal leszögezte, hogy a tulajdonhoz való jog nem korlátozhatatlan. A 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerint „*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 64/1993. (XII. 22.) AB határozatban az Alkotmánybíróság megállapította, hogy *az alkotmányi tulajdonvédelem köre és módja nem szükségképpen követi a polgári jogi fogalmakat. A szükséges és arányos korlátozásnak, illetve a tulajdonjog lényeges tartalmának ugyanis nincs polgári jogi megfelelője.* A Testület szerint a kisajátítás a tulajdon közjogi megterhelésének az a szélső esete, amikor a teherviselés alkotmányossága elismerésre kerül, és emellett legfeljebb az állaggarancia értékgaranciával való helyettesítésére kerül sor, továbbá az állagelvonás ellen az Alkotmány nem ad feltétlen védelmet. *Az alapjogként védett tulajdon tartalmát a mindenkori (alkotmányos) közjogi és magánjogi korlátokkal együtt kell érteni.* A tulajdon alkotmányjogi fogalma nem azonos a tulajdon polgári jogi definíciójával, annál tágabb, és az Alaptörvény *a tulajdonjogot, mint az egyéni cselekvési autonómia hagyományos anyagi alapját részesíti alapjogi védelemben. Az alkotmányos védelemnek úgy kell követnie a tulajdon társadalmi szerepének változását, hogy közben ugyanezt a védelmi feladatot elláthassa.* Kimondta azt is, hogy *alkotmányossági kérdés az lett, hogy milyen esetekben kell a tulajdonosnak a közhatalmi korlátozást minden ellenszolgáltatás nélkül eltűrnie, illetve mikor tarthat igényt kártalanításra tulajdonosi jogai korlátozásáért,* illetve *az állami beavatkozás alkotmányossága megítélésének súlypontja, az alkotmánybírósági értékelés voltaképpeni tere a cél és az eszköz, a közérdek és a tulajdonkorlátozás arányosságának megítélése lett.* Álláspontja szerint bizonyos esetekben a tulajdon súlyos megterhelése is megkövetelheti a kisajátításhoz hasonló védelmet. A közérdek és a tulajdonkorlátozás arányossága kapcsán „*aránytalannak tekinti például az Alkotmánybíróság a tulajdonkorlátozást, ha annak időtartama nem kiszámítható. [...] Más esetekben a tulajdonkorlátozás arányosságához szükséges lehet a kártalanítás.*"

**III. Az ügy érdemében**

1. A panaszos ingatlanát nem az Étv. 20. § (1) bekezdése[16] szerinti tilalom, hanem Debrecen Megyei Jogú Város helyi építési szabályzatának távlati közlekedésfejlesztési terve – amely az ingatlant 33 méteres gyűjtőút részeként szabályozza – érinti.

[16] Az Étv. 20. § (1) bekezdése szerint: „*Az érintett területre a)[16] változtatási tilalom rendelhető el a helyi építési szabályzat készítésének időszakára annak hatálybalépéséig, b) telekalakítási, illetve építési tilalom rendelhető el ha) a településrendezési feladatok megvalósítása, végrehajtása, továbbá a természeti, környezeti veszélyeztetettség megelőzése, hb) a természet-, illetve a környezet védelméről szóló törvényekben foglaltak érvényre juttatása érdekében.*"

A tervet a helyi településrendezési előírások 1985 óta tartalmazzák, azonban az út kialakítására az elmúlt 30 évben nem került sor. Az Önkormányzat álláspontja szerint azonban arra – városszerkezeti szempontok miatt – mindenképpen szükség van.

A panaszos ingatlanának használatát tehát nem az Étv. 30. § (1) bekezdése[17] szerinti jogszabályban vagy hatósági határozatban elrendelt tilalom korlátozza (amit az ingatlan-nyilvántartásba is fel kell tüntetni), hanem a helyi építési szabályzatban rögzített, jövőben megvalósítani tervezett közút – vagyis olyan közcél –, melynek megvalósítása a panaszostól, mint tulajdonostól nem várható el. A tilalom nem olyan, ami valamely építési tevékenységet megtilt, hanem olyan körül nem határolható korlátozás, ami a tervezett beruházás majdani megvalósításához kapcsolódik és egyfajta tulajdonosi bizonytalanságot (függőhelyzetet) okoz. A telken végezhető építési tevékenységre alapvetően a leendő beruházás számára kijelölt terület nagyságának van ráhatása; s bár egy majdani terv az ingatlan jelenlegi használatát elvileg nem érinti, de ha a kijelölés az egész ingatlanra vonatkozik, az alapjaiban teszi problémássá a további építési tevékenységet, tulajdonosi fejlesztést (hiszen azokra csak a terv ismeretében és saját kockázatára kerülhet sor), vagyis az már tényleges korlátozás.

Az Étv. 30. § (4) bekezdése szerint „*Ha az ingatlan rendeltetését a helyi építési szabályzat valamely később megvalósítandó – jogszabályban megállapított – olyan közérdekű célban határozza meg, amelynek megvalósítása a tulajdonostól nem várható el, és ez a tulajdonosi és építési jogokat korlátozza, a tulajdonos attól követelheti az ingatlan megvételét, akinek érdekében állt a közérdekű célt szolgáló korlátozás előírása (a továbbiakban: érdekelt). Ha az érdekelt nem állapítható meg, vagy jogutód nélkül megszűnt, a tulajdonos a települési önkormányzattól követelheti az ingatlan megvételét. Ha az ingatlan megvételére vonatkozó megállapodás az erre irányuló kérelemtől számított öt éven belül nem jön létre, a tulajdonos kezdeményezheti a kisajátításról szóló törvény szerinti eljárást.”*

Az Étv. előző előírásaiból következik, hogy ha az önkormányzati rendeletben (jogszabályban) előírt, később (a jövőben) megvalósítandó terv korlátozza a tulajdonosi, építési jogok gyakorlását, a tulajdonos kezdeményezheti ingatlana megvásárlását, kisajátítását. Erre akkor kerülhet sor, ha a szabályozás révén kialakult helyzet 5 éven belül adásvétellel (közös megegyezéssel) vagy kisajátítással (egyoldalúan) nem rendezhető, vagyis az erre irányuló kezdeményezés eredménytelen volt.

A jövőben megvalósítandó tervekkel kapcsolatban az Étv. feltételként a tulajdoni és építési jogok – vagyis az ingatlan jelenlegi és jövőbeni használatának, hasznosíthatóságának – korlátozását határozza meg, de ezen túlmenő, egyéb követelményt nem ír elő (sem az ingatlan tulajdonosa, sem az adott norma tekintetében).

Az Étv. 30 § (4) és (7) bekezdései szerint a tulajdonos által kezdeményezett kisajátítási eljárásra a kisajátítási eljárás szabályait kell alkalmazni.

A Kstv. előírásai szerint a kisajátítást kérő – alapesetben – az állam, a helyi önkormányzat és olyan harmadik személy lehet, aki közérdekű célt megvalósító tevékenységet lát el, vagy akit törvény kisajátítási eljárásra kötelez. A Kstv. 5. § (1) bekezdése szerint meghatározott esetekben[18] *az ingatlan megvásárlása és kisajátítása kezdeményezésének joga az ingatlan tulajdonosát is megilleti, ha az ingatlan tulajdonjogát a (…) korlátozás keletkezése előtt szerezte meg, és (...) az ingatlan rendeltetését a helyi építési szabályzat valamely később megvalósítandó – jogszabályban megállapított – olyan közérdekű célban határozza meg, amelynek megvalósítása a tulajdonostól nem várható el, és ez a tulajdonosi és építési jogokat (…) jelentősen akadályozza vagy megszünteti.*

Az 5. § (2) bekezdés – az Étv. 30. § (4) bekezdésével egyezően – a kisajátítás tulajdonos általi kezdeményezését az eredménytelen adásvételi kezdeményezéstől számított öt év elteltéhez köti.

---

[17] Az Étv. 30. § (1) bekezdése szerint „*Ha az ingatlan rendeltetését, használati módját a helyi építési szabályzat, illetőleg a szabályozási terv másként állapítja meg (övezeti előírások változása) vagy korlátozza (telekalakítási vagy építési tilalom), és ebből a tulajdonosnak, haszonélvezőnek kára származik, a tulajdonost, haszonélvezőt kártalanítás illeti meg.”*

[18] A Kstv. 2. §-a szerint ingatlant kisajátítani – többek között – az alábbi közérdekű célokra lehetséges: *„c) terület- és településrendezés;(…) n) építésügyi korlátozások felszámolása; o) az ingatlant terhelő, az ingatlan rendeltetésszerű használatát jelentősen korlátozó, vagy megszüntető közérdekű használati jogok, szolgalmak miatti hátrányok megszüntetése;(…)”*

Tehát a tulajdonos – az Étv. előírása alapján – kérheti ingatlanának kisajátítását, ha a helyi építési szabályzat az ingatlan rendeltetését olyan jövőbeni közérdekű célban határozta meg, melynek megvalósítása tőle nem várható el és az a tulajdonosi, építési jogait korlátozza. Ugyanakkor a Kstv. alapján erre csak az a tulajdonos jogosult, aki a tulajdonjogát a helyi építési szabályzatban rögzített korlátozás keletkezését megelőzően szerezte meg. Minden általam megkeresett szerv megerősítette – a Debreceni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság ítélete is ezt tartalmazza –, hogy a panaszos a jövőbeli korlátozással érintett ingatlanára az Étv. alapján ugyan jogosult lenne kisajátítási eljárást kezdeményezni, azonban a kisajátítással kapcsolatos eljárási előírások miatt ezt még sem teheti meg, mert a településrendezési korlátozást követően jutott – örökléssel és cserével – tulajdonjogához. Mindezek alapján *megállapítom, hogy a Kstv. a tulajdonos által való kisajátítás kezdeményezésével összefüggésben további szűkítő feltételt – időkorlátot – állít, az Étv. 30. § (4) bekezdése szerinti esetekben ugyanis azt csak azok a tulajdonosok kezdeményezhetik, akik a helyi építési szabályozás által előírt korlátozás előtt szerezték tulajdonjogukat.*

2. A jövőbeli tervek által okozott sérelmek miatti „kompenzációból" egyes ingatlantulajdonosok eljárási alapon történő „kizárása" kapcsán szükségesnek tartom a jogi szabályozás kialakulásának áttekintést. A korábbi törvényi szabályozás – az építésügyről szóló 1964. évi III. törvény (Ét.) – kizárólag a rendezési tervben vagy hatósági határozatban elrendelt telekalakítási és építési tilalmat ismerte, ennek megfelelően rendezte[19] a kártalanítási szabályokat. Az Ét. szabályai szerint tilalom fennállásakor az első lehetséges megoldás a telekcsere volt, sikertelensége esetén – második lehetőségként – kerülhetett sor a kisajátításra, s amennyiben ezek nem történtek meg és a tilalmat 3 éven belül nem szüntették meg, akkor nyílt meg a korlátozás miatti kártalanítás lehetősége. Az Ét. előírásai – 1991. július 23-tól – azt is kimondták, hogy a *korlátozási kártalanításra csak az a tulajdonos tarthat igényt, aki a tilalom elrendelésekor is az ingatlan tulajdonosa volt, vagy az ingatlant ilyen tulajdonostól örökölte*.[20]

Az 1998. január 1-jén hatályba lépett Étv. főszabályként a kártalanítást jelölte meg megoldási lehetőségként, amelyre a tulajdonos akkor jogosult, ha egy településrendezési intézkedés miatt az ingatlan korábbi rendeltetése, felhasználási módja megváltozik és ebből a tulajdonosnak kára származik.[21] A kártalanítással kapcsolatos hatályos előírásokat az Étv. 30. §-a tartalmazza. Mindezek alapján rögzíthető, hogy az Ét. szabályozásához képest az Étv. megfordította a kártalanítási főszabályt, újraszabályozta a kártalanítás rendszerét és a kisajátítást a főszabály melletti speciális előírásként[22] határozta meg, mégpedig a településrendezési jogszabályokban szereplő, jövőbeli tervekből származó korlátozásokkal kapcsolatban, mint az ingatlanok megváltásának lehetőségét (ezt jelenleg az Étv. 30. § (4) bekezdése tartalmazza).

---

[19] Az Étv. hatályba lépésével hatályon kívül helyezett Ét. 13. §-a szerint „(1) *A rendezési terv jóváhagyására jogosult a terv végrehajtásának biztosítása céljából* a város (község) meghatározott területrészeire *telekalakítási, illetőleg építési tilalmat rendelhet el.* Az építésügyi szabályzatban[19] vagy más jogszabályban, valamint meghatározott esetekben telekalakítási, illetőleg építési tilalmat az építésügyi hatóság is elrendelhet. (2) *A telekalakítási, illetőleg építési tilalmat a feltétlenül szükséges mértékre és időtartamra kell korlátozni*, és azt haladéktalanul meg kell szüntetni, ha az elrendelésének alapjául szolgáló okok vagy körülmények már nem állnak fenn. Az ingatlan tulajdonosa (kezelője, használója) az ingatlant a jogszabályok keretei között a tilalom fennállása alatt is birtokolhatja, használhatja és azzal rendelkezhet. (3) *Ha a telekalakítási, illetőleg építési tilalommal terhelt* - a tilalom elrendelése előtt feloszthatő, illetőleg beépíthető - *ingatlant nem sajátítják ki, vagy a tulajdonos nem kap csereingatlant, vagy pedig a tilalmat időközben nem szüntetik meg, három év eltelte után a tulajdonos részére* - kérelmére - *évenként korlátozási kártalanítást kell fizetni.* Ez a fizetési kötelezettség a természeti kár megelőzése és a tulajdonos érdekében elrendelt tilalom esetére nem vonatkozik. (4) A korlátozási kártalanítás évi mértéke a használat, illetőleg a hasznosítás lehetőségének a korlátozásából eredő kár összegének arányos része, legfeljebb azonban az ingatlan mindenkori forgalmi értékének 5%-a. Ezt a kártalanítást az ingatlan kisajátítása esetén a kisajátítási kártalanításba, csereingatlan adása esetén pedig annak értékébe be kell számítani. (5) *A korlátozási kártalanításra csak az a tulajdonos tarthat igényt, aki a tilalom elrendelésekor is az ingatlan tulajdonosa volt, vagy az ingatlant ilyen tulajdonostól örökölte*. A kártalanítást a tulajdonos részére az köteles megfizetni, akinek az érdekében a tilalmat elrendelték. (6) *A korlátozási kártalanítás fizetési kötelezettség az 1992. január 1-jén fennálló, illetőleg azt követően elrendelt tilalmakra vonatkozik*. A (3) bekezdésben említett három éves időtartamot az 1992. január 1-jén fennálló tilalom esetében ettől a naptól, egyébként pedig a tilalmat elrendelő határozat jogerőre emelkedésének a napjától kell számítani."

[20] Ét. 13. § (5) bekezdés első mondata

[21] Az Étv. kihirdetéskor hatályos 30. § (1) bekezdése szerint „*Ha valamely településrendezési intézkedés következtében az ingatlan korábbi rendeltetését, használati módját meg kell változtatni és ebből a tulajdonosnak, haszonélvezőnek kára származik, a tulajdonost, haszonélvezőt kártalanítás illeti meg*". Míg a jelenleg norma a következő: „*Ha az ingatlan rendeltetését, használati módját a helyi építési szabályzat, illetőleg a szabályozási terv másként állapítja meg (övezeti előírások változása) vagy korlátozza (telekalakítási vagy építési tilalom), és ebből a tulajdonosnak, haszonélvezőnek kára származik, a tulajdonost, haszonélvezőt kártalanítás illeti meg.*"

[22] Az Étv. kihirdetéskor hatályos 30. § (3) bekezdése szerint „*Ha az ingatlan rendeltetését a helyi építési szabályzat, illetőleg a szabályozási terv valamely később megvalósítandó közérdekű célban határozza meg, és ez a tulajdonosi és építési jogokat korlátozza, a tulajdonos* a közérdekű cél kedvezményezettjétől, illetőleg ennek hiányában a települési önkormányzattól *követelheti az ingatlan megvételét. Ha a megvételre vonatkozó megállapodás az erre irányuló kérelemtől számított három éven belül nem jön létre, az ingatlant ki kell sajátítani.*"

Az átmeneti szabályokról szóló, jelenlegi Étv. 60. § (2) bekezdés második mondata[23] szerint az *e törvény 30. §-ának rendelkezéseit kell alkalmazni a törvény hatálybalépésétől kezdődően a korábbi rendezési tervek alapján fennálló, a tulajdonosi érdekeket sértő övezeti előírások változásával, az egyedi határozattal elrendelt, továbbá az egyedi határozattal el nem rendelt tilalmakkal kapcsolatban.* Az Étv. tehát csak a településrendezési tervekből származó tilalmakkal összefüggésben tartalmaz átmeneti előírást, az Étv. 30. § (4) bekezdése szerinti, jövőben megvalósítandó közcélokkal kapcsolatban nem.

Miközben az Étv. újraszabályozta a kártalanítási előírásokat, a korábbi – az Ét. 13. § (5) bekezdése szerinti – örökösi „igényjogosultságot" elismerő szabályozást nem vette át, de fenntartotta a kisajátítási előírásokra[24] történő korábbi törvényi kiutalási formát.

Az Étv. hatályba lépése után tíz évvel – 2008. január l-jén – lépett hatályba a Kstv., amely – az IM álláspontja szerint – megfelelően módosított az építésügyi és a kisajátítási szabályozás korábbi viszonyán, a kisajátítás korábban szétszórt eseteit, előírásait egyetlen központi jogszabályba vonta össze.

A Kstv. 5. § (1) bekezdése ugyanakkor általános kisajátítási előírásként határozta meg, hogy a tulajdonos (ingatlan megvásárlás és kisajátítás) kezdeményezési jogának egyik feltétele, a korlátozás előtti tulajdonszerzés. A korlátozás előtti tulajdonszerzés explicit kimondása azonban nem tükrözi az eltérő szerzési módok sajátosságait, különbségeit. Egy átlagos tulajdon-átruházáshoz képest ugyanis az öröklésnél teljesen eltérő a jogszerzők helyzete, a változás indítéka, mint adásvételnél. Adásvétel esetén (de ajándékozásnál is) a szerző fél tisztában van a megszerzendő ingatlan státuszával, a jogügylet tárgyával, függetlenül attól, hogy az Étv. 30. § (4) bekezdése szerinti korlátozások (a tilalmakkal szemben) az ingatlan-nyilvántartásba nincsenek bejegyezve. Az örökhagyó helyébe lépő örökösre ugyanakkor ez nem jellemző, sőt, az ingatlan öröklésére mérlegelési lehetősége nincs (csak a teljes örökséget utasíthatja vissza).

A Kstv. elírásából következően – és az Ét. korábbi szabályával szemben – az örökös új tulajdonosnak számít – a panaszos is részben így szerezte tulajdonjogát –, emiatt elesik a kisajátítás kezdeményezésének lehetőségétől, ha a később megvalósítandó közérdekű cél helyi szabályozásban való rögzítése megelőzte öröklését.

Mindezek alapján rögzíthető, hogy az Étv. és a Kstv. hatályos szabályozása egymásra épül, azonban *az Étv.* (sem a Kstv.) *nem tartotta fenn azt a szabályt, hogy a korlátozási kártalanítás nem csak a tulajdonost, hanem örökösét is megilleti.*

2.1. A tulajdonos Étv. 30. § (4) bekezdésében biztosított kisajátítás kezdeményezési jogának „annulálása" nem csak az öröklésnél, hanem más esetben is megvalósulhat. E jogszabályhely alapján kezdeményezett kisajátításra kötelezés jogi szempontból akkor is sikertelenné válhat, ha az osztatlan közös tulajdonú ingatlan utóbb tulajdonostárssá vált tagja nem a korlátozás előtt, hanem azt követően kezdeményezi az eljárást.

Önmagában az idő múlása és az ehhez kapcsolódó természetes tulajdonjogi változások is okozhatják a tulajdonos kisajátítás kezdeményezési jogának elvesztését, hiszen a helyi szabályozásban a később megvalósítandó közérdekű cél hosszabb ideig fennállhat (mint ahogy jelen ügyben közel 30 éve). Ugyancsak az idő múlásával állhat elő az, hogy a korlátozás elfogadásától az Étv. 30. § (4) bekezdésében előírt öt év ugyan még nem telt el, de elhalálozás miatt a tulajdoni viszonyokban – ha csak részlegesen is – változás történik.

Az előzőek, valamint az Étv. és a Kstv. egymásra épülő jogi szabályozása miatt nem zárható ki az sem, hogy az érdekelt – a közérdekű korlátozás jogosultja, a kisajátítás leendő kötelezettje – egyoldalú előnyhöz jut(hat) azzal, hogy az időközi jogváltozás, a Kstv. 5. § (1) bekezdése révén, a tulajdonos által való kisajátítás kezdeményezését akadályozza. Ez pedig lehetőséget adhat a terv megvalósításának (esetleg a kisajátításnak) elodázására.

---

[23] 2000. március 1-jétől hatályos és az Étv. módosításáról szóló 1999. évi CXV. törvény 34. § (1) bekezdése állapította meg.

[24] 2008. január 1-jéig a kisajátításról szóló 1976. évi 24. törvényerejű rendelet és annak végrehajtásáról szóló 33/1976. (IX. 5.) MT rendelet volt hatályban.

Az előzőek alapján *megállapítom, hogy* nem csak a Kstv., hanem az Étv. is értékeli az időmúlását, vagyis *az Étv. 30. § (4) bekezdésének alkalmazásában – a kisajátítás tulajdonos általi kezdeményezhetőségében – szerepe van az időnek és múlásának.*

3. Az általam megkeresett szervek a panaszos ügyében a hatóság eljárását azonos módon ítélték meg, azonban a helyzet okait nem, arról véleményük eltérő.

Az Önkormányzat szerint intézkedése, eljárása jogszerű volt, a kártalanításra, kisajátításra vonatkozó törvényi rendelkezésekre pedig nincs ráhatása.

A Kormányhivatal szerint a gyűjtőút megvalósulásának hiánya nem eredményezi a tulajdonosi jogok aránytalan sérelmét, mert az Étv. 30. §-a biztosítja a tulajdonos kártalanítását. A sérelem okozója a Kstv., mert a szerzési jogcímre tekintet nélkül kizárja a kisajátítás kezdeményezésére jogosultak köréből azokat, akik a korlátozás keletkezése után szereztek tulajdonjogot.

Az építésügyi helyettes államtitkárság pedig úgy foglalt állást, hogy az ügy rendezetlensége és az ingatlan kisajátításának végre nem hajtása nem kizárólag az Étv. rendelkezéséből, hanem a Kstv. 5. § (1) bekezdéséből is következik.

Az IM a tulajdonkorlátozás önkormányzat általi fenntartásának módjával és időtartamával kapcsolatban lát aggályokat. Az Étv.-ben a tilalmak, korlátozások feltétlenül szükséges mértékre és időtartamra való szorításának általános követelményén[25] túl nincs olyan szabály – amit az építésügyi helyettes államtitkár is megerősített –, amely valamely később megvalósítandó közérdekű cél érdekében elrendelt tilalmak fenntartására konkrét időkorlátot állapítana meg.

A minisztériumi válaszok felvetik olyan vizsgálat szükségességét, amely áttekinti a jövőbeli tervek végrehajtásának előkészítésével kapcsolatos korlátozásokat és jelezik olyan szabályozás kialakításának indokoltságát, mely révén kiszámíthatóvá válna a korlátozás fennállásának időtartama, vagy megállapítható lenne olyan végső időpont, melyen túl a korlátozás már nem tartható fenn.

Összességében rögzíthető, hogy a jogi szabályozás nem egyértelmű, a panaszosra kiható élethelyzet orvoslására, konfliktus feloldására nem tartalmaz előírást. Az egyértelmű, hogy míg az Étv. 30. § (4) bekezdése teljes körűen biztosítja a tulajdonosi kártalanítást, addig azt a Kstv. 5.§ (1) bekezdése korlátozza.

Mindezek alapján *megállapítom, hogy az Étv. és a Kstv. szabályozása nem kellően egyértelmű és részletes, nem állnak összhangban*; a Kstv. szerint a tulajdonos örököse nem kezdeményezheti ingatlana kisajátítását olyan esetben, amikor arra az Étv. alapján egyébként jogosult lenne.

*A fennálló jogi helyzet önmagában alkalmas arra, hogy a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményének sérelmét idézze elő.*

4. A válaszok többsége az Étv. szabályozásának ellentmondó Kstv. 5. § (1) bekezdését jelöli meg a probléma forrásaként, azonban a kormányhivatali és a minisztériumi álláspontokból az is kitűnik, hogy az Étv. szabályozása sem aggálytalan: „a *tilalmak, korlátozások feltétlenül szükséges mértékre és időtartamra való szorításának általános követelményén túl jelenleg az Étv.-ben nincs olyan szabály, mely valamely később megvalósítandó közérdekű cél érdekében elrendelt tilalmak fenntartására konkrét időkorlátot állapítana meg."*

Az Étv. 7. § (2) bekezdése alapvető – általános – követelményként rögzíti, hogy a *településfejlesztés és a településrendezés során biztosítani kell a területek közérdeknek megfelelő felhasználását a jogos magánérdekekre tekintettel.*

Az Étv. a jövőben megvalósítandó közérdekű célokhoz kapcsolódó korlátozásokra és azok fennállására, fenntartására, időtartamára semmilyen előírást nem tartalmaz. Azokra – vagyis, amikor egy ingatlant majdani gyűjtőút (egyéb fejlesztés) részeként jelölnek ki és ezzel a tulajdonosi és építési jogokat korlátozzák – nem alkalmazhatók az Étv. tilalmak mértékére és időtartamára vonatkozó előírások[26] (hiszen ezek nem tilalmak).

---

[25] Az Étv. 20. § (2) bekezdése szerint „*A tilalmat a feltétlenül szükséges mértékre és időtartamra kell korlátozni, s azt haladéktalanul meg kell szüntetni, ha az elrendelésének alapjául szolgáló okok már nem állnak fenn. A tilalmak felülvizsgálatát a helyi építési szabályzat felülvizsgálatával együtt el kell végezni."*

[26] Étv. 20. § (2) bekezdése

Megjegyzendő, hogy e szabályok megsértése esetére nincs semmilyen szankció vagy jogkövetkezmény, mert azok csak általános jogalkotói elvárást (óhajt) fogalmaznak meg, ami közvetlenül nem kényszeríthető ki.

Az előzőek alapján *megállapítom, hogy az Étv. szabályozása a jövőbeli közérdekű célokból származó korlátozásokkal és fenntartásukkal kapcsolatban nem biztosítja (nem garantálja) a jogos magánérdek szempontjainak érvényesíthetőségét.*

4.1. Az Alkotmánybíróság számos alkalommal[27] foglalkozott a tulajdonhoz való alapvető joggal és korlátozhatóságával. Az IM is kiemelte, hogy az nem abszolút, korlátozhatatlan alapjog, ugyanakkor annak korlátozása csak annyiban alkotmányos, amennyiben az építési korlátozás a helyi építési szabályzatban meghatározott közérdek megvalósításához feltétlenül szükséges mértékben érinti a tulajdonnal való rendelkezés jogát.

Az Alkotmánybíróság a 3125/2015. (VII. 9.) AB határozatában – a közelmúltban – alkotmányossági szempontból vizsgálta az Étv. 30. § (4) és a Kstv. 5. § (2) bekezdéseit, áttekintette a tulajdonhoz való joggal és a kisajátítással összefüggő szabályokat, az Étv. 30. § (1) és (4) bekezdése szerinti korlátozásokat és azok kapcsolatát a tulajdonszerzés időpontjával. A Testület az ingatlan megvételére irányuló tulajdonosi kérelemtől fennálló öt éves határidővel összefüggésben megállapította, hogy [a tulajdonos ez idő alatt] „(…) *jogilag bizonytalan helyzetben van, mivel addig a közérdekű célt szolgáló korlátozás előírásában érdekelt vagy a helyi önkormányzat nyilatkozatától függ az, hogy ténylegesen meddig tart ez az állapot*. Az adott alkotmányjogi panasz alapján csak a Kstv. 5. § (2) bekezdés vizsgálatára került sor, az Alkotmánybíróság értelemszerűen nem vizsgálta a – jelen panasszal érintett – Kstv. 5. § (1) bekezdését és az azzal kapcsolatos jogi szabályozás alkotmányosságát.

A korábbiak alapján rögzíthető, hogy a vizsgált jogi helyzet egyrészt a Kstv. 5. § (1) bekezdésének szabályaiból származik – mert a tulajdonos már nem jogosult a kisajátítás kezdeményezésére –, ugyanakkor visszavezethető arra is, hogy a Kstv. alapján kisajátításra jogosult önkormányzat azt – immár 30 éve – nem kezdeményezi.

Az Alkotmánybíróság a 94/2011. (XI. 17.) AB határozatában elvi szinten rögzítette, hogy *„(…) az Alkotmány 13. § (1) bekezdésében biztosított alapvető jog korlátozása alkotmányos célok szolgálatában csak akkor tekinthető maradéktalanul alkotmányosnak, ha a korlátozás ideiglenességét, átmenetiségét a törvényi rendezés pontosan, kiszámíthatóan és ellenőrizhetően biztosítja* [7/1991. (II. 28.) AB határozat, ABH 1991, 26-27.; 13/1992. (III. 25.) AB határozat, ABH 1992, 98.; 13/1998. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1998, 429, 434.].” Vagyis alapjogi szempontból visszás minősül az olyan tulajdonjogi korlátozás, amely az időtartamát (korlátozott voltát) pontosan és kiszámítható módon nem határozza meg, vagy nem biztosítja az ellenőrzés, fellépés lehetőségét, ha e követelményt megsértik.

Az Önkormányzat válasza alapján rögzíthető, hogy a településrendezési szabályozásban megjelenő közérdeket, a tervek megvalósítását (azok szükségességét) előbbre valónak tekintik, mint az idő múlását vagy a sérelmet szenvedő tulajdonos érdekeit. Ezért alappal merül fel az a kérdés, hogy milyen „erős” közérdek állhat fenn, ha a szóban forgó terv megvalósítása huzamos ideig elodázható, mennyire arányos az egyéni érdek (a tulajdon) korlátozása.

A helyi szabályozással elrendelt, a jövőbeli közérdekű célok érdekében korlátozott tulajdonosi és építési jogok miatt a tulajdonos – az Étv. 30. § (4) bekezdése alapján – az eredménytelen tulajdon-átruházási kezdeményezést követő 5 év után léphet fel (elméletileg – a 30. § (1) bekezdése alapján – kártalanítási igénnyel is élhet, ha abból effektív kára keletkezik). Az Alkotmánybíróság 3125/2015. (VII. 9.) AB határozata szerint a kisajátítás kezdeményezés (kártalanítás) megnyílására meghatározott 5 éves időtartam és az addig fennálló bizonytalan tulajdonosi helyzet alapjogi szempontból nem kifogásolható, ugyanakkor ennek a helyzetnek évtizedeken vagy – mint jelen esetben közel – egy emberöltőn át történő fennállása, a végső időpont korlátjának hiánya mindenképpen visszás.

[27] Például legutóbb a 20/2014. (VII. 3.) és a 3125/2015. (VII. 9.) AB határozatokban

Az Étv. szabályozása alapján a tulajdonosok sem a jövőbeli közérdekű célokkal és korlátozásokkal, sem azok időtartamával – a bizonytalan tulajdoni helyzet akár végtelenségig való fenntartásával – szemben nem tudnak fellépni, jogos – vagy jogosnak vélt – érdekeiket sem tudják jogi úton érvényesíteni. A törvény a tervek fenntartásával, a közérdekű célok megvalósításával kapcsolatban nem foglalkozik azok és a korlátozások időbeli fennállásával, vagyis azok átmenetiségét és kiszámíthatóságát semmilyen garanciális előírás sem biztosítja (miközben az időmúlása – a korábbiak szerint – a tulajdonosi igényérvényesítésben nem elhanyagolható szerepet játszik).

Tekintettel arra, hogy *az Étv. és a Kstv. előírásainak nem kellő részletessége és összhangjuk hiánya sérti a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményének érvényesülését, a panaszos ingatlanának tulajdoni és építési jogait érintő 30 éves korlátozás, a kisajátítás kezdeményezésének elmaradásából származó* – cca. 23 éve fennálló – *bizonytalan jogi helyzet is sérti a panaszos tulajdonhoz való jogát.*

**Intézkedésem**

A jelentésemben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásságok orvoslása és jövőbeni bekövetkezése lehetőségének a megelőzése érdekében – az Ajbt. 37. §-a alapján – felkérem a *Miniszterelnökséget vezető minisztert*, hogy – az *igazságügyi miniszter bevonásával,* a jelentésben foglaltakra is figyelemmel – vizsgálja felül és kezdeményezze az Étv. és – szükséges esetén – a Kstv. érintett előírásainak módosítását, megteremtve a jogi szabályozás Alaptörvény rendelkezéseivel való összhangja.

Budapest, 2016. március

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának**
**Jelentése**
**az AJB-1249/2016. számú ügyben**

Előadó: dr. Lápossy Attila

**Az eljárás megindulása**

A panaszos betegjogi képviselő egy egészségügyi beavatkozás, terhesség-megszakítás előtt álló, mindamellett anonimitást is kérő, 16. évét betöltött kiskorú ügye kapcsán fordult beadványával Hivatalomhoz a terhesség-megszakítási kérőlap kitöltését érintő kérdéseivel és jelzésével. A beadvány szerint a hatályos törvényi, illetve rendeleti szabályok értelmezését és gyakorlati alkalmazását illetően számos bizonytalanság, kérdés, valamint probléma merült fel, amely a korlátozottan cselekvőképes várandós nők terhesség-megszakítási lehetőségét, az önrendelkezési jog érvényesülését, illetve ezzel összefüggésben a törvényes képviselő jogait is érintik.

Tekintettel arra, hogy a panaszbeadvány alapján felmerült az Alaptörvényben nevesített jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, az emberi méltósághoz és az abból levezethető önrendelkezéshez való joggal összefüggő visszásság gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (továbbiakban: Ajbt.) 18. § (1) bekezdése alapján *a korlátozottan cselekvőképes személyek terhesség-megszakításának elvégzésére irányuló nyilatkozattételi feltételekre és eljárásra vonatkozó szabályozás és gyakorlat kapcsán* átfogó vizsgálatot indítottam. Az ombudsmani vizsgálat sikeres lebonyolítása érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontja és (2) bekezdése alapján tett megkeresésemben az emberi erőforrások miniszterétől kértem tájékoztatást.

**Alkotmányos jogok és alapelvek**

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

**Alkalmazott jogszabályok**

- a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről szóló 1991. évi LXIV. törvény (a továbbiakban: Egyezmény);
- a magzati élet védelméről szóló 1992. évi LXXIX. törvény (a továbbiakban: Mvt.);
- 1997. évi XXXI. törvény a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról (Gyvt.);
- az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (a továbbiakban: Eütv.);
- a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.);
- a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról szóló 149/1997. (IX. 10.) Korm. rendeletet (a továbbiakban: Gyer);
- a magzati élet védelméről szóló 1992. évi LXXIX. törvény végrehajtásáról szóló 32/1992. (XII. 23.) NM rendelet (a továbbiakban: Vhr.).

**A megállapított tényállás**

**1.** A betegjogi képviselő beadványában előadta, hogy egy egészségügyi ellátás előtt álló, anonimitást kérő, 16. évét betöltött kiskorú és törvényes képviselője kereste meg *a terhesség-megszakítási kérőlap kitöltése miatt*, és egyben kérték tőle az eset közvetítését Hivatalom felé.

Kérdésként merült fel ugyanis az Mvt. 8. § (2) bekezdésében foglaltak értelmezése, amely szerint a korlátozottan cselekvőképes személy nyilatkozatának érvényességéhez törvényes képviselőjének a terhesség-megszakítási kérelmet *tudomásul vevő nyilatkozata* szükséges.

A betegjogi képviselő szerint a gyakorlatban kérdéses, hogy *előzetes beleegyezést vagy utólagos tudomásul vételt határoz-e meg követelményként maga a törvény*. Álláspontja szerint közvetve az előbbit támasztja alá a Vhr. a terhesség-megszakítási kérőlap tartalmát megállapító 4. sz. mellékletének 4. pontja, amely érvényességi elemként a törvényes képviselő aláírását is szerepelteti. A betegjogi képviselő az alkalmazott gyakorlat kapcsán is arról tud, hogy – bár a korlátozottan cselekvőképes kérelmező nők számára mindez a tény nem teljesen egyértelmű – a Családvédelmi Szolgálat munkatársai *jellemzően előzetes beleegyezésként szokták kérni* ilyen esetben a törvényes képviselő aláírását.

A betegjogi képviselő arra is felhívta a figyelmemet, hogy az Mvt. 9. § (1) és (3) bekezdésében szereplő *"magzat apja"* kifejezés *nincsen teljesen összhangban* a Vhr. 4. számú melléklet 5. pontjában *"jelenlévő férj/élettárs"* kifejezéssel, ezek ugyanis nem egymást fedő fogalmak, így a gyakorlatban ebből is lehetnek értelmezési problémák, illetve konfliktushelyzetek.

Mindezek mellett a joggyakorlat és jogértelmezés szempontjából a betegjogi képviselő szerint problémát vet fel a terhesség-megszakítási eljárás elvégzése során a *16 évet betöltött, de korlátozottan cselekvőképes „érett" kiskorú személyek helyettes döntéshozó megnevezésével kapcsolatos joga*. Az Eütv. 16. § (1)-(2) és (6) bekezdése együttesen lehetővé teszik a 16. életévét betöltött kiskorú személy számára is, hogy megnevezze azt a cselekvőképes személyt, aki jogosult helyette a beleegyezés jogát gyakorolni, továbbá bárkit, akár még a törvényes képviselőjét is kizárhatja a beleegyezés jogának helyette történő gyakorlásából. A betegjogi képviselő úgy látja, hogy ennek révén fennáll a veszélye, hogy a 16 éves várandós kiskorú gyermek a törvényes képviselője (és saját maga) helyett helyettes döntéshozót nevez meg, aki aztán a terhesség-megszakításba, mint invazív egészségügyi beavatkozásba ilyen módon beleegyezik. Mindezek nyomán véleménye szerint a hatályos szabályozás nem zárja ki annak a lehetőségét, hogy a törvényes képviselő helyett a 16. évet betöltött kiskorú a kérőlapot a "helyettes döntéshozójával" írassa érvényesen alá.

A beadvány nyomán a szabályozás áttekintését követően további kérdések merültek fel. A Vhr. 10. § (2) bekezdése alapján, ha a kérelmező korlátozottan cselekvőképes kiskorú, valamint a cselekvőképességében az egészségügyi ellátással összefüggő jogok gyakorlása tekintetében részlegesen korlátozott, *a kérőlap kitöltésének nem feltétele, hogy törvényes képviselője és a kérelmező egyidejűleg legyen jelen a családvédelmi szolgálatnál*. A törvényes képviselő a kérőlapot *a kérelmező felvilágosítását követően is aláírhatja*, illetve *akadályoztatása esetén tudomásul vevő nyilatkozatát teljes bizonyító erejű magánokirat formájában is eljuttathatja a családvédelmi szolgálathoz*. A Vhr. rendelkezéséből tehát akár egy olyan jogértelmezés következhet, amely szerint a törvényes képviselő jóváhagyása a nyilatkozattételhez képest utólagos is lehet, a Mvt. szövegéből ugyanakkor inkább az a megoldás bontakozik ki, hogy *magát a beavatkozást nem lehet elvégezni a törvényes képviselő jóváhagyása nélkül*, azaz legfeljebb a nyilatkozattételhez képest tekinthető utólagosnak a jóváhagyás. A *jóváhagyás, illetve tudomásul vétel időbelisége és jellege különös jelentőségű alapjogi kérdés* annak eldöntésében, hogy pontosan mi a teendő akkor, hogy ha a törvényes képviselő – e körben pedig akár a gyermekvédelmi gyám – nem, vagy csak lassan hajlandó tudomásul venni a terhesség-megszakítást.

A *korlátozottan cselekvőképes személyek terhesség-megszakításának elvégzésével összefüggő nyilatkozattétel* kérdésével kapcsolatosan nem hagyható figyelmen kívül, hogy a Gyvt. 5. § o) pontja – az Mvt. rendelkezésein túllépve – rögzíti a *várandós anya válsághelyzetének fogalmát*. Ennek minősül az olyan családi, környezeti, szociális, társadalmi helyzet vagy ezek következtében kialakult állapot, amely a várandós anya testi, lelki megrendülését, társadalmi ellehetetlenülését okozza, *ezáltal veszélyezteti a gyermek egészséges megszületését*. A Gyvt. 5. § o) pontja tartalmazza, hogy ezen belül a *terhességét eltitkoló válsághelyzetben lévő várandós anya* az a válsághelyzetben lévő várandós anya, aki nyilatkozata szerint állapotát környezete és hozzátartozói előtt titokban szándékozik tartani. A Gyvt. 128. § (1a) bekezdése alapján *a terhességét eltitkoló válsághelyzetben lévő, korlátozottan cselekvőképes kiskorú anya kérelmére a gyámhatóság mellőzheti a törvényes képviselő meghallgatását, ha az a terhességét eltitkoló válsághelyzetben lévő várandós anya vagy a születendő gyermek érdekét veszélyeztetné*.

**2.** A panaszbeadványban foglaltak nyomán *az emberi erőforrások miniszterétől kértem részletes tájékoztatást* a jelzett kérdéseket érintő jogi és szakmai álláspontjáról, a szabályozás felülvizsgálata terén megtett vagy megtenni kívánt intézkedéseiről, valamint az *alábbi kérdések* tekintetében:

1) Álláspontja szerint fennáll-e az Mvt., illetve a Vhr. (és annak melléklete) vonatkozó szabályai, fogalomhasználata között bármilyen ellentmondás, illetve kollízió, tekintettel a válsághelyzet fogalmának meghatározására is? Hogyan illeszkednek a terhesség-megszakításra vonatkozó garanciális szabályok közé – a 48/1998. (XI. 23.) AB határozat indokolásának elvi megállapításaira is tekintettel – a Gyvt. idézett rendelkezései, illetve ezek okoznak-e gyakorlati problémákat?
2) A hatályos törvényi, rendeleti szabályozás és az alkalmazott gyakorlat figyelembe vétele mellett a korlátozottan cselekvőképes várandós kiskorú személy terhesség-megszakításának kérelmezése esetén az eljárás mely stádiumában kérik a törvényes képviselő nyilatkozatát, és az minek minősül: előzetes beleegyezésnek, a kiskorúval a Családvédelmi Szolgálatnál történő beszélgetést követő, de az esetleges terhesség-megszakítást megelőző utólagos beleegyezésnek (érvényességi kellékként), vagy pusztán utólagos, a tájékoztatásból adódó tudomásulvételnek?
3) Tudomása szerint a Családvédelmi Szolgálat gyakorlatában mi az alkalmazott eljárás a jogi szabályozás figyelembe vétele mellett akkor, ha a korlátozottan cselekvőképes kiskorú törvényes képviselője nem hajlandó tudomásul vételi nyilatkozatot adni a beavatkozás elvégzéséhez? Mi az alkalmazott eljárás, ha a törvényes képviselő direkt módon nem tagadja meg a hozzájárulást, de annak megadását addig késlelteti, míg a Mvt. által megállapított 18 hetes határidő letelik?
4) Tudomása szerint a Családvédelmi Szolgálat gyakorlata alapján mennyiben változik az alkalmazott eljárás akkor, ha a korlátozottan cselekvőképes várandós kiskorú személy gyermekotthonban nevelkedik? Esetében a gyermekvédelmi gyám, mint törvényes képviselő késleltetheti, illetve akár megtagadhatja-e hozzájárulását a beavatkozás elvégzéséhez például lelkiismereti okra hivatkozással?
5) Álláspontja szerint az Eütv. rendelkezései értelmében lehetőség van-e, hogy a 16. évet betöltött, korlátozottan cselekvőképes kiskorú helyettes döntéshozó megnevezésével a törvényes képviselő beavatkozás jóváhagyásra vonatkozó jogát elvonja?
6) Milyen alapjogi indoka van annak, hogy a hatályos törvényi szabályozás értelmében jelen pillanatban a nagykorú, azonban az egészségügyi ellátással összefüggő jogok gyakorlása tekintetében korlátozottan cselekvőképes személyeket nem illetik meg hasonló jogok, mint a korlátozottan cselekvőképes kiskorú személyeket (helyettes döntéshozó megnevezésének lehetősége)?
7) Hogyan tudnak – a jogi szabályozás adta kereteken belül – hatékonyan együttműködni konkrét esetben az állami családvédelmi szolgálat, az egészségügyi szolgáltató intézmény, illetve akár a gyámhivatal munkatársai e sok szempontból érzékeny krízishelyzetben: akkor, ha korlátozottan cselekvőképes várandós személy kérelmezi a terhessége megszakítását, van-e jelenleg erre a helyzetre külön szakmai protokoll, illetve módszertani útmutató?

A megkeresésre adott válaszában *az Emberi Erőforrások Minisztériumának közigazgatási államtitkára (a továbbiakban: államtitkár) kifejtette*, hogy mindenekelőtt egyetért azon álláspontommal, hogy a magzati élet védelmével és a terhesség megszakításával kapcsolatos szabályozásnak teljesen világosnak, egyértelműnek és a jogalkalmazásnak következetesnek kell lennie.

A kapott válaszban az *1. kérdés kapcsán* az államtitkár kiemelte, hogy az Mvt. 5. § (1) bekezdése szerint a terhesség csak veszélyeztetettség, illetőleg az állapotos nő súlyos válsághelyzete esetén, az e törvényben meghatározott feltételekkel szakítható meg. Az *állapotos nő súlyos válsághelyzete* az Mvt. 5. § (2) bekezdése szerint az, amely testi vagy lelki megrendülést, illetve társadalmi ellehetetlenülést okoz. Az államtitkár arra is rámutatott, hogy a terhesség – egészségügyi okot leszámítva – kizárólag súlyos válsághelyzet esetén szakítható meg.

Az államtitkár válaszában utalt a 48/1998. (XI. 23.) AB határozatra (a továbbiakban: Abh.), amely alapján a jogalkotó 2000. július l-től úgy módosította a súlyos válsághelyzet korábbi meghatározását, hogy *a súlyos válsághelyzet fogalmában a magzat egészséges fejlődésének veszélyeztetésére való utalás által keltett ellentmondást megszüntette.*

Kimondta továbbá, hogy az állam a magzatra vonatkozó életvédelmi kötelezettségét új eszközökkel, részletes tanácsadással, illetve felvilágosítással teljesíti. A terhesség-megszakítás kapcsán tehát az Abh. nyomán került sor az anya élethelyzetéből fakadó válsághelyzet meghatározásánál a magzati fejlődés veszélyeztetésének, mint kritériumnak a törlésére, mivel az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a társadalmi ellehetetlenülést okozó életválság fennállásával a magzati fejlődés veszélyeztetettsége nem áll oksági kapcsolatban.

Jelezte a válaszában az államtitkár azt is, hogy a Gyvt. 5. § o) pontja szerint e törvény alkalmazásában a várandós anya válsághelyzete olyan családi, környezeti, szociális, társadalmi helyzet vagy ezek következtében kialakult állapot, amely a várandós anya testi vagy lelki megrendülését, társadalmi ellehetetlenülését okozza, és így veszélyezteti a gyermek egészséges megszületését. Ezen belül *terhességét eltitkoló válsághelyzetben lévő várandós anya* az a válsághelyzetben lévő várandós anya, aki nyilatkozata szerint állapotát környezete és hozzátartozói előtt titokban szándékozik tartani. Az Mvt. a „súlyos válsághelyzet" meghatározásánál a várandós anya válsághelyzetét nevesíti, az Mvt. 9. § (1) bekezdésében előírt tájékoztatások pedig a magzat megtartását, a magzati élet védelmét és a várandós anyát egyaránt segítik.

Az államtitkár hangsúlyozta, hogy a Gyvt.-ben a „várandós anya válsághelyzetének" fogalma részletesebben kifejtett, és a magzat egészséges megszületését veszélyeztető tényezőkre fókuszáló *gyermekvédelmi célú fogalom*. Ezt támasztja alá, hogy a várandós anya válsághelyzetének és a terhességét eltitkoló válsághelyzetben lévő várandós anyának a fogalma a Gyvt. értelmező rendelkezései között szerepei. A Gyvt. 5 § o) pontja a Gyvt. alkalmazásában határozza meg, hogy mit kell e fogalmakon érteni, de a Gyvt. rendszerén kívüli fogalom-meghatározással nem él.

A Gyvt. *a válsághelyzetben lévő várandós anya* fogalmához különböző – a válsághelyzet feloldását célzó –, a *születendő gyermek családban való felnevelését segítő szolgáltatások igénybevételének* lehetőségét vagy az örökbefogadás elősegítését kapcsolja. A válsághelyzetben lévő várandós anyák *támogatásával* kapcsolatban a gyermekjóléti szolgálat legfontosabb feladatait a Gyvt. 39. §-a határozza meg. Eszerint a gyermekjóléti szolgáltatás feladata a gyermek testi, lelki egészségének, családban történő nevelésének elősegítése érdekében a gyermeki jogokról és a gyermek fejlődését biztosító támogatásokról való tájékoztatás, a támogatásokhoz való hozzájutás segítése, a családtervezési, a pszichológiai, a nevelési, az egészségügyi, a mentálhigiénés és a káros szenvedélyek megelőzését célzó tanácsadás, vagy az ezekhez való hozzájutás megszervezése. Ezen túl a válsághelyzetben lévő várandós anya támogatása, segítése, tanácsokkal való ellátása, számára a családok átmeneti otthonában igénybe vehető ellátáshoz való hozzájutás szervezése.

Az államtitkár felhívta a figyelmet arra, hogy a terhességét eltitkoló válsághelyzetben lévő, korlátozottan cselekvőképes kiskorú anya esetén az örökbefogadáshoz való hozzájárulás során a törvényes képviselő meghallgatásának mellőzése csupán lehetőség a gyámhatóság számára, amit a születendő gyermek és a várandós anya érdekében mérlegelhet a Gyvt. 128. § (1a) bekezdés alapján. Ha a várandós anya nincs még 14 éves, kötelezően meg kell hallgatni a törvényes képviselőt, 14 éves kor felett pedig mérlegelheti a gyámhivatal, hogy meghallgatja-e a törvényes képviselőt. A meghallgatástól csak abban az esetben tekinthet el, ha az a terhességét eltitkoló válsághelyzetben lévő várandós anya vagy a születendő gyermek érdekét veszélyeztetné. Az államtitkár szerint a jogalkotó célja a Gyvt. 128. § (1a) bekezdés szerinti szabályozással az volt, hogy *a terhességét eltitkoló válsághelyzetben lévő korlátozottan cselekvőképes kiskorú ne kerüljön olyan helyzetbe, hogy a törvényes képviselő meghallgatásától tartva magában vagy gyermekében kárt tesz*.

Kiemelte, hogy a jogalkotó szándéka azzal, hogy lehetővé tette a törvényes képviselő meghallgatásának indokolt esetben történő mellőzését, nem a nyomásgyakorlás a titokban szülés irányába, hanem *a pszichés teher nélküli döntéshozatal támogatása*. Az államtitkár szerint rá kell mutatni arra a tényre is, hogy a Ptk. 4:145. § (1) bekezdése szerint a korlátozottan cselekvőképes kiskorú anya önállóan tehet jognyilatkozatot gyermeke örökbefogadásához való hozzájárulásról, amelyhez nem szükséges a törvényes képviselőjének jóváhagyása, megerősítése. A korlátozottan cselekvőképes kiskorúnak *más ügyekben is van önálló eljárás indítási és döntési joga* (pl. kiskorú házasságkötése, illetve szülői ház elhagyása).

Álláspontja szerint a két törvényi szabályozás, az Mvt. és a Gyvt. összhangban áll egymással, együttes alkalmazásuk nem okoz gyakorlati problémát. Mindezt az is alátámasztja, hogy az országos tisztifőorvos tájékoztatása szerint az Országos Tiszti Főorvosi Hivatalhoz (OTH) a fenti tárgyban panasz, bejelentés nem érkezett.

Az államtitkár *nem vitatta ugyanakkor azon felvetést*, hogy az Mvt. 9. § (1) és (3) bekezdésében szereplő „magzat apja" kifejezés nincsen teljesen összhangban a Vhr. 4. számú melléklet 5. pontja szerinti „férj (élettárs)" fogalommal.

A két fogalom valóban nem fedi szükségszerűen egymást, ezért egyetértett a vonatkozó jogszabályi rendelkezések módosításának szükségességével.

Az államtitkár válaszában a *2. kérdés kapcsán* hivatkozott az Eütv. 16. § (5) bekezdésére, amely alapján az egészségügyi ellátással kapcsolatos döntésekben a korlátozottan cselekvőképes kiskorú és a cselekvőképességében az egészségügyi ellátással összefüggő jogok gyakorlása tekintetében részlegesen korlátozott beteg véleményét a szakmailag lehetséges mértékig figyelembe kell venni. A válaszban foglaltak alapján mindez összhangban áll a Ptk. és az Egyezmény által előírtakkal is.

Az Egyezmény szerint a részes államoknak biztosítaniuk kell, hogy az ítélőképessége birtokában lévő gyermek az őt érintő ügyekben szabadon kinyilváníthassa álláspontját, és véleményét, valamint azt, figyelemmel korára és érettségi fokára, tekintetbe is vegyék. Az államtitkár álláspontja szerint *a törvényes képviselő részéről a jognyilatkozat megadásakor csupán tudomásulvétel történhet,* figyelembe véve azt a tényt, hogy a korlátozottan cselekvőképes kiskorú a magzatával és ezzel összefüggésben testével kizárólag saját maga jogosult rendelkezni. A Ptk. 2:12. § (4) bekezdése alapján ennek megfelelően a törvényes képviselőnek a kiskorút érintő jognyilatkozatok megtétele során *figyelembe kell vennie a korlátozottan cselekvőképes kiskorú véleményét*, ha ítélőképessége birtokában van, vagyis képes arra, hogy a jognyilatkozat lényegét, következményeit átlássa, véleményt formáljon, és véleményét kifejezésre juttassa.

Az Mvt. 8. § (1) és (2) bekezdése szerint *az állapotos nő terhesség-megszakítás iránti kérelmét a családvédelmi szolgálat munkatársa (a továbbiakban: munkatárs) előtt személyesen terjeszti elő, a terhességet megállapító szülész-nőgyógyász szakorvos által kiállított igazolás benyújtása mellett. Korlátozottan cselekvőképes személy nyilatkozatának érvényességéhez törvényes képviselőjének a terhesség-megszakítási kérelmet tudomásul vevő nyilatkozata szükséges.* Ez a szabály nem rendelkezik arról, hogy a tudomásulvétel a kérelmező nyilatkozatának benyújtása előtt vagy azt követően szükséges elem-e, hanem azt írja elő, hogy a korlátozottan cselekvőképes várandós kiskorú kérelmének érvényességéhez szükséges a törvényes képviselő nyilatkozata.

A Ptk. a korlátozottan cselekvőképes kiskorú jognyilatkozatának érvényességére vonatkozó általános szabálya sem határozza meg a hozzájárulás időpontját, de a törvényes képviselő nélküli jognyilatkozatot főszabályként érvénytelennek tekinti mindaddig, amíg a törvényes képviselő nyilatkozata hiányzik. Mindezek okán *a beavatkozás elvégzésének érvényességi kelléke* a korlátozottan cselekvőképes kiskorú törvényes képviselőjének jognyilatkozata.

A Vhr. 10. §-a szerint: *„Amennyiben a kérelmező a terhesség megszakítása iránti kérelmét az Mvt. 9. § (1)-(2) bekezdéseiben foglalt tájékoztatást követően is fenntartja, a munkatárs a rendelkezésre álló adatok és iratok alapján kitölti a rendelet 4. számú mellékletét képező, „A" jelű nyomtatvány „1. kérőlap" részét, valamint a „B" jelű „statisztikai adatszolgáltató lap" 1-12. pontját. Amennyiben a kérelmező korlátozottan cselekvőképes kiskorú, valamint a cselekvőképességében az egészségügyi ellátással összefüggő jogok gyakorlása tekintetében részlegesen korlátozott, a kérőlap kitöltésének nem feltétele, hogy törvényes képviselője és a kérelmező egyidejűleg legyen jelen a Családvédelmi Szolgálatnál.*

*A törvényes képviselő a kérőlapot a kérelmező felvilágosítását követően is aláírhatja, illetve akadályoztatása esetén tudomásul vevő nyilatkozatát teljes bizonyító erejű magánokirat formájában is eljuttathatja. A kitöltött és a kérelmező, illetőleg a munkatárs által aláírt kérőlap másolati példányát a munkatárs a kérelem előterjesztését követő munkanapon megküldi a terhesség-megszakítás elvégzésére a kérelmező által választott intézménynek. A kérőlap eredeti példányát átadja a kérelmező részére. A kérőlap kiállításáról, illetve a tanácsadás megtörténtéről a munkatárs nyilvántartást vezet."*

A Vhr. 4. számú mellékletének „A" nyomtatványa tartalmazza az ún. „Kérőlapot" (Kérőlap a terhesség megszakításához). A Kérőlap az alábbiakat írja elő a törvényes képviselő tudomásul vevő nyilatkozata meglétének igazolására: *„Korlátozottan cselekvőképes kiskorú, valamint a cselekvőképességében az egészségügyi ellátással összefüggő jogok gyakorlása tekintetében részlegesen korlátozott személy esetén a törvényes képviselő jóváhagyó aláírása [szükséges], illetve a Családvédelmi Szolgálat munkatársának aláírása, amellyel igazolja, hogy a törvény 8. § (3) bekezdése szerinti nyilatkozatot a törvényes képviselő megtette."* A fentiek alapján, valamint a Családvédelmi Szolgálat gyakorlata szerint a védőnők tájékoztatást adnak arról, hogy a kérelmezéshez, a Kérőlap kitöltéséhez és továbbításához *szükséges a törvényes képviselő aláírása is*. Tájékoztatást adnak a védőnők továbbá arról, hogy amennyiben a törvényes képviselő nem tudna eljönni, akkor *teljes bizonyító erejű magánokiratban rögzítse tudomásul vevő nyilatkozatát*, és ezt küldje be a korlátozottan cselekvőképes kiskorúval az írásbeli kérelmezéshez. A Családvédelmi Szolgálat védőnője csak ennek megléte esetén tudja a Kérőlapot kiállítani, aláírni és az egészségügyi szolgáltató felé továbbítani, illetve a kérelmezőnek átadni. Az államtitkár tájékoztatásul közölte, hogy ebben a tárgyban az Országos Tisztifőorvosi Hivatalhoz eddig nem érkezett ezzel kapcsolatban panasz.

A *3. kérdéssel összefüggésben* az államtitkár arról tájékoztatott, hogy terhesség-megszakítás esetében – az Mvt. által meghatározott határidőre tekintettel, valamint a beavatkozással járó testi és lelki szempontokat is figyelembe véve – *a törvényes képviselő valóban nem késlekedhet nyilatkozata megadásával*. Az államtitkár utalt ennek kapcsán arra, hogy a Ptk. 1:5. §-a alapelvi szinten is rögzíti, hogy a törvényes képviselő által gyakorolható beleegyezés vagy jóváhagyás jogával tilos visszaélni. A Ptk. alapján, ha a joggal való visszaélés jogszabály által megkívánt nyilatkozat megtagadásában áll és ez a magatartás különös méltánylást érdemlő magánérdeket sért, a bíróság a nyilatkozatot ítéletével pótolhatja, feltéve, hogy az érdeksérelem másképpen nem hárítható el. Terhesség-megszakítás esetében azonban *a rendelkezésre álló idő rövidségére tekintettel elsősorban az egyetértésre, megegyezésre kell törekedni*. Rámutatott, hogy amennyiben a korlátozottan cselekvőképes kiskorú és a törvényes képviselő véleménye eltér a terhesség-megszakítás kérdésében, akkor a Családvédelmi Szolgálat védőnője a gyámhatósághoz irányítja őket. A gyámhatóság a Ptk. 6:20. §-a alapján *eseti gyámot rendel ki* a törvényes képviselet ellátására akkor, ha a korlátozottan cselekvőképes kiskorú ezt a törvényes képviselőjével, jellemzően szülőjével fennálló érdekellentét miatt kéri. Az eseti gyám kirendelésére irányuló eljárás lefolytatása soron kívül történik.

A *4. kérdés kapcsán* az államtitkár tájékoztatása szerint a terhesség-megszakítási eljárások a *gyermekvédelmi szakellátásban* elhelyezett kiskorú várandós anyák esetében is egységes gyakorlat szerint folynak. A várandós kiskorú a Családvédelmi Szolgálat előtt két alkalommal jelenik meg, az első alkalommal a kiskorú a várandósságával és annak következményeivel kapcsolatos, teljes körű felvilágosítást kap. Ezen a megbeszélésen *a gyermekvédelmi gyám jelenléte nem feltétlenül szükséges*, azonban jellemzően ő vagy a gondozási hely képviselője elkísérik a gyermeket. A Családvédelmi Szolgálatnál második alkalommal a korlátozottan cselekvőképes kiskorú maga kérelmezi a terhesség-megszakítást. Nyilatkozatának érvényességéhez a Vhr. 4. számú mellékletét képező Kérőlapon szükséges a törvényes képviselő jóváhagyó aláírása.

Rámutatott, hogy *a jogszabályok nem követelik meg a második meghallgatás során a gyermekvédelmi gyám és a kiskorú együttes jelenlétét*. A törvényes képviselő a nyilatkozatát a második megbeszélést követően, de még az invazív beavatkozás előtt is megadhatja. A gyakorlat azonban azt mutatja, hogy *a második meghallgatáson a gyermekvédelmi gyám és gyámoltja együttesen vannak jelen*. Az eljárás menetében a gyermekvédelmi gyámnak a műtét napján az egészségügyi intézményben ismételten jognyilatkozatot kell tennie a beavatkozás elvégzéséhez. A gyakorlati tapasztalatok alapján elmondható, hogy a Családvédelmi Szolgálatok és az egészségügyi intézmények *minden esetben kérik a gyermekvédelmi gyám jognyilatkozatát a terhesség-megszakítási eljárás során*. A gyermekvédelmi gyám nyilatkozata tehát feltétele a műtéti beavatkozásnak. Az eljárás nem változik abban az esetben, ha a korlátozottan cselekvőképes várandós kiskorú személy gyermekotthonban nevelkedik. A fentiek tükrében az államtitkár álláspontja szerint *a gyermekvédelmi gyám nyilatkozatát előzetes, tudomásul vevő nyilatkozatként kell értelmezni*, amely érvényességi feltétele a terhesség-megszakításnak.

Utalt a válaszban arra is, hogy a döntés a várandós kiskorúé, amelyet *a gyermekvédelmi gyám nem akadályozhat meg, illetve azt nem befolyásolhatja*. A Gyvt. 11. § (2) bekezdése kimondja, hogy a gyermekvédelmi gyám a gyermek érdekeit hivatott képviselni, kötelezettségét képezi a gyermek véleményének megismerése és köteles a gyermek jogainak gyakorlását elősegíteni. A gyakorlati tapasztalatok alapján előfordul olyan eset, amikor a gyermekvédelmi gyám lelkiismereti okból tagadja meg a terhesség-megszakításhoz történő hozzájárulását. A hozzájárulás megadása ebben az esetben *a gyámhatóság által soron kívül kirendelt eseti gyám közreműködésével* történik.

Az 5. és a 6. kérdés nyomán az államtitkár válaszában mindenekelőtt hivatkozott az Eütv. 16. § (1) bekezdésében foglaltakra, amelyek értelmében a cselekvőképes beteg – ha e törvény eltérően nem rendelkezik – közokiratban, teljes bizonyító erejű magánokiratban vagy írásképtelensége esetén két tanú együttes jelenlétében megtett nyilatkozattal megnevezheti azt a cselekvőképes személyt, aki jogosult helyette a beleegyezés, illetve a visszautasítás jogát gyakorolni, illetve, akit a 13. § alapján tájékoztatni kell, illetve az e meghatározott személy megjelölésével vagy anélkül a törvényben felsorolt személyek közül bárkit kizárhat a beleegyezés és a visszautasítás jogának helyette történő gyakorlásából, illetve a 13. § szerinti tájékoztatásból. Az Eütv. 16. § (6) bekezdése szerint a fenti rendelkezést a *16. életévét betöltött kiskorú személy* esetén is alkalmazni kell. Az államtitkár szakmai álláspontja szerint a 16. életévét betöltött kiskorú a helyettes döntéshozó személy megjelölése és kizárása során nem arról tesz nyilatkozatot, hogy törvényes képviselője ne gyakorolhassa a tisztségéből eredő jogait és kötelezettségeit, csupán arról, hogy *a törvényes képviselője vagy más nagykorú személy helyette gyakorolja, vagy ne gyakorolja a döntés jogát*. Az államtitkár hangsúlyozta, hogy a 16. életévét betöltött kiskorú önrendelkezési jogából fakad ez a lehetőség. Éppen ezért a fenti nyilatkozat megtételével a 16. életévét betöltött kiskorú a törvényes képviselőtől *a beavatkozás jóváhagyására vonatkozó jogát nem vonhatja el.*

A válaszlevél emellett kitért arra is, hogy az Eütv. 16. § (6) bekezdésének beiktatására 2002. január 1-jei hatálybalépéssel elsősorban a 36/2000. (X. 27.) AB határozatban foglaltak nyomán került sor. A rendelkezés célja ennek megfelelően a cselekvőképtelen és a korlátozottan cselekvőképes betegek önrendelkezési joga törvényi szabályozásának differenciálása. A Ptk. 2:54. §-a szerint a személyiségi jogai védelme érdekében a korlátozottan cselekvőképes kiskorú személy személyesen is felléphet. Az Alkotmánybíróság ebben a határozatban arra mutatott rá elvi éllel, hogy az a törvényhozói cél, hogy a gyógykezelés során az önálló jognyilatkozatok megtétele megfelelő belátási képességen alapuljon, nem szükségképpen feltételezi azt, hogy a korlátozottan cselekvőképes személyek tekintetében e cél megvalósítása csak a beleegyezés és a visszautasítás jogának teljes korlátozásával legyen lehetséges. Az életkornak is fontos szerepe van abban, hogy a törvény ne korlátozza általános érvénnyel a személyes fellépést azokban az esetekben, amikor a személyiségi jogok gyakorlásának alkotmányos korlátai azt nem indokolják. A helyettes döntéshozó megválasztásának joga tehát a 16. életévét betöltött személy önrendelkezési jogából fakad, és nem vonja el a törvényes képviselő nyilatkozattételhez való jogát.

Az államtitkár szerint az Eütv. 16. § (6) bekezdése szerinti szabály elsősorban *a korlátozottan cselekvőképes személy életkorára, a teljes cselekvőképességhez közeledő életszakaszra hivatkozással tette lehetővé a helyettes döntéshozó megnevezését*. A cselekvőképességnek a belátási képesség csökkenése miatti bírói korlátozása esetén mérlegelendő szempont, hogy az érintett mennyire van tisztában a helyette beleegyezést, jóváhagyást gyakorló személy kijelölésének következményeivel, így erre is tekintettel a szabályozás ezt egyelőre nem tartalmazza. A válaszban az államtitkár jelezte ugyanakkor, hogy a kezdeményezéssel egyetértve indokoltnak tartja, hogy ezt a szabályozást a szaktárca megvizsgálja mind szakmai, mind pedig jogi szempontból is.

Az államtitkár kitért arra is, hogy az Mvt. 9. § (1) és (3) bekezdése a *magzat apját* jogosítja fel arra, hogy a tájékoztatás során történő jelenlétével, illetve a kérelem aláírásával felelősen részt vehessen a terhesség megszakításáról szóló döntés meghozatalában. Az apát említi a törvény indokolása is. A Vhr. rendelkezésében szereplő *férj, élettárs fogalom* – mivel a Vhr. 23 évvel ezelőtt került megalkotásra – szintén vélhetően a gyermek apjára kíván utalni. Az Mvt. és a Vhr. fogalmai azonban valóban tartalmilag nem feltétlenül azonosak, így indokolt a soron következő rendeletmódosítás alkalmával ezt rendezni, és azonos fogalmakkal élni a két jogszabályban.

Végül az államtitkár tájékoztatott, hogy *a Családvédelmi Szolgálat védőnői a vizsgált területen együttműködnek a magzat védelme és a várandós anya védelme érdekében az érintett társszakmákkal.* Utalt továbbá arra, hogy az OTH az „Elvi állásfoglalás a kistérségi, kerületi népegészségügyi intézetek által működtetett Családvédelmi Szolgálatok feladatainak egységes ellátásához" című szakmai anyagában előírta az érintett társszakmákkal közös, éves értekezletek szervezését: *„A megyei/fővárosi vezető védőnő évente megyei munkaértekezlet keretében értékeli, elemzi a Családvédelmi Szolgálat helyzetét és tevékenységét. Fontos, hogy az értekezletre meghívást kapjanak a családtervezésben, a magzatvédelemben, a családvédelemben közreműködő társszakmák vezetői, képviselői, hogy közösen történhessen meg az értékelés, a problémák megoldása, az elkövetkező év feladatainak meghatározása és az ahhoz szükséges együttműködés megbeszélése az eredményesebb munka érdekében."* Az államtitkár szerint a gyermekvédelmi szakellátásban elhelyezett kiskorú várandós anyák esetében is azt mutatja a gyakorlat, hogy *a szabályozás adta kereteken belül* a Családvédelmi Szolgálat, az egészségügyi szolgáltató intézmény és a gyámhivatal munkatársai között *hatékony az együttműködés* a terhesség-megszakítási eljárás során.

Az államtitkár válaszában *összefoglalóan megállapította*, hogy álláspontja szerint is szükséges a vonatkozó jogszabályok – az Mvt. és a Vhr. – fogalomhasználatának egységesítése, valamint a gyakorlattal való harmonizálása. Jelezte emellett azt is, hogy az egységes elvek alapján történő eljárás megkönnyítése céljából célszerűnek tartja továbbá az *eljárásra vonatkozó szakmai protokoll*, illetve *módszertani útmutató* kidolgozását a szakemberek számára. A válaszban foglaltak szerint mindezt a lefolytatott tárgybeli ombudsmani vizsgálat megállapításairól kapott tájékoztatás kézhezvételét követően, az abban foglaltak figyelembevételével fogja majd kezdeményezni.

**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. § (1) bekezdés l) pontja és a 18. § (2) bekezdésének e) pontja alapján az alapvető jogok biztosa által vizsgálható *hatóságnak*, ezen belül *közszolgáltatást végző szervnek* minősül – függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik – a jogszabályban közszolgáltatásként megjelölt tevékenységet végző szervezet. Az egészségügyi ellátórendszer fejlesztéséről szóló 2006. évi CXXXII. törvény 1. § (2) 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 *közszolgáltatást végző szervek körébe tartoznak az egészségügyi intézmények*, amelyekre a biztos *vizsgálati jogosultsága egyértelműen kiterjed*. Az Ajbt. hatásköri szabályai értelmében ugyancsak az ombudsman által vizsgálható közszolgáltatónak minősülnek *az állami, illetve nem állami családvédelmi szolgálatok* is. Az Mvt. 2. § (2) bekezdése alapján ugyanis az állami családvédelmi szolgálat vagy az egészségügyi államigazgatási szerv által engedélyezett családvédelmi szolgálat végzi a tanácsadást, válsághelyzet esetén segítséget ad annak feloldásában, szervezi az oktatási intézményeken kívül a családtervezéssel kapcsolatos ismeretek terjesztését.

A vizsgálatom tárgyával összefüggésben szükségesnek tartom azt is kiemelni, hogy az ombudsman számára egy adott jogi szabályozás alapjogi aspektusú vizsgálatára, valamint a jogszabályok hiányosságaival, tartalmi hibáival összefüggő intézkedések megfogalmazására a törvény lehetőséget teremt. A *preventív alapjogvédelemre is hangsúlyt helyező ombudsmani gyakorlat* alapján a biztos mandátuma keretei között marad akkor, amikor az alapjogi aspektusú vizsgálathoz nélkülözhetetlen módon, hivatalbóli eljárás keretében, a konkrét alapjogsérelmek és ezen alapuló panaszok megelőzése érdekében áttekinti a releváns jogi szabályozást, feltérképezi és jelzi a jogalkotásért felelős szervek irányába a felmerülő aggályokat.

**II. Az alapvető jogok és elvek tekintetében**

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

Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni". Ugyanakkor a testület a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatának indokolása során azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény negyedik módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően.

A testület ennek kapcsán elvi éllel 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.*"

Ha összevetjük az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében, az Alaptörvény II. cikk (1) bekezdésében, az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésében foglaltakat a korábbi Alkotmány 2. § (1) bekezdésének, 54. § (1) bekezdésének, valamint 67. § (1) bekezdésének a szövegével, akkor az állapítható meg, hogy a jelen vizsgálat tárgyát képező jogállamiság elve és a jogbiztonság követelménye, az emberi méltósághoz való jog, valamint a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga tekintetében nem hoz olyan érdemi 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.

**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*, *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 azonban nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is.

**2.** Az Alaptörvény II. cikke alapján *az emberi méltóság sérthetetlen*, minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz. A korábban irányadó és az Alaptörvény hatályba lépését követően is hivatkozási pontot jelentő alkotmánybírósági gyakorlat az emberi méltósághoz való joggal kapcsolatosan arra hívja fel a figyelmet, hogy *a méltóság az emberi élettel eleve együtt járó minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan, s ezért minden emberre nézve egyenlő.* Az egyenlő méltósághoz való jog az élethez való joggal egységben azt biztosítja, hogy ne lehessen emberi életek értéke között jogilag különbséget tenni. Emberi méltósága és élete mindenkinek érinthetetlen, aki ember, függetlenül fizikai és szellemi fejlettségétől, illetve állapotától, és attól is, hogy emberi lehetőségéből mennyit valósított meg, és miért annyit. 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 Alkotmánybíróság az ember életét és méltóságát egységben szemlélte, ami azt jelenti, nem választhatók külön az ember társadalmi és biológiai dimenziójához fűzhető jogok. Az emberi méltósághoz fűződő jog az alkotmánybírósági gyakorlatában nem a személy szubjektumától függő méltóságérzethez kapcsolódott, hanem azt jelentette, hogy a jog az életet az emberi minőséggel együtt ismeri el, és kapcsol ahhoz elidegeníthetetlen jogokat. *Az Alkotmánybíróság szerint az emberi méltósághoz való jog a természetes személyek autonómiáját jelenti, az önrendelkezésüknek egy olyan, mindenki más rendelkezése alól kivont magja van, 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.

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.

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 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: az Eütv. betegjogi katalógusa nevesíti 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.

A testület a *24/2014. (VII. 22.) AB határozatban* megerősítette, hogy mind az Alaptörvény, mind az Alkotmány széleskörű védelemben részesíti, részesítette a szabad, tájékozott és felelősségteljes döntésre képes ember rendelkezési jogát. Rámutatott, hogy a cselekvőképesség meghatározásának kiindulópontja a *cselekvési autonómia*, amelyen keresztül az önrendelkezési jog kifejezésre jut. A határozat szerint a cselekvési autonómia a *befolyásolástól mentes döntési jogot jelenti.*

Az Alkotmánybíróság az Abh. indokolásában megállapította, hogy noha az Mvt. nem rendelkezik kifejezetten a magzat jogalanyiságáról, a terhesség-megszakítás e törvényben foglalt szabályozásával az Országgyűlés implicite azt juttatta kifejezésre, hogy a magzat jogilag nem ember. Az Alkotmánybíróság már az első abortuszhatározatában, a 64/1991. (XII. 17.) AB határozatban részletesen kimutatta, hogy a *művi terhesség-megszakítás bármely szabályozása magában foglalja a magzat jogalanyiságáról, és ebből folyóan a magzat élethez való alanyi jogáról való döntést*.

Az Alkotmánybíróság szerint minden olyan szabályozásnak, amely a terhesség megszakítását az olyan eseteken túl is megengedi, amelyekre nézve a jog eltűri az emberi életek közötti választást, szükségképpen azon kell alapulnia, hogy a magzat jogilag nem ember, nem jogalany. Az Abh. indokolásában a testület kiemelte, hogy nem változtatta meg tehát az Mvt. a megelőzően hatályban volt jogszabályok által is képviselt állapotot; a magzat továbbra sem jogalany. Életét és méltóságát nem illeti meg ezért az az abszolút védelem, ami a már megszületett embert megilleti. Az Alkotmánybíróság e határozatában ugyanakkor hangsúlyozta azt is, hogy a magzat jogalanyiságának el nem ismerése azonban nem jelenti azt, hogy a magzati élet nem élvez alkotmányos védelmet. Ebben az esetben is megilleti a magzatot az a nem abszolút jellegű védelem, amelyet az élethez való jogból következően az állam a megfogant, keletkezőben lévő emberi életnek is nyújtani köteles. Az Alkotmánybíróság mindkét határozatban rámutatott, hogy az Alkotmánnyal összhangban nemcsak lehetséges, de mellőzhetetlen is a magzati élet védelmére vonatkozó állami kötelesség, valamint az Alkotmányban meghatározott és védett más értékek meghatározása és mérlegelése az anya önrendelkezési jogával és egyéb alapjogaival szemben.

Az Alkotmánybíróság szerint *az élethez való jogból folyó objektív intézményvédelmi kötelességet* az állam összhangban gyakorolja azokkal a hasonlóan objektív kötelességeivel, amelyek az egészséghez való jogból, az egészséges környezethez való jogból, az anyát a gyermek születése előtt és után az Alkotmány alapján megillető védelemből és támogatásból hárulnak rá. Az életvédelmet szolgáló alanyi jogok, állami kötelességek, valamint államcélok rendszerének közös gyökere az élethez való jog. Az említett alapjogokból folyó állami intézményvédelmi kötelességek mindig túlmutatnak az alanyi jogosultak jogain. Az Alkotmány egyes esetekben nevesíti az intézményvédelmi kötelességeket, másutt nem, előfordul az is, hogy éppen az alanyi jogi oldal marad háttérben; a megfogalmazás és a hangsúlybeli különbségek nem változtatnak azon, hogy az alapjogok egyaránt tartalmazzák a szubjektív jogokat és az objektív, ennél szélesebb állami kötelességeket is.

Az, hogy az Alkotmány olyan jogokat is nevesít, amelyek közvetetten szolgálják az alanyi jogon túlnyúló, individuumokhoz nem szükségképpen kötött életvédelmet, vagyis az emberi élet és életfeltételek védelmét általában, megerősíti azt az egyébként minden alapjognál fennálló helyzetet, hogy az élethez való alanyi joggal közvetlenül összekapcsolódó, annak tényleges előfeltételét képező magzati élet védelmére az államnak a védelmi kötelessége külön nevesítés nélkül kiterjed. Az *élethez való jognak az alanyi és az intézményvédelmi oldala közötti kapcsolat éppen a terhesség-megszakítás vonatkozásában a legközvetlenebb*: itt ugyanis biológiailag és etikailag mindig egyedi életről van szó. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a terhes nő személyiségi jogainak, különösen önrendelkezési jogának az élethez való joggal és a magzat élete védelmének abból folyó állami kötelességével szemben *csak kivételesen, az anya jogainak súlyos veszélyeztetése által előidézett konfliktus esetén lehet elsőbbséget adni*. Ha a törvény tág teret enged e jogok érvényesülésének a súlyos válsághelyzet szabályozásával, akkor a magzati életet is határozott és hatékony rendelkezésekkel kell védeni ahhoz, hogy az alkotmányos egyensúly helyreálljon.

Az Alkotmánybíróság szerint a terhes nő *„súlyos válsághelyzete”* az abortusz szabályozásában több ország jogrendjében is használatos ismérv, jelentése és funkciója azonban más-más lehet. Általában megállapítható, hogy a súlyos válsághelyzet voltaképpen az *arányosság kritériumának az abortusz sajátos tényállására alkalmazott konkretizálása*. Amennyiben valamely jog a magzati élet védelmére fennálló állami kötelességből vagy kivételesen a magzat élethez való saját jogából indul ki, amelyet azonban az anya önrendelkezési joga korlátozhat, akkor a magzat életvédelmének korlátozását az anya joga által az teszi arányossá, hogy a terhesség kihordása, vagyis a magzat védelmének érvényesítése olyan megterhelést jelentene a nő számára, amely lényegesen nagyobb annál, mint ami normális esetben a terhességgel együtt jár. A lényeg azonban változatlan: a terhes nő állapotáról van szó, az ő jogának érvényesülését igazolja a „súlyos válsághelyzet” a magzat „jogával” vagy alkotmányosan védett jogi helyzetével való konfliktusban.

Az Alkotmánybíróság határozata szerint alkotmányos megoldásnak tekinthető a terhességét megszakítani akaró nőt kötelező tanácsadással és válságmegoldó együttműködéssel segítő, valamint a gyermekvállaláshoz kedvező feltételeket biztosító rendszer kialakítása és

törvényi bevezetése, másrészt a szankciórendszer átalakítása, amellyel az állam eleget tesz életvédelmi alkotmányos kötelességének.

Ezzel összefüggésben a testület felhívta a figyelmet arra, hogy akkor várható az, hogy a nő bizalommal forduljon a tanácsadó szolgálathoz, ha nem törvényi tényállások teljesítésére kell koncentrálnia, hanem lelkiismereti és élethelyzeti konfliktusa megoldásához várhat segítséget. A semleges információ ehhez nem elég. Az államnak alkotmányos kötelessége, hogy az anya előtt a gyermek megtartásának és felnevelésének perspektíváit megnyissa. Az erre a célra irányuló, kötelező tanácsadás mindezek értelmében alkalmas arra, hogy annak révén az állam az ellenőrizetlen indikáció elismerése mellett is eleget tegyen életvédelmi kötelességének. Az Alkotmánybíróság szerint e tanácsadás nem korlátozódhat egyszeri alkalomra, készen kell állnia arra, hogy a válsághelyzetben hozzá forduló anyát a terhesség egész tartama alatt támogassa, s a szülést követően is segítse. A tanácsadó szolgálatnak ugyancsak fel kell kínálnia segítségét az abortuszon átesett nő számára is.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az ilyen *tanácsadás* elvileg nem korlátozza aránytalanul az anya magánszféráját. A tanácsadásnak segítenie kell abban, hogy a leendő anya felelősségét átérezve, tudatosan döntsön magzata megszüléséről vagy terhessége megszakításáról. A tanácsadáson való kötelező részvétel a nő lelkiismereti szabadságát nem sérti aránytalanul, nem hozza meghasonlásba önmagával, különös tekintettel arra is, hogy a részvételen túl további együttműködési kötelessége nincsen. Az eredmény tekintetében a tanácsadásnak tehát az egyértelmű magzatvédelmi irányultság mellett is nyitottnak kell maradnia, tiszteletben tartva a nő említett jogait. Ezért a rendszer alkotmányosságához alapvető követelmény a megfelelő szakmai felkészültséggel rendelkező, a válságmegoldásra alkalmassá tett, szélsőséges irányultságoktól mentes tanácsadó szervek felállítása és azok állami engedélyezése, valamint folyamatos ellenőrzése. Az Abh. indokolása rögzíti továbbá azt is, hogy a tanácsadás – amely az állapotos nőnek a felelős döntés meghozásához ad segítséget úgy, hogy konfliktusának megoldásában támaszt nyújt – nyomást semmiképpen sem gyakorolhat, gondoskodni kell arról is, hogy a nőt megvédje a környezete részéről kifejtett ellenkező irányú nyomástól is. Az ilyen befolyásolás ugyanis a tanácsadás nyújtotta segítséget lerombolja, az állam magzatvédelmi eszközét – a jogi szabályozás alkotmányosságának feltételét – hatástalanítja.

Rá kell mutatnom arra, hogy az Alaptörvény II. cikkének azon új eleme, amely szerint *„a magzati életet a fogantatásától kezdve védelem illeti meg”*, a korábbi alkotmányos normarendszerhez képest nem vet fel koncepcionális változást vagy újdonságot. Az Alaptörvény 2012. január 1-i hatályba lépése óta a magzatot megillető, a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat által kibontott objektív intézményvédelmi (életvédelmi) kötelezettség immár szövegszerűen is az alkotmány részévé vált, de a törvényhozó továbbra is relatív mozgásteret és szabadságot élvez abban, hogy – az anya alapjogainak védelmével egyensúlyt találva – az előírt alkotmányos kötelezettségének hogyan, milyen eszközökkel és módon tesz eleget. *Ezen egyensúly megtalálása pedig a törvényhozó feladata.* A szabályozás csak szélsőséges esetben vet fel alkotmányossági kérdést: egyrészt akkor, ha a szabályozás az állapotos nő önrendelkezési szabadságát szükségtelenül vagy aránytalanul korlátozza, másrészről pedig abban az esetben, ha az Alaptörvényből következő minimális védelmet sem biztosítja a magzat számára. Mivel az Alaptörvény II. cikke kodifikálta az alkotmánybírósági gyakorlatban megjelenő életvédelmi kötelezettséget, az Alkotmánybíróság korábbi döntéseit, így pedig az abortuszhatározatok megállapításait továbbra is iránymutatónak tekintem a kérdéskör megítélése szempontjából. A törvényalkotó a válságindikációs ok tartalma kapcsán álláspontom szerint egy kompromisszumos egyensúlyi helyzet felállítására törekedett a várandós nő alapjogainak védelme és az állam objektív magzatvédelmi kötelezettsége között.

**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.

Az Alkotmánybíróság a *21/1996. (V. 17.) AB határozatában* kimondta azt, hogy a gyermeknek az a joga, hogy az állam részéről a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemben és gondoskodásban részesüljön, az állam alkotmányos kötelességét alapozza meg a gyermek fejlődésének védelmére. Az államnak ez a kötelessége alkotmányos alapot nyújt arra, hogy a törvényhozó vagy a bíróság – elsősorban a nyilvánosság szférájában – a gyermek alapjog-gyakorlását korlátozza. Az államnak a gyermeket a fejlődésére káros hatásokon kívül *az olyan kockázatvállalásoktól is meg kell óvnia, amelyekkel kapcsolatban életkoránál* (az ettől függően feltételezett testi, szellemi, erkölcsi és társadalmi érettségénél) *fogva nem képes megismerni és értékelni sem a választható lehetőségeket*, sem pedig választása *következményeit* saját személyiségére, illetve későbbi életére és társadalmi beilleszkedésére nézve.

A testület kiemelte, hogy a nagykorúaknak a jog be nem avatkozása széles lehetőséget ad az általános személyiségi jogból folyó jog az önmeghatározásra és cselekvési szabadságra, az állam korlátozó gyámkodása csak a határesetekben alkotmányossági viták tárgya. A *gyermekek esetében* ugyanakkor maga az Alkotmány és a nemzetközi egyezmények teszik állami kötelességgé *a gyermek fejlődési útjának megóvását a veszélyektől és kockázatoktól, hogy felkészülhessen a felelős és tájékozott döntésekre*, mihelyt életkorával vélelmezett érettsége erre képessé teszi. *Az államnak a gyermeket az olyan kockázatvállalásoktól is meg kell óvnia, amelyekkel kapcsolatban életkoránál, az ettől függően feltételezett testi, szellemi, erkölcsi és társadalmi érettségénél fogva nem képes megismerni, értékelni sem a választható lehetőségeket, sem pedig választása következményeit saját személyiségére, későbbi életére nézve.* A jog korlátozásához a gyermek védelme érdekében sem elég a testi, szellemi, erkölcsi fejlődés elvont veszélyeztetése. Azt kell bizonyítani, hogy valamely tevékenységet azért korlátoz vagy tilt a jog, mert az az érintett korosztályra konkrét veszélyekkel jár, *e konkrét veszély nagysága dönti el a korlátozás arányosságát is*.

Az *Egyezmény* preambuluma 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 3. cikke továbbá alapelvként valamennyi, gyermekekkel kapcsolatba kerülő állami intézményt és hatóságot a gyermek legjobb érdekének megfelelő eljárásra, döntésre kötelez.

Lényeges a kérdéskör kapcsán kiemelni, hogy az *Egyezmény 12. cikkében* foglaltaknak megfelelően a részes államok az ítélőképessége birtokában lévő gyermek számára biztosítják azt a jogot, hogy minden őt érdeklő kérdésben szabadon kinyilváníthassa véleményét, a gyermek véleményét, figyelemmel korára és érettségi fokára, kellően tekintetbe kell venni. E célból lehetőséget kell adni a gyermeknek, hogy bármely olyan bírói, közigazgatási eljárásban, amelyben érdekelt, közvetlenül vagy képviselője, illetőleg arra alkalmas szerv útján, a hazai jogszabályokban foglalt eljárási szabályoknak megfelelően meghallgassák. Az *Egyezmény 16. cikke* alapján a *gyermeket nem szabad alávetni magánéletével*, családjával, lakásával, levelezése kapcsán önkényes, törvénytelen beavatkozásnak, sem pedig becsülete, jó hírneve elleni jogtalan támadásnak. Az ilyen beavatkozás, támadás ellen a gyermeket megilleti a törvény védelme. A Gyermekjogi Bizottság gyakorlata alapján a *magánélettel kapcsolatos kérdés a gyermek joga a bizalmas tanácsadásra jogi, egészségügyi kérdésekben, jog a tanácsadás tartalmának bizalmas kezeléséhez, a fogamzásgátlást, vagy az abortuszt is ideértve*.

**III. Az ügy érdeme tekintetében**

***1. A korlátozottan cselekvőképes várandós kiskorú terhesség-megszakításának elvégzésére irányuló eljárásról és a nyilatkozatétel feltételeiről alapjogi megközelítésben***

Mindenekelőtt szükségesnek tartom kiemelni, hogy a terhesség-megszakítás elvégzésére irányuló eljárásra és nyilatkozattételre vonatkozó szabályozásnak az általánosan megkövetelt jogbiztonsági standardok szintjén túlmenően *világosnak, következetesnek és határozottnak kell lennie*, hiszen egy rendkívül érzékeny kríziskérdésről van szó, különösen abban az esetben, ha az abortusz nem egészségügyi indikációjú, hanem azt a nő súlyos válsághelyzete indokolja. Álláspontom szerint az abortusz, illetve a magzat jogalanyiságának és így alapjogi védelmének kérdését érintő alapjogi vitán felül áll, hogy a jogértelmezési problémák, ellentmondások, következetlenségek miatti *késlekedés az alkotmánybírósági döntésekre figyelemmel kialakított, az indikációs modellt követő magyar szabályozás által meghatározott szűk határidők miatt nem engedhető meg*. Így minden olyan szabályozási vagy joggyakorlati elem, amely indokolatlan módon – az állami magzatvédelmi kötelezettség által megkövetelt feltételek adta indokolt garanciális szempontokon túl – hátráltatja, illetve akadályozza a beavatkozás elvégzését, komoly többletterhet jelent a súlyos válsághelyzetben lévő nők számára. Mindez pedig az általam vizsgált, eleve kiszolgáltatott helyzetű 18 éven aluli vagy más módon korlátozottan cselekvőképes érintett személyek esetében még fokozottabban igaz.[1]

A terhesség-megszakítást megelőző eljárási rendnek – ideértve a nyilatkozatadás feltételeit – azt kell biztosítania, hogy *a várandós nő valamennyi körülmény és lehetőség* (támogatási rendszer, örökbefogadási lehetőség, kockázatok) *ismeretében, a külső befolyásoktól mentesen, a tanácsadás és kellő átgondolást* (3 napos várakozási idő) *követően hozhasson döntést* a rendelkezésére álló határidőben arról, hogy fennáll-e olyan súlyos válsághelyzete, amely miatt nem tudja megtartani a magzatot. A *nagykorú*, így polgári jogi, alapjogi szempontból is *teljesen cselekvőképes személy* esetében egyértelműen olyan *saját döntésről* van szó, *amelybe külső szereplőknek nincsen és nem is lehet beleszólása*, ezzel összefüggésben az Mvt. is annyit ír elő, hogy a terhesség-megszakítási kérelem benyújtása esetén a családvédelmi szolgálat munkatársának a tájékoztatásra *„lehetőleg”* a magzat apja előtt kerüljön sor.

Más a helyzet akkor, hogy ha *cselekvőképtelen személyről* van szó, aki az önrendelkezési jog tekintetében nem rendelkezik cselekvőképességgel életkora vagy egészségi-mentális állapota miatt. Ilyen helyzetekben az Mtv. alapján a terhesség-megszakításra vonatkozó kérelmét nevében a törvényes képviselő (szülő, gyám, gyermekvédelmi gyám) jogosult előterjeszteni minden esetben. Hangsúlyozni kell, hogy a polgári jogi szempontú, az Mvt. által alkalmazott cselekvőképesség *nem azonos az alapjogi cselekvőképességgel*, hiszen *a cselekvőképtelen személyeket is megilletik az alapvető jogok*, így tiszteletben kell tartani magánszférájukat, emberi méltóságukat, lelkiismereti meggyőződésüket, véleményüket, azonban az önrendelkezési jog keretében jognyilatkozat-tételre nem lesznek jogosultak. Az Alkotmánybíróság az egészségügyi önrendelkezési jog tartalmát értelmező 36/2000. (X. 27.) AB határozatban rögzítette, hogy *„az önrendelkezési jog, mint az emberi méltóságból fakadó cselekvési autonómia kifejeződése személyhez kötött. Ettől különálló kérdés, hogy a jogi szabályozás az önrendelkezési jog elé bizonyos esetekben korlátot állít (feltételekhez köti, nem ismeri el annak érvényesülését). Amikor az egyéni cselekvési autonómia körébe tartozóan a jog más személy fellépését intézményesíti, nem az önrendelkezési jogot „ruházza át” másra.*

*A „helyette történő joggyakorlás” az önrendelkezési jog egyidejű törvényi korlátozása mellett biztosít másnak döntési lehetőséget; az önrendelkezési jog „helyette történő gyakorlása” – a személyiségtől elválaszthatatlan volta folytán – fogalmilag kizárt.”*

Jelen vizsgálatom középpontjában az a kérdés áll, hogy a *korlátozottan cselekvőképes kiskorú, 14 és 18 év közötti személyek* esetében a terhesség-megszakítás milyen eljárásban, milyen eljárási feltételek mellett kezdeményezhető a hatályos szabályozás és gyakorlat alapján, illetve ezek kellően egyértelműek, világosak és kiszámíthatóak-e az érintettek számára.

[1] Lényeges kiemelni, hogy ez az ombudsmani vizsgálat elsődlegesen a várandós, korlátozottan cselekvőképes kiskorú *súlyos válsághelyzetből eredő terhesség-megszakításának helyzetére koncentrált*, mivel ezek az esetek válthatják ki tipikusan a legtöbb vitát a törvényes képviselővel, de nem zárható ki a nézetkülönbség egészségügyi indikáció esetén sem.

Álláspontom szerint ugyanis *lényegi alapjogi kérdés*, hogy a nyilatkozattétel során a törvényes képviselőnek pontosan mikor, milyen alakiság mellett, milyen formában szükséges a jóváhagyását megadnia, magának *a jóváhagyásnak* mi a *funkciója*, *szerepe* a döntési folyamatban, továbbá mi a követendő eljárás abban az esetben, ha a jóváhagyást a törvényes képviselő megtagadja, illetve elmulasztja. Fel szeretném hívni a figyelmet, hogy igen ritka, amikor egy 18 év alatti, különösen jóval a nagykorúsága előtt álló személy várandóssága ne jelentene valamilyen válsághelyzetet a családja viszonylatában is.

Az Mvt. 8. § (2) bekezdésében foglaltak értelmében korlátozottan cselekvőképes személy nyilatkozatának érvényességéhez törvényes képviselőjének *a terhesség-megszakítási kérelmet tudomásul vevő nyilatkozata szükséges*. A törvényi és rendeleti szabályozásból és a gyakorlatból az következik, hogy a törvényes képviselő jóváhagyó, a kérelmet tudomásul vevő nyilatkozata *érvényességi kellék*, amely a bejelentés és az első tájékoztatás, tanácsadáshoz képest *lehet utólagos*. A kérelem legkorábban három nappal későbbi fenntartásához és írásbeli rögzítéséhez, illetve a kérőlap kitöltéséhez, ellenjegyzéséhez és továbbításához már kell a törvényes képviselő aláírása, azaz *a beavatkozás elvégzéséhez képest értelemszerűen előzetes a törvényes képviselő tudomásulvétele*. Az Mvt. és a Vhr. értelmében emellett a törvényes képviselőnek – szemben azzal, ha cselekvőképtelen személy terhesség-megszakításának kérelmezéséről van szó – nem kell személyesen jelen lennie a tájékoztatásokon. Az alakiságot tekintve a Vhr. 10. § (2) bekezdése értelmében a törvényes képviselő – ha jelen van – *a kérőlapot a kérelmező felvilágosítását követően is aláírhatja*, akadályoztatása esetén tudomásul vevő nyilatkozatát *teljes bizonyító erejű magánokirat formájában* is eljuttathatja.

Lényegesnek tartom a jogbiztonság követelménye, az önrendelkezési jog érvényesülése szempontjából, hogy *a terhesség-megszakítás kérelmezésére vonatkozó eljárás lényeges garanciális elemeit törvény rendezze világosan*. Ennek megfelelően az Mvt. szintjén indokolt rögzíteni a korlátozottan cselekvőképes kérelmezők esetében a törvényes képviselő általi jóváhagyás időpontját az eljárásban (előzetes-utólagos), a törvényes képviselő meghallgatása, jelenléte mellőzésére irányadó kivételes lehetőséget, annak indokát, valamint a jóváhagyás megtagadásának, elmulasztásának jogkövetkezményeit. Problémát jelent ugyanis, ha e lényegi kérdések egy részét miniszteri rendelet pótolja, az pedig különösen, ha a másik részére a Vhr. mellékletéből (a kérőlap tartalmából) kell az érintetteknek és a jogalkalmazóknak visszakövetkeztetnie. Az államtitkárral egyetértve *szükséges a Vhr. szövegét a törvénnyel való összhang érdekében áttekinteni, az észlelt ellentmondásokat feloldani*, így különösen az Mvt. 9. § (1) és (3) bekezdésében szereplő, pontosabb „magzat apja" kifejezést alkalmazni a Vhr. 4. számú melléklet 5. pontja szerinti „férj (élettárs)" fogalom helyett.[2]

Nem hagyható figyelmen kívül, hogy gyermekvédelmi szempontból a válsághelyzetben lévő, terhességét eltitkoló várandós kiskorú esetében *a Gyvt. speciális szabályokat alkalmaz* (törvényi szinten mondja ki, hogy törvényes képviselő meghallgatása mellőzhető abban az esetben, ha a kiskorú meg kívánja tartani a magzatot, majd örökbe kívánja őt adni). Az államtitkári válaszban foglaltakat nem vitatom olyan értelemben, hogy magam is úgy látom, hogy a Mvt. és a Gyvt. szabályai között *nincs alkotmányjogi értelemben vett tartalmi kollízió, ellentmondás*. Fel szeretném hívni ugyanakkor arra a figyelmet, hogy a korlátozottan cselekvőképes várandós kiskorú esetében *a döntésére kiható elem lehet az a különbség a várandósság első szakaszában*, hogy elméletileg a törvényes képviselőnek nem, vagy a terhességnek nem abban a fázisában kell tudomást szereznie a válsághelyzetéről akkor, ha megszüli a gyermekét és nyilatkozik a gyermek örökbefogadásáról, ezzel szemben az Mvt. szerint a tudomásszerzés és a jóváhagyás a terhesség-megszakítás esetében szükségszerű. Egyetértek az államtitkárral, hogy indokolt lehet például az önkárosítás megelőzése érdekében a terhességét eltitkoló várandós kiskorú törvényes képviselője meghallgatásának mellőzése. A Gyvt. 128. § (1a) bekezdése miatt ugyanakkor indokolt lenne, hogy a korlátozottan cselekvőképes várandós kiskorú terhesség-megszakítás iránti *kérelmekor a törvényes képviselő meghallgatásának mellőzésével kapcsolatos mérlegelési lehetőséget az Mvt.-ben is törvényi szintre emeljék*.

[2] Mindez annak ellenére probléma, hogy a Ptk. 4:99. § (1)-(2) bekezdése alapján a gyermek apjának azt a férfit kell tekinteni, akivel az anya a gyermek fogamzási idejének kezdetétől a gyermek születéséig eltelt idő vagy annak legalább egy része alatt *házassági kötelékben állt*. A vélelmezett fogamzási idő a gyermek születésének napjától visszafelé számított 182. és 300. nap között eltelt idő, mind a két határnap hozzászámításával.

*Mindezek alapján megállapítom, hogy a Mvt. és a Vhr. szabályozásában a korlátozottan cselekvőképes kiskorúak terhesség-megszakításának kérelmezése esetén az eljárásra vonatkozó és különösen abban a törvényes képviselő jóváhagyó nyilatkozattételével összefüggő garanciális elemek hiánya, azok rendeleti szinten sem egyértelmű megfogalmazása, illetve az Mvt. és a Vhr. közti ellentmondás összességében a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, illetve az érintettek önrendelkezési jogával összefüggő visszásságot okoz.*

***2) A törvényes képviselő tudomásul vételről szóló nyilatkozatának elmulasztása és megtagadása esetén alkalmazott eljárás és jogkövetkezmények***

A törvényes képviselő a terhesség-megszakítás elvégzéséhez való *hozzájárulásának előírása* nem az állam magzati élet védelmére vonatkozó kötelezettségből következik (arra más eszközök állnak rendelkezésre). Ilyen helyzetben ugyanis a jog azt *vélelmezi*, hogy *a törvényes képviselő, tipikusan a szülő és a kiskorú személy között legalább olyan bizalmi viszony van, hogy a törvényes képviselő tudomása és a közös döntés meghozatala szolgálja a legjobban az érintett korlátozottan cselekvőképes várandós kiskorú legfőbb érdekét és a megalapozott döntést*. Mindez alá is támasztható: egy 18 év alatti gyermek abban az értelemben is súlyosan kiszolgáltatott, hogy szülői segítség, támogatás nélkül nehezen képzelhető el, hogy egy újszülöttről, csecsemőről gondoskodni tud, továbbá a nagykorúság eléréséig még a „szülői ház" elhagyása is csak gyámhatósági engedéllyel lehetséges. A törvényes képviselő az önrendelkezési jog, a személyes döntés jellegéből fakadóan *nem a korlátozottan cselekvőképes várandós kiskorú helyett dönt*, hanem *a kiskorú megalapozott döntését segíti*, azzal a megkötéssel, hogy a jognyilatkozat a törvényes képviselő írásbeli hozzájárulása nélkül érvénytelen lesz.

Ideális esetben tehát a korlátozottan cselekvőképes várandós kiskorú számára a törvényes képviselő, a szülei, közeli hozzátartozói segítséget, támogatást nyújtanak a döntés meghozatala során. Amennyiben az a *közös döntés* születik, hogy a magzat megtartását az érintett nem tudja vállalni, a törvényes képviselő megadja a hozzájárulását a terhesség-megszakítás elvégzéséhez. Az államtitkárral egyetértve magam is úgy látom, hogy ebben a rendkívül érzékeny kérdésében a családvédelmi szolgálat munkatársainak *minél teljesebb együttműködésre, a várandós kiskorú és törvényes képviselője közötti egyetértésre, megegyezésre kell törekedniük*. Lényeges ugyanakkor, hogy a jognak, a hatályos jogi szabályozásnak arra az esetre is legyen megfelelő válasza, ha ebben a súlyos, komoly döntésben alapvető nézetkülönbség van a törvényes képviselő (tipikusan: szülő) és a várandós korlátozottan cselekvőképes kiskorú között (például a szülő és a gyermek eltérő vallási nézete vagy más világnézeti meggyőződése miatt). Értelemszerűen a törvényes képviselőnek nincsen jogi lehetősége, hogy a nézetkülönbség esetén a terhesség-megszakítást „kikényszerítse", ugyanakkor a tudomásul vétel *nyílt megtagadása* vagy *szándékos halogatása, elmulasztása* esetén a terhesség-megszakítás a 14 és 18 év közötti kiskorú személy esetében nem végezhető el. Ismét utalnom kell arra, hogy a hatályos Mvt. szabályok értelmében a terhesség 12 hetéig, kivételesen a 18. hetéig szakítható meg a terhesség a várandós nő súlyos válsághelyzetére való hivatkozással. A polgári jog hagyományos eszköze a törvényes képviselő és a kiskorú személy között fennálló érdekellentét kezelésére, hogy a gyámhatóság az ügyben *eseti gyám rendeléséről dönt*. Jelen esetben a terhesség-megszakítás elvégzése, az ahhoz való hozzájárulás kérdésében való vita és ellentét ebbe a körbe sorolható. A hatályos Ptk. 4:163. § (1) bek. alapján a szülő – ha e törvény eltérően nem rendelkezik – *nem képviselheti a gyermekét olyan ügyben, amelyben – többek mellett – ő maga a gyermekkel szemben ellenérdekű fél*. A Ptk. 4:163. § (2) bekezdése rögzíti, hogy *ha a gyermek ügyében a törvényes képviseletet gyakorló szülő érdekellentét miatt nem járhat el*, a gyámhatóság a gyermeknek eseti gyámot rendel. A Ptk. 4:163. § (3) bek. tartalmazza, hogy eseti gyám kirendelését bármely érdekelt, bármely hatóság kérheti, és annak hivatalból is helye van. A Ptk. 4:162. §-a alapján emellett a szülő képviseleti joga nem terjed ki a gyermeknek azokra a jognyilatkozataira, amelyeket jogszabály szerint kizárólag személyesen lehet megtenni. A Gyer. 130/A. § (1) bekezdés b) pontja értelmében a gyámhivatal kérelemre vagy hivatalból eseti gyámot rendel a kiskorú gyermek részére, ha a szülő a Ptk. 4:163. §-ában meghatározott esetekben a gyermek ügyében nem járhat el. A Gyer. 130/A. § (3) bekezdése szerint pedig az eseti gyám a gyámhivatal kirendelő határozatában meghatározott ügyben olyan jogkörrel jár el, mint a gyám, a Gyer. 130/A. § (5) bek. *garanciális jelleggel azt is kiemeli*, hogy az eseti gyám köteles az ítélőképessége birtokában lévő

gyermek véleményét megismerni és azt a gyermek korára és érettségére tekintettel figyelembe venni tevékenysége ellátása során.

A Gyer. 8. § (4) bek. szerint a gyámhatósági eljárást az e rendeletben meghatározott ügyekben *a korlátozottan cselekvőképes gyermek és a cselekvőképességében részlegesen korlátozott személy önállóan is megindíthatja*. Válaszában az államtitkár arról tájékoztatott, hogy a családvédelmi szolgálat munkatársa abban az esetben, ha a törvényes képviselő és a várandós kiskorú között kibékíthetetlen ellentét feszül a terhesség-megszakítás elvégzésének kérdésében, akkor *„a védőnő a gyámhatósághoz irányítja őket"*. A kapott válasz szerint a gyámhatóságnak van lehetősége arra, hogy ilyen jogi helyzetben eseti gyámot rendeljen ki a törvényes képviselet ellátására, ezen eljárás lefolytatása pedig – jogszabályi hivatkozás megjelölése nélkül – a gyakorlatban *„soron kívül történik"*. Jelenleg az alapelvek, így különösen a joggal visszaélés tilalmának deklarálása mellett világos törvényi szabályozás hiányában *nem egyértelmű, hogy mi a követendő eljárás a törvényes képviselő jóváhagyásának elmaradása/megtagadása esetén, illetve milyen módon juthat el a gyámhivatal elé az ügy, mikor és hogyan kerülhet sor az eseti gyám kirendelésére*. Különösen súlyos probléma merül fel a törvényes képviselő halogató magatartásakor. Az érdekérvényesítés szempontjából eleve kiszolgáltatott, illetve a törvényes képviselővel vitában álló, krízishelyzetben lévő korlátozottan cselekvőképes várandós kiskorútól *nem várható el*, hogy a hatályos összetett joganyag ismeretében önállóan maga indítson az illetékes gyámhatóság előtt eljárást a jóváhagyó nyilatkozat pótlására. Mindezt a gyakorlatban az is megnehezíti, hogy ilyen esetben nem születik az ügyében határozat sem, hiszen épp a hozzájárulás hiányzik ahhoz, hogy a kérelmét (a kérőlapot) ellenjegyezzék. Álláspontom szerint komoly aggályokat vet fel az a jogalkalmazási gyakorlat, mely szerint ilyenkor – irányadó szabályozás hiányában – egyszerűen a gyámhivatalhoz irányítják az érintettet. *A segítségnyújtás ugyanis nem bízható pusztán a családvédelmi szolgálat belátására és lelkiismeretére* (azaz az ügyintéző személye adta szakmai garanciára), *intézményi garancia hiányában* ugyanis mindez ahhoz vezethet, hogy a gyámhatóság későn vagy eleve nem is értesül a fennálló problémáról. További problémát vet fel, hogy bár az eseti gyám rendelésének a lehetőségét mind a Ptk., mind a Gyer. hivatkozott rendelkezései tartalmazzák, *a soron kívüliséget jelenleg egyetlen jogszabály sem írja elő*. Indokolt lenne ebben a helyzetben, ha *törvényi szinten* – a Ptk. vonatozó rendelkezéseivel összhangban, illetve a gyermekvédelmi jelzőrendszer működésére is figyelemmel – *az Mvt. maga rögzítené*, hogy a törvényes képviselő és a korlátozottan cselekvőképes várandós kiskorú között a kérelem jóváhagyása kapcsán fennálló vita, illetve érdekellentét esetében *a családvédelmi szolgálat munkatársa jegyzőkönyvet vesz fel és ennek soron kívüli megküldésével hivatalból tájékoztatja a gyámhivatalt a helyzetről*. (A *bizalmasságot* megőrizve e jelzés akár a korlátozottan cselekvőképes személy szóbeli kérelmére is történhetne.) A jelzés nyomán pedig a gyámhivatal a tényállás ismeretében *soron kívül dönthet megfelelő eseti gyám kirendelésének kérdésében*, az eseti gyám pedig az érintettek meghallhatása mellett ugyancsak *soron kívül járhatna el a jóváhagyás pótlásával összefüggésben*. Nem hagyható figyelmen kívül az sem, hogy ilyenkor olyan eseti gyám kirendeléséről kell gondoskodni, aki lelkiismereti okokból eleve nem tagadja meg a terhesség-megszakítással kapcsolatos jóváhagyás megadását. *Mindezek alapján megállapítom, hogy a kialakult jogi helyzet, a korlátozottan cselekvőképes várandós kiskorú terhesség-megszakításra irányuló kérelme esetén a törvényes képviselő tudomásul vevő nyilatkozata elmulasztásakor, megtagadásakor követendő eljárásra vonatkozó külön szabályok hiánya összességében alkalmas arra, hogy a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, illetve az érintettek önrendelkezési jogával és tisztességes eljáráshoz való jogával összefüggő visszásságot okozzon, a jogsérelem közvetlen veszélyét idézze elő.*

### *3) A terhesség megszakításának kérelmezése a gyermekvédelmi gondoskodásban, szakellátásban élő korlátozottan cselekvőképes várandós kiskorúak esetében*

A Ptk. 4:230. §-a alapján *gyermekvédelmi gyámság* alá tartozik különösen az a gyermek, akit nevelésbe vettek; akit ideiglenes hatállyal gyermekvédelmi nevelőszülőknél, gyermekotthonban vagy más bentlakásos intézményben helyeztek el, és szülője ellen a szülői felügyelet megszüntetése iránti per indult; akinek a szülője hozzájárult gyermeke titkos örökbefogadásához.

A Gyvt. 84. § (3) bekezdése rögzíti, hogy a *gyermekvédelmi gyám a feladatait a területi gyermekvédelmi szakszolgálattal létesített közalkalmazotti jogviszony keretében, önálló munkakörben látja el.*

A Gyvt. 85. § (1) bekezdése értelmében a gyermekvédelmi gyámra az e törvényben meghatározott kivételekkel *a Ptk. gyámságra vonatkozó rendelkezései az irányadóak*. A Gyvt. 85. § (4) bekezdése arról rendelkezik, hogy *a gyermekvédelmi gyám tevékenységét a gyámhatóság irányítja és felügyeli*, a gyermekvédelmi gyám feladatainak ellátásához szükséges feltételeket a területi gyermekvédelmi szakszolgálat biztosítja.

A vizsgált kérdés szempontjából a gyermekvédelmi szakellátásban nevelkedő gyermekek körét azért érdemes külön áttekinteni, mert esetükben a törvényes képviseletet a gyermekvédelmi gyámok látják el. A gyermekvédelmi gyámság alatt álló korlátozottan cselekvőképes várandós kiskorúak terhesség-megszakításra vonatkozó kérelme esetén tehát a *gyermekvédelmi gyám jogosult* arra, hogy *a kérelem érvényességéhez szükséges hozzájárulást megadja*. Az államtitkár válasza szerint a családvédelmi szolgálatnál való első tájékoztatás alkalmával még a gyermekvédelmi gyám jelenléte – a törvényes képviselőhöz hasonlóan – nem szükséges, nincs megkövetelve a gyermekvédelmi gyám és a gyámolt együttes személyes jelenléte még a második meghallhatás alkalmával sem. A gyakorlat azonban azt mutatja, hogy a korlátozottan cselekvőképes személyt mindkét meghallgatásra el szokta kísérni a gyermekvédelmi gyám, illetve a gondozási hely vezetője.

Felmerül a kérdés alapjogi szempontból, hogy *a gyermekvédelmi gyámnak lehetősége van-e arra, hogy a kérelemhez való hozzájárulást akár vallási, akár más lelkiismereti meggyőződésére hivatkozva megtagadja, illetve ne teljesítse*. A gyermekvédelmi gyám jogi helyzete ugyanis alapvetően eltér attól, mintha a szülő vagy más közeli hozzátartozó látná el a törvényes képviseletet. A gyermekvédelmi gyám *állami képviselőként*, közalkalmazottként, professzionális módon, meghatározott végzettség mellett látja el a feladatát, nemcsak a törvényes képviselője, hanem a vagyonkezelője is a gyámoltnak. A jogszabály maga a munkakör ellátását tekintve ugyanakkor nem követeli meg a direkt világnézeti semlegességet, így például akár hitoktató vagy teológus is elláthatja ezt a feladatot.

Az Alkotmánybíróság a már hivatkozott 64/1991. (XII. 17.) AB határozatában kiemelte, hogy a lelkiismereti szabadság alapján *az állam senkit nem kényszeríthet olyan helyzetbe, amely meghasonlásba vinné önmagával, azaz amely összeegyeztethetetlen a személyiségét meghatározó valamely lényeges meggyőződésével*. Az állam kötelessége, hogy ilyen kényszertől tartózkodjon és az is, hogy *lehetővé tegye ésszerű keretek között az alternatív magatartást*. Nem alkotmányellenes, ha ez utóbbi érdekében az, aki lelkiismerete szerint kíván cselekedni, olyan áldozatokra kényszerül, amelyek nem aránytalanok. Az Alkotmánybíróság kiemelte, hogy az államnak arról kell gondoskodnia, hogy – a lelkiismereti konfliktus személyes és egyedi jellegének megfelelően – ne legyen jogi akadálya az egyéni mentesülésnek a lelkiismeret parancsával szembenálló jogi kötelesség alól. Az Alkotmánybíróság a határozatban arra jutott, hogy az abortuszt ellenző orvosokkal kapcsolatban az állam eleget tesz a lelkiismereti szabadság jogából folyó kötelezettségének, ha a *munkajogi kötelesség alól lehetővé teszi a mentesülést, vagy ha lehetővé teszi olyan munkahelyek létesítését, ahol a nőgyógyász nem kénytelen meggyőződése ellenére abortuszt végezni*. A határozat szerint *alaptalan a lelkiismereti okra hivatkozás*, ha az azzal össze nem egyeztethető tevékenység *a munkakör lényegéhez tartozik*. Az orvosilag nem indokolt terhesség-megszakítás elvileg nem szükségszerű része a szülész-nőgyógyászi munkakörnek. Ezért *az abortuszt ellenző orvos általában hivatkozhat a lelkiismereti szabadság jogára*.

Az Alkotmánybíróság által kialakított tesztet követve belátható, hogy a gyermekvédelmi gyámok esetében egyfelől nem az abortusz elvégzése, hanem a kérelem törvényes képviselőként történő jóváhagyása a kérdés, másfelől viszont e hozzájárulás megadása nem tartozik a munkakör lényegéhez. Álláspontom szerint ilyen helyzetben *a gyermekvédelmi gyám nem kötelezhető*, hogy állami alkalmazottként *olyan beavatkozáshoz adjon hozzájárulást, amely összeegyeztethetetlen lényeges személyes meggyőződésével*. Ilyenkor ugyanis arról van szó, hogy *az egyik döntés opció a gyermekvédelmi gyám meggyőződése miatt eleve kizárt lesz*.

Álláspontom szerint abban az esetben, ha ilyen súlyos döntési helyzet merül fel több megoldás is lehetséges, a közös pont ugyanakkor az, hogy a hozzájárulás megadásával kapcsolatos döntés mielőbb megszülethessen.[3]

[3] Utalni kell arra, hogy mindez nem azt jelenti, hogy az új gyermekvédelmi gyámnak automatikusan meg kell adni a hozzájárulást, hanem azt, hogy képes legyen a helyzetben a hozzájárulást tekintve, a korlátozott cselekvőképes várandós gyermek döntésére is figyelemmel, vele egyeztetve, őt meghallgatva, megalapozott döntést hozni.

A gyermekvédelmi gyámnak a Ptk. 4:241. § (1) bekezdés a) pontja alapján lehetősége van arra, hogy *a gyámhatóságtól fontos okból a felmentését kérje*, a gyámhatóságnak pedig ekkor *soron kívül új gyermekvédelmi gyámot kell rendelnie*, aki képes e kérdésben kizárólag a gyermek jogait és legfőbb érdekeit figyelembe véve dönteni a hozzájárulás kérdésében. Kérdés ugyanakkor, hogy mindezt a gyermekvédelmi gyám megteszi-e, így *indokolt lehet azt is előírni, hogy ilyen helyzetben a gyermekvédelmi gyámnak jeleznie kell a felmerült problémát a tevékenységét felügyelő gyámhatóság felé*, aki képes az ügyben soron kívül intézkedni.

Mindezeket belátva a gyermekvédelmi szakellátásában élő gyerekek esetében kifejezetten indokolt az, hogy törvényes képviselőként *a gyermekvédelmi gyám mielőbb, legkésőbb az első tájékoztatást követően értesüljön a fennálló helyzetről*, vagyis arról, hogy a gyámolt, korlátozottan cselekvőképes gyermek várandós, kérelmezni szeretné a terhesség-megszakítást. Az eltérő helyzetükre tekintettel ugyanis *kevéssé valószínű* az a helyzet, hogy a korlátozottan cselekvőképes kiskorúnak például nyomásgyakorlástól, kényszertől, büntetéstől kellene tartania a gyermekvédelmi gyám részéről.

A szülő által ellátott törvényes képviselettel szemben ugyanis, ilyen esetekben *mérlegelendő lehet a törvényes képviselő gyermekvédelmi gyám személyének megváltoztatása*, *eseti gondnok rendelése,* illetve – a Gyvt. folyamatban lévő módosítását[4] követően – *helyettes gyermekvédelmi gyám azonnali fellépése.* A gyermekvédelmi gyám számára indokolt annak külön jogszabályi előírása, hogy egy ilyen helyzet tudomására jutását követően *haladéktalanul jelezzen a gyámhivatalnak* és kérje az intézkedésüket.

*Mindezek alapján megállapítom, hogy a jogbiztonság követelménye, az érintett gyermekek önrendelkezési joga szempontjából visszás helyzetet eredményez, hogy nincsen külön speciális szabályozás a terhesség-megszakítási kérelem jóváhagyása tekintetében olyan korlátozottan cselekvőképes várandós kiskorúak esetében, akik törvényes képviseletét a gyermekvédelmi szakellátásban nevelkedve gyermekvédelmi gyám látja el.*

### *4) A terhesség-megszakítás kérelmezése során helyettes döntéshozó megjelölésének előzetes lehetősége a 16. életévét betöltött kiskorú részéről*

A betegjogi képviselő beadványában foglalt egyik kérdés azt érintette, hogy a hatályos szabályok értelmében lehetséges-e, hogy egy 16 éves várandós kiskorú gyermek a törvényes képviselője (és saját maga) helyett helyettes döntéshozót nevezzen meg, aki aztán a terhesség-megszakításhoz, invazív egészségügyi beavatkozáshoz ilyen módon hozzá tud járulni (vagy úgy rendelkezzen, hogy a döntésből kizárja a törvényes képviselőt). Az államtitkár válaszában arra hívta fel a figyelmet, hogy az Eütv. rendelkezései értelmében a helyettes döntéshozó megválasztásának joga a 16. életévét betöltött kiskorú önrendelkezési jogából fakad, és így álláspontja szerint nem is vonhatja el a törvényes képviselő Mvt. alapján előírt nyilatkozattételhez való jogát. Az Eütv. az önrendelkezéshez való jogra vonatkozó szabályok között rögzíti a *helyettes döntéshozó kijelölésére* vonatkozó rendelkezéseket. Az Eütv. 15. § (2) bekezdése értelmében az önrendelkezési jog gyakorlása keretében a beteg – a törvényben meghatározott korlátozásokkal – *szabadon döntheti el*, hogy *kíván-e egészségügyi ellátást igénybe venni*, illetve *annak során mely beavatkozások elvégzésébe egyezik bele*, illetve melyeket utasít vissza. Az Eütv. 16. § (1) és (6) bekezdése alapján a 16. évét betöltött kiskorú közokiratban, teljes bizonyító erejű magánokiratban megtett nyilatkozattal megnevezheti azt a cselekvőképes személyt, aki jogosult helyette a beleegyezés, visszautasítás jogát gyakorolni, vagy *meghatározott személy megjelölésével* (vagy akár a nélkül) a nyilatkozattételre jogosult személyek közül *bárkit – így például a törvényes képviselőjét – kizárhatja* a beleegyezés, visszautasítás joga *helyette* történő gyakorlásából és a tájékoztatásból.

Nyilvánvalóan nem képezi vita tárgyát az, hogy *a terhesség-megszakítás egy invazív egészségügyi beavatkozás*, ugyanakkor fontosnak tartom aláhúzni azt, hogy ez a beavatkozás kizárólag *kérelem alapján*, a megfelelő ellenjegyzés esetén, az ismertetett eljárás keretében végezhető el.

---

[4] A *Gyvt. módosításának tervezete értelmében* a gyámhatóság a gyermek számára – gondozási helyétől függetlenül – a területi gyermekvédelmi szakszolgálat javaslata alapján, a gyermekvédelmi gyám kirendelésével egyidejűleg – a gyermekvédelmi gyám távolléte vagy feladatai ellátásában való tényleges akadályoztatása esetén *az azonnali döntést, intézkedést igénylő ügyekben a helyettesítés megoldása érdekében* – helyettes gyermekvédelmi gyámot rendel. Igen *valószínűtlennek* tartom az a helyzetet, amikor sem a gyermekvédelmi, sem a helyettes gyermekvédelmi gyám nem hajlandó a hozzájárulását vallási vagy lelkiismereti meggyőződése miatt megtagadni, illetve elmulasztani.

Mivel a kérelem benyújtását a súlyos válsághelyzet fennállása esetén (is) a várandós nő kérelmezi, nem fordulhat elő, hogy a terhesség-megszakítást a súlyos válsághelyzet miatt az egészségügyi intézmény, az orvos indítja, így az érintett vissza tudná azt utasítani, az pedig életszerűtlen, hogy az általa kezdeményezett beavatkozásba nem egyezik valaki bele.[5] Egyetértek az államtitkárral abban, hogy alapjogi oldalról is igazolható lehet, hogy a helyettes döntéshozó rendelése keretében az önrendelkezési jogából eredően az érintett *csak a saját döntésére (beleegyezésre, visszautasításra) nézve rendelhet helyettest*, más személy döntési jogkörét ilyen módon nem vonhatja el, nem zárhatja ki elméletileg. Mindezek alapján *megkérdőjelezhető volna* egy olyan teljes bizonyító erejű magánokirat formájában benyújtott helyettes döntéshozó megnevezésére vagy a törvényes képviselő kizárására vonatkozó *nyilatkozat érvényessége*, amely az Mvt. 8. § (2) bekezdése szerinti hozzájárulás másnak való „átadására" irányul. *Megállapítom, hogy önmagában nem tekinthető aggályosnak a jogállamiság elve és a jogbiztonság követelménye szempontjából, így visszás helyzetet sem idéz elő az*, hogy az Eütv. a helyettes döntéshozó megjelölése tekintetében maga nem nevesíti külön kivételként az egyes, kérelemre indítható, speciális egészségügyi invazív beavatkozásokat.[6] Az Eütv. szabályok logikai értelmezéséből, az alapjogi (önrendelkezési jogi) megközelítésből eredő válaszadás – *tételes jogi kizárás hiányában* – nem bizonyos, hogy a joggyakorlat számára is teljesen kielégítő megoldás. Így a jogalkotó részéről az esetleges viták és bizonytalanság hatékony megelőzése érdekében a jövőben *mérlegelhető, illetve megfontolható lehet e kérdés kifejezett jogszabályi rendezése.*

***5) A várandós kiskorú terhesség-megszakítása elvégzésére irányuló eljárással kapcsolatos szakmai protokoll, módszertani útmutató kiadásának szükségességéről***

A beadvány és a kapott válasz is arra világítanak rá, hogy – a jogi szabályozás garanciális elemei egyértelműségének biztosításán túl – a várandós kiskorúak terhesség-megszakítási kérelmének kezelésével összefüggésben, az államtitkár álláspontjával teljesen egyetértve szükséges és indokolt lenne az eljárásra vonatkozó *szakmai protokoll*, illetve *módszertani útmutató* elkészítése.[7]

A jelzett szabályozásbeli aggályok és hiányosságok kiküszöbölése, az Mvt. és a Vhr. megfelelő módosítását követően, azokra is tekintettel álláspontom szerint egy ilyen, a nyilvánosság számára is megismerhető szakmai protokoll, illetve útmutató nagy segítséget jelentene minden érintettnek. Az ilyen helyzetekben az *alapjogi szempontokon* (így különösen az alapjogi cselekvőképesség, az önrendelkezési jog, az állami objektív magzatvédelmi kötelezettség) túl *szakmai oldalról* egyszerre jelenik meg az egészségügyi, a gyermekvédelmi és a családvédelmi szempontrendszer. Lényeges, hogy a nem kívánt, korai terhesség a *várandós kiskorú és családja számára is* súlyos, életre szóló döntési *krízishelyzetet* idéz elő, ennek kezelése, a döntési folyamat segítése komoly szakmai kihívás, amely széleskörű együttműködést követel meg.

*Mindezek alapján megállapítom, hogy a várandós, mind a cselekvőképtelen, mind pedig a korlátozottan cselekvőképes kiskorúak terhesség-megszakítása elvégzésére irányuló eljárás során kapcsolatos szakmai protokoll, módszertani útmutató hiánya akadályozza az érintett kiskorúak önrendelkezési jogához, illetve gondoskodáshoz és védelemhez való jogához kapcsolódó állami intézményvédelmi kötelezettség érvényesülését.*

**Intézkedéseim**

A jelentésemben feltárt, alapvető jogokkal összefüggő visszásság jövőbeni megelőzése érdekében a jelentésemben megfogalmazott szempontok figyelembevételével *felkérem* az emberi erőforrások miniszterét arra, hogy *fontolja meg*

---

[5] Megjegyzem, hogy más a helyzet akkor, ha a terhesség-megszakításra például váratlanul, egészségügyi indikációból kerül sor, a várandós korlátozottan cselekvőképes kiskorú élete, egészsége védelmében van szükség, ilyen helyzetre kiterjedhet a helyettes döntéshozatal, de az ombudsmani vizsgálatnak nem ez az esetkör állt a fókuszában.

[6] A terhesség-megszakítás mellett például a családtervezési célú művi meddővé tétel ilyen speciális beavatkozás, de az Eütv. 187. § (1a) bekezdése ott eleve a nagykorúságnál magasabb életkori korlát van, hiszen a beavatkozás kizárólag 40. életévét betöltött vagy három vér szerinti gyermekkel rendelkező személynél végezhető el.

[7] A KSH adatai szerint a terhesség-megszakítások az ezredforduló óta megfigyelhető csökkenő irányzatot mutatnak, de ez alól éppen a tizenévesek kivételt, ahol más életkorhoz képest nem változott vagy csak minimálisan csökkent az abortuszok száma. Ezer tizenévesre 2014-ben ugyanannyi művi vetélés jutott, mint egy évvel korábban. 2015-ben kismértékben csökkent a terhesség-megszakítások gyakorisága, azonos nagyságrendű volt a 2013-as értékkel.
https://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/nepmozg/nepmoz15.pdf

1) az Ajbt. 37. §-a alapján – az Mvt. és a Vhr. vonatkozó szabályainak, mellékletének áttekintését követően – olyan tartalmú módosítás, illetve kiegészítés előkészítésének, megalkotásának kezdeményezését, amelyek megfelelően tartalmazzák
   a) a korlátozottan cselekvőképes várandós kiskorú terhesség-megszakításának kérelmezése esetén követett eljárás garanciális elemeire, így különösen a törvényes képviselő jóváhagyó nyilatkozattételére, a jóváhagyás pontos időpontjára, a törvényes képviselő meghallgatására, illetve jelenléte mellőzésére irányadó kivételes lehetőségre, annak indokaira vonatkozó szabályokat;
   b) a korlátozottan cselekvőképes várandós kiskorú terhesség-megszakításának kérelmezése esetén a törvényes képviselő jóváhagyásának megtagadásakor, illetve elmulasztásakor alkalmazandó jogkövetkezményekre, és az azt követő eljárásra, a családvédelmi szolgálat munkatársának kötelezettségeire irányadó szabályokat;
   c) a terhesség-megszakítási kérelem jóváhagyása során *speciális szabályokat* az olyan korlátozottan cselekvőképes várandós kiskorúak esetében, akiknek a törvényes képviseletét a gyermekvédelmi szakellátásban gyermekvédelmi gyám látja el.
2) az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján – az érintett szakmai-tudományos szervezetek bevonása mellett – a cselekvőképtelen és a korlátozottan cselekvőképes kiskorúak terhesség-megszakítása elvégzésére irányuló eljárás során alkalmazandó külön szakmai protokoll, módszertani útmutató kidolgozásának kezdeményezését.

Budapest, 2016. szeptember

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának**
**Jelentése**
**az AJB-3633/2016. számú ügyben**

Előadó: dr. Baksa Zsuzsanna

**Az eljárás megindítása**

A bejelentő 2013. április 3-án kelt, a Budapesti Közlekedési Központnak (a továbbiakban: BKK) címzett közérdekű bejelentésében egy gyalogosok közlekedésbiztonságát veszélyeztető helyzetre hívta fel a figyelmet, amelyet egy korábban kivágott gesztenyefa után maradt gödör okozott.

A bejelentő 2015. május 25-én kelt beadványában azért kérte közérdekű bejelentése kivizsgálásának felülvizsgálatát, mert beadványa keletkezése idején még nem pótolták a fát, és nem tartotta elfogadhatónak, hogy az általa megkeresett szervek – a BKK, Budapest II. kerületi önkormányzatának jegyzője, majd Budapest Főváros Kormányhivatala – nem intézkedtek megfelelően közérdekű bejelentésének kivizsgálása során az eltelt két évben.

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 beadványokkal összefüggésben felmerült a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog, a petíciós jog, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye sérelmének gyanúja, ezért vizsgálatot indítottam és az ügyben érintett szervek tájékoztatását kértem.

**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)**

- a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény (Pkbt.)
- az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.)
- a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (Kkt.)
- a fás szárú növények védelméről szóló 346/2008. (XII. 30.) Korm. rendelet
- a Fővárosi Önkormányzat kezelésében lévő főútvonalak, közutak és közterületek kijelöléséről szóló 432/2012 (XII. 29.) Korm. rendelet
- a fővárosi helyi közutak kezelésének és üzemeltetésének szakmai szabályairól, továbbá az útépítések, a közterületet érintő közmű-, vasút- és egyéb építések és az útburkolatbontások szabályozásáról szóló 34/2008. (VII. 15.) Főv. Kgy. rendelet
- a Budapest Főváros Önkormányzata vagyonáról, a vagyonelemek feletti tulajdonosi jogok gyakorlásáról szóló 22/2012. (III. 14.) Főv. Kgy. rendelet
- a kiemelt közcélú zöldterületekről szóló 14/1993. (IV. 30.) Főv. Kgy. rendelet

**Megállapított tényállás**

A bejelentő 2013. április 3-án kelt, a BKK-nak címzett közérdekű bejelentésében egy gesztenyefa kivágását követően fennmaradt gödör gyalogosok közlekedésbiztonságát veszélyeztető mivoltára hívta fel a figyelmet. Beadványában azt kérelmezte, hogy a helyzetet szüntessék meg a járda aszfaltozásának helyreállításával vagy a fa pótlásával.

A bejelentő szerint a BKK az ügyben több alkalommal hatáskör és illetékesség hiányára hivatkozott, azonban a bejelentés áttételéről nem intézkedett.

A bejelentő a fa pótlására irányuló beadványával együtt számos, a II. kerületet érintő témában a kerület jegyzőjéhez is fordult, a fa pótlására irányuló beadvány benyújtásának pontos időpontját azonban – a kiterjedt levelezés ellenére – nem lehetett megállapítani a rendelkezésre álló iratokból. Ugyanakkor kétséget kizáróan megállapítható volt a hivatal arra irányuló törekvése, hogy a bejelentő minden egyes bejelentését tételesen megválaszolják.

A jegyző 2014. január 16-i válaszában arról tájékoztatta a bejelentőt, hogy tudomása szerint a BKK a bejelentő forgalomtechnikai kérdéseket felvető bejelentésére részletes tájékoztatást adott, illetve a járda aszfaltozásával kapcsolatban – mint a közútkezelői feladatok ellátására hatáskörrel rendelkező szerv – ismét a BKK Zrt.-hez irányította, tekintettel arra, hogy a kérdéseses közterület a Fővárosi Önkormányzat tulajdonában van.

A válaszokat kifogásolva a bejelentő 2014. március 3-án Budapest Főváros Kormányhivatalához fordult a balesetveszély megszüntetése, vagy a fa szakszerű pótlása érdekében. Tekintettel arra, hogy a bejelentő számos, a II. kerületet érintő, azonban a Kormányhivatal hatáskörét nem érintő ügyben tett közérdekű bejelentéseket (2014. január 21., március 3., április 15., június 2., november 10.), a Kormányhivatal 2014. december 4-én áttette az ügyet Budapest Főváros II. Kerületi Önkormányzat jegyzőjéhez.

A jegyző az áttételt követően 2014. december 22-i levelében ismételten a BKK Közút Zrt. hatásköréről tájékoztatta a bejelentőt, illetve jelezte, hogy a BKK Közút Zrt. Út- Híd- és Műtárgyfenntartási Igazgatósága arról informálta a jegyzőt, hogy 2015. május 1. napjáig elvégzi a kivágott fa pótlását.

A bejelentő 2015. május 25-én kelt beadványában azért kérte közérdekű bejelentése kivizsgálásának felülvizsgálatát, mert beadványa keletkezése idején még nem pótolták a fát.

Az ügy körülményeinek tisztázása és a tényállás minél teljesebb körű megállapítása érdekében megkerestem az érintett Budapest Főváros II. kerületi Polgármesteri Hivatalát, Budapest Főváros Főpolgármesteri Hivatalát, valamint Budapest Főváros Kormányhivatalát, és a közérdekű bejelentések kezelésére irányadó gyakorlatukról, a konkrét ügyben tett intézkedéseikről kértem tájékoztatásukat.

**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 – 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 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.

Budapest II. Kerület Polgármesteri Hivatala, Budapest Főváros Főpolgármesteri Hivatala, valamint Budapest Főváros Kormányhivatala is a közérdekű bejelentés érdemi vizsgálatára jogosult szervek, illetve az Ajbt. 18. § (1) bekezdés a) pontja szerinti közigazgatási szervek, tehát vizsgálatukra az alapvető jogok biztosa hatásköre kiterjed.

A BKK Zrt. mint közszolgáltató nem tartozik az Ajbt. 18.§ (1) bekezdés a)-k) pontjaiban taxatíve felsorolt szervek közé, ezért – a közérdekű bejelentések intézése körében – az ombudsman felülvizsgálati jogköre sem terjed ki rá.

**Az érintett alapvető jogok tekintetében**

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az alapjogi biztos az intézmény létrejötte óta mindig is következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásai mentén – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott alapjogi teszteket.

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]

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 üggyel 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**

**1. A jogszabályi háttér**

A bejelentő által kifogásolt helyzet alapvetően az érintett utca járdájába ültetett fa kiszáradását, majd kivágását követő, gyalogosok közlekedését veszélyeztető állapot megszüntetésére irányult. Elsőként tehát annak tisztázása szükséges, hogy a kérdéses utca tekintetében a helyi, II. kerületi önkormányzat, vagy a Fővárosi Önkormányzat minősül-e a közút kezelőjének.

A Kkt. 33. § (1) bb) pontja értelmében az út kezelője helyi közutak tekintetében a helyi önkormányzat, vagy a fenntartásra, a fejlesztésre és a fejlesztéssel összefüggő üzemeltetésre alapított költségvetési szerv, vagy olyan gazdálkodó szervezet, amelyben a helyi önkormányzat 100%-os részesedéssel rendelkezik.

A II. kerületi jegyző tájékoztatása szerint a II. kerületi Galóca utca a Fővárosi Önkormányzat tulajdonában áll. Ugyanakkor a Fővárosi Önkormányzat kezelésében lévő főútvonalak, közutak és közterületek kijelöléséről szóló 432/2012. (XII. 29.) Korm. rendelet 2. melléklete – amely felsorolja a Fővárosi Önkormányzat kezelésében lévő, a kiemelt forgalmú vagy országos közúti közlekedésben fontos szerepet játszó főútvonalakat – nem nevesíti a Galóca utcát, csupán a Galóca utca teljes hosszát „C" alakban körülvevő Hidegkúti utat.

A II. Kerületi Polgármesteri Hivatal Beruházási és Városüzemeltetési Irodája munkatársa telefonon történt tájékoztatása szerint a Fővárosi Önkormányzat tulajdonában és kezelésében lévő utak kijelölésekor a Hidegkúti út íves kanyarodása miatt húzhatták be a Galóca utcát is a fővárosi kezelésű utakhoz.

A fővárosi helyi közutak kezelésének és üzemeltetésének szakmai szabályairól, továbbá az útépítések, a közterületet érintő közmű-, vasút- és egyéb építések és az útburkolatbontások szabályozásáról szóló 34/2008. (VII. 15.) Főv. Kgy. rendelet 3. § (8) c)-e) pontjai szerint a Budapest Közút Zrt. látja el az olyan operatív jellegű közútkezelői feladatokat, mint a felújítási feladatok megvalósítása a Fővárosi Önkormányzattal kötött szerződésben és a rendelet 27. §-ában meghatározottak szerint, azaz az út-, híd-, műtárgy és forgalomtechnikai üzemeltetési és forgalomtechnikai fenntartási feladatok ellátása. A hivatkozott fővárosi önkormányzati rendelet 27. § (1) bekezdése értelmében tehát a Budapest Közút Zrt. gondoskodik arról, hogy az e rendelet hatálya alá tartozó fővárosi közutak a biztonságos közlekedésre alkalmasak legyenek, közvetlen környezetük esztétikus és kulturált legyen.

Tekintettel azonban arra, hogy a kérdéses út (járda) közlekedésre alkalmas állapotának hiányát eredendően a kivágott fa után ott maradt gödör okozta, ezzel kapcsolatban szükséges a közterületen lévő fás szárú növények kivágására és pótlására, a fás szárú növények védelméről szóló 346/2008. (XII. 30.) Korm. rendelet irányadó szabályainak az áttekintése.

A Kormányrendelet 6. §-a szerint *a közterületen lévő fás szárú növény kivágását a fás szárú növény helye szerint illetékes jegyző engedélyezi.* Amennyiben *nem helyi önkormányzati tulajdonban* álló ingatlanról van szó, *a jegyző hivatalból beszerzi az érintett fás szárú növénnyel rendelkezni jogosult (tulajdonos) kivágáshoz hozzájáruló nyilatkozatát.*

A továbbiakban a Kormányrendelet a fa állapota miatt fennálló sürgős esetre vonatkozó szabályokat részletezi. Ebben az esetben a fa kivágásához a Kormányrendelet 7. §-a szerint előzetes engedély kérése nem szükséges, azonban az (1) a) pont szerint a kivágás tényét az azonnali intézkedést foganatosítónak 3 napon belül be kell jelentenie a kivágás helye szerint illetékes jegyzőhöz, valamint a b) pont szerint, ha a pótlás környezeti feltételei adottak, *a jegyző a tulajdonost a pótlásra kötelezi.*

A pótlási kötelezettség teljesítésére vonatkozó szabályokat a 8. § paragrafus részletezi. E szerint a közterületen lévő fás szárú *növény kivágását követő 1 éven belül a használó köteles gondoskodni a növény helyben történő szakszerű pótlásáról.* A telepítendő cserje esetében 3 éven belül kell biztosítani a legalább azonos területi borítást. A pótlás céljából történő telepítést meg kell ismételni, ha a telepítést követő vegetációs időszak kezdetén a fás szárú növény nem ered meg. *A szakszerű pótlás teljesítését a jegyző ellenőrzi.*

A „használó" definícióját a Kormányrendelet csupán áttételesen határozza meg a 2. § (4) bekezdésében: ha a pótlás az 1. mellékletben szereplő inváziós fás szárú növény kivételként meghatározott kertészeti változataival történik, *az ingatlan tulajdonosa, vagyonkezelője, vagy az ingatlanon lévő fás szárú növényekkel bármely jogviszony alapján rendelkezni jogosult használója (a továbbiakban együtt: használó) köteles gondoskodni a fás szárú növény továbbterjedésének megakadályozása érdekében az újulat eltávolításáról.*

A Kormányrendelet hivatkozott rendelkezéseiből egyértelműen megállapítható, hogy a közterületen lévő fás szárú növény kivágását a fás szárú növény helye szerint illetékes jegyző engedélyezi, és/vagy a kivágásról utólag szerzett tudomását követően a jegyző a tulajdonost pótlásra kötelezi.

A hivatkozott jogszabályok alapján a bejelentő által kifogásolt probléma közútkezelői és a fa pótlására vonatkozó feladatokra választható ketté, ugyanakkor a helyzet kiindulási pontjából – azaz a fa kivágásából eredően – egyértelműen kirajzolódott a fa pótlására irányadó eljárás elsőbbsége.

Éppen ezért ezen eljárási gyakorlat tisztázatlanságai, valamint a közérdekű bejelentés jogszabály szerinti kezelésére vonatkozóan – az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontjában biztosított jogkörömben eljárva – a felmerült alapjogi sérelem miatt kértem az érintett szervek tájékoztatását.

## 2. A megkeresett szervek válaszai

*Budapest II. Kerületi Önkormányzat jegyzője* megírta, hogy a bejelentőt a kiszáradt vadgesztenyefa pótlása ügyében több ízben tájékoztatta, hogy a Galóca utca, valamint az utcában lévő fák a Fővárosi Önkormányzat tulajdonában és a BKK Közút Zrt. Út- ,híd-, műtárgyfenntartási Igazgatóság kezelésében vannak, és a bejelentés kapcsán az önkormányzat illetékes irodájának munkatársa többször is felvette a kapcsolatot a BKK Közút Zrt-vel.

A bejelentő panasza nem tartalmazott arra vonatkozóan utalást, hogy a II. kerületi polgármesteri hivatalhoz mikor fordult először a kérdéses ügyben, csupán a BKK-hoz és a Kormányhivatalhoz küldött bejelentéseinek dátuma szerepel pontosan.

A jegyző válaszához csatolt iratok nem tartalmazták a bejelentő fa pótlására vonatkozó eredeti kérelmét. A tetemes mennyiségű és a bejelentő számos közérdekű bejelentésével foglalkozó válaszlevelekből sem volt pontosan megállapítható, hogy a jegyző mikor válaszolta meg az erre vonatkozó bejelentést, ezért e tekintetben visszásság nem volt megállapítható.

A jegyző a továbbiakban arról informált, hogy a bejelentőt tájékoztatta a fa pótlásának várható időpontjáról, illetve a bejelentő minden e tárgyban küldött megkeresését továbbították a BKK Közút Zrt. felé. A jegyző kihangsúlyozta, hogy annak további vizsgálata, hogy a fa pótlását az illetékes szerv mikor végzi el, nem tartozik a hatáskörébe.

*Budapest Főváros Kormányhivatala* a megkeresésre adott válaszában kifejtette, hogy a bejelentő számos alkalommal fordult a Kormányhivatalhoz a Budapest II. kerületi utcákra vonatkozó közérdekű bejelentéssel. A közérdekű bejelentő beadványaiban olyan összetett körülményeket panaszolt visszatérően – amelyek teljes körű megoldása az illetékes önkormányzat és a közlekedés kialakításáért és biztonságának fenntartásáért felelős szervek együttes intézkedésén múlt – melyekre vonatkozóan a Kormányhivatal nem rendelkezik hatósági felügyeleti hatáskörrel. Ezért a Kormányhivatal több alkalommal döntött a beadványok különböző hatóságokhoz történő áttételéről, és erről egyidejűleg tájékoztatta a közérdekű bejelentőt. A Kormányhivatal válaszában megírta, hogy a bejelentő *2014. március 3-án* kelt beadványában fordult először a Kormányhivatalhoz, a Galóca utcában kivágott fa pótlási kötelezettségének előírása ügyében. A Kormányhivatal megállapította, hogy az előadott fakivágáshoz kapcsolódó pótlási kötelezettség előírása iránti eljárás lefolytatására Budapest Főváros II. Kerületi Önkormányzat jegyzője (mint elsőfokú hatóság) rendelkezik hatáskörrel és illetékességgel, ezért a közérdekű bejelentés áttételéről döntött a BPB/007/01197-9/2014. számú, *2014. december 4-én* kelt végzésében. A döntés indokolásában felhívta az elsőfokú hatóság figyelmét arra, hogy a közérdekű bejelentő zárt adatkezelést kért, és kérte, hogy az elsőfokú hatóság eljárásának eredményéről adjon tájékoztatást. A Kormányhivatal levélben ismertette intézkedését a közérdekű bejelentővel.

A II. kerületi jegyző a 2014. december 22-i levélben a Pkbt. 2.§ (4) bekezdés szerinti, megtett intézkedésről való tájékoztatási kötelezettségét annyiban teljesítette a Kormányhivatal és a bejelentő felé, hogy levelében a BKK Közút Zrt. Út-, híd-, műtárgyfenntartási Igazgatóságtól kapott tájékoztatásra hivatkozott, miszerint a fa pótlását 2015. május 1-jéig elvégzik. A Kormányhivatal áttételt elrendelő végzésében foglaltak ellenére azonban kötelezés kiadására irányuló hatósági eljárás megindításáról, illetve annak mellőzése esetén az indokokról nem adott tájékoztatást. Az erre vonatkozó döntés a megküldött iratanyagban sem lelhető fel, Budapest Főváros Főpolgármesteri Hivatal tájékoztatása szerint a BKK Közút Zrt. a pótlási kötelezettségről a II. kerületi önkormányzat ügyintézőjétől – feltételezhetően rövid úton – „értesült". A Pkbt. 1. § (5) bekezdése szerint, 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.

A Kormányhivatal megkeresésemre adott tájékoztatása alapján megállapítottam, hogy a Kormányhivatal tényállás tisztázási és intézkedési kötelezettségének eleget tett. *Azzal azonban, hogy a bejelentés hatáskörrel rendelkező szervhez történő áttételi kötelezettségét több hónapos késedelemmel teljesítette, a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonsággal, a tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal és a petíciós joggal kapcsolatban visszásságot idézett elő.* A fa pótlására vonatkozó eljárás – engedélyezés, pótlásra kötelezés, ellenőrzés – hatásköri tisztázatlanságaira vonatkozóan Budapest Főváros Főpolgármesteri Hivatala tájékoztatását kértem. Megkeresésemben a közterületen lévő fás szárú növények kivágására és pótlására, a fás szárú növények védelméről szóló 346/2008. (XII. 30.) Korm. rendeletben foglaltak gyakorlati alkalmazására vonatkozóan tettem fel kérdéseket, különös tekintettel a Fővárosi Önkormányzat tulajdonában, de egy adott kerület területén elhelyezkedő fák esetén.

*Budapest Főváros Főpolgármesteri Hivatala* Városigazgatósági Főosztálya megkeresésemre adott válaszában megírta, hogy a Fővárosi Önkormányzat tulajdonában álló *fa kivágását* a hivatkozott kormányrendeletnek megfelelően – a Margitsziget kivételével – *a területileg illetékes kerületi jegyző engedélyezheti.* A kerületi jegyzőnél indított fakivágási engedélyezési eljárás során *a jegyző hivatalból megkéri a tulajdonos hozzájárulását,* melynek kiadásáról – Fővárosi Önkormányzat tulajdonában álló fa esetén – a Budapest Főváros Önkormányzata vagyonáról, a vagyonelemek feletti tulajdonosi jogok gyakorlásáról szóló 22/2012. (III. 14.) Főv. Kgy. rendelete alapján, a Fővárosi Közgyűléstől átruházott hatáskörben a tulajdonosi jogokat gyakorló bizottság dönt (jelenleg a Tulajdonosi, Gazdasági és Közterülethasznosítási Bizottság).

*A tulajdonosi hozzájárulás birtokában a kerületi jegyző adja ki a fakivágási engedélyt a kérelmező részére, és egyben kötelezi a pótlásra*. A kerületi jegyzőtől a tulajdonosi hozzájárulásra vonatkozó kérelem postai úton érkezik. Amennyiben a kérelemmel kapcsolatban további egyeztetés szükséges, azt a Főpolgármesteri Hivatal és az illetékes kerületi Polgármesteri Hivatal ügyben érintett munkatársai személyes, esetenként helyszíni egyeztetésen, illetve telefonon, vagy egyéb úton közvetlenül intézik. A tulajdonosi hozzájárulás szintén postai úton, esetleg személyes átvétellel kerül a kötelezett, illetve a kerületi jegyző részére átadásra.

Amennyiben a fa állapota miatt sürgős beavatkozásra van szükség – baleset- vagy életveszély esetén – a fa kivágásához a kormányrendelet 7.§-a alapján előzetes engedély kérése nem szükséges, a kivágás tényét a kerületi jegyző felé 3 napon belül kell bejelentenie kivágást foganatosító szervezetnek. Ez esetben a kivágást nem előzi meg engedélyezési eljárás, így a Fővárosi Önkormányzat csak utólag értesül a fakivágásról, illetve a pótlási kötelezettségről. Azonban, mivel a jegyző által kirótt fapótlás nem a tulajdonos, hanem a használó kötelezettsége, sok esetben az erre vonatkozó végzés csak a kötelezettnek kerül megküldésre, a tulajdonos Fővárosi Önkormányzatnak nem. A Fővárosi Önkormányzat 2013-ban a tulajdonában álló fák kezelésével két szervezetet bízott meg: amennyiben a fa a kiemelt közcélú zöldterületekről szóló 14/1993. (IV. 30.) Főv. Kgy. rendelet hatálya alá eső területen áll, annak fenntartását a FŐKERT Nonprofit Zrt. végezte, amennyiben egyéb, közlekedési utak mentén található zöldfelületen áll, fenntartása a közútkezelői feladatokat ellátó BKK Budapesti Közlekedési Központ Zrt. feladata volt, melyet a közút üzemeltetési feladatokat ellátó BKK Közút Zrt-n keresztül látott el.

A Fővárosi Önkormányzat megbízásából tehát a kezelésére bízott fák kivágása esetében a fenti szervezetek járhatnak el (ez nem zárja ki azt, hogy más szervezet, egyes esetekben magánszemély kérvényezi a fa kivágását, de ez esetben az nem a Fővárosi Önkormányzat megbízásából történik). *A fa pótlására a használót kötelezi az engedély*, aki erről – a tulajdonosi hozzájárulás előírásai szerint – megfelelő igazolást, dokumentációt köteles küldeni a Fővárosi Önkormányzat részére. A Fővárosi Önkormányzat tulajdonában álló fák kivágásával kapcsolatban a Kormányrendelet az irányadó. A fa kivágását, pótlását annak helye szerinti kerületi önkormányzat helyi fakivágási rendelete szabályozza, a fakivágási engedély az abban előírtak alapján kerül kiadásra.

*Budapest Főváros Főpolgármesteri Hivatala* Városigazgatósági Főosztálya megírta, hogy 2016-tól kezdődően – az előző évek tapasztalatai alapján – annak érdekében is, hogy a Fővárosi Önkormányzat tulajdonában álló fák egységes, szakszerű kezelést kapjanak, a FŐKERT Nonprofit Zrt. közszolgáltatási szerződés alapján látja el mind a kiemelt közcélú zöldterületekről szóló 14/1993. (IV. 30.) Főv. Kgy. rendelet hatálya alá eső, mind a Fővárosi Önkormányzat kezelésében lévő főútvonalak, közutak és közterületek kijelöléséről szóló 432/2012 (XII. 29.) Korm. rendelet szerint a Fővárosi Önkormányzat kezelésébe tartozó utak mentén lévő zöldfelületek és fák fenntartását. Ezzel egyszerűsödik mind a bejelentés, mind a pótlás és ellenőrzés a szakterületen. Amennyiben tehát *a Fővárosi Önkormányzathoz bejelentés, vagy hatósági kötelezés érkezik a tulajdonában vagy kezelésében álló fa kivágására, pótlására, az a fa helye szerinti fenntartónak kerül továbbításra* (a határidők betarthatósága érdekében általában e-mail útján.) A fakivágás, pótlás teljesítéséről az illetékes szervezet visszajelzést küld a Fővárosi Önkormányzat felé. *Budapest Főváros Főpolgármesteri Hivatala* Városigazgatósági Főosztálya kihangsúlyozta, hogy mivel a fakivágási engedélyt a kerületi jegyző, mint elsőfokú hatóság adja ki, így az abban foglaltak végrehajtásának – azaz a *fakivágások után előírt szakszerű pótlás megtörténtének – ellenőrzése is a kerületi jegyző feladata*. A Fővárosi Önkormányzat ellenőrzési jogosultsága csak a tulajdonosi hozzájárulásban foglaltak betartásának ellenőrzésére terjed ki. A konkrét esetre vonatkozóan a *Budapest Főváros Főpolgármesteri Hivatala* Városigazgatósági Főosztálya arról tájékoztatott, hogy a Galóca utcai fa kivágásáról, az ahhoz kapcsolódó engedélyezési eljárásról nincs tudomásuk, illetve *a tulajdonos Fővárosi Önkormányzat részére nem érkezett a fa pótlására kötelező határozat*. Az ügyben a társaságoktól bekért iratanyagból azt állapították meg, hogy a konkrét fát kiszáradás miatt vágták ki, de a kivágást nem a közút üzemeltetési feladatokat ellátó BKK Közút Zrt. rendelte meg.

A pótlási kötelezettségről a II. kerületi Önkormányzat ügyintézőjétől értesültek 2014 decemberében, ekkor megrendelték a telepítést a FŐKERT Nonprofit Zrt.-től. A fa ültetésére 2015. december elején került sor, mivel a megrendelést követő első ültetési időszakban (2015 tavaszán) nem sikerült beszerezni a kért különleges fajtájú fát, így az azt követő, őszi ültetési szezonban került sor a telepítésre. A fa kivágással – engedélyezés, pótlásra kötelezés, ellenőrzés – kapcsolatos vonatkozó Kormányrendelet 6. § (1) bekezdése álláspontom szerint egyértelműen kijelöli a hatáskörrel rendelkező szervet: a közterületen lévő fás szárú növény helye szerint illetékes jegyzőt. A II. kerületi önkormányzat és a Fővárosi Önkormányzat fapótlás ellenőrzésére vonatkozó álláspontja tehát ellentmondó. A vonatkozó jogszabály 8. § (1) bekezdése kimondja, hogy a szakszerű pótlás teljesítését a jegyző ellenőrzi. *Éppen ezért véleményem szerint aggályos, és ezért a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonsággal és a tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal összefüggésben visszásságot idézett elő a II. kerületi jegyző jogértelmezése, és jogalkalmazási gyakorlata, miszerint a pótlás ellenőrzése nem tartozik a hivatal hatáskörébe. Ugyanakkor a fa pótlásával kapcsolatban a hivatkozott jogszabályokban előírt hatósági eljárás lefolytatásának hiánya, továbbá kötelezést tartalmazó hatósági döntés meghozatala helyett a hatósági ügyintéző és a BKK Közút Zrt. közötti kommunikáció kötetlensége miatt szintén sérültek a bejelentő jogbiztonsághoz, tisztességes hatósági eljáráshoz és petíciós joghoz fűződő alapvető jogai.*

**Összefoglalás**

A bejelentő gyakori, különböző témájú, ismétlődő közérdekű bejelentései kapcsán szükségesnek tartom a Pkbt. vonatkozó rendelkezéseit kiemelni. A Pkbt. 2. § (5) bekezdése alapján a*z írásbeli értesítés mellőzhető, ha a panasz vagy a közérdekű bejelentés elintézéséről a panaszost vagy közérdekű bejelentőt szóban tájékoztatták, aki a tájékoztatást tudomásul vette.* A 2/A. § (1) bekezdés szerint pedig *a korábbival azonos tartalmú, ugyanazon panaszos vagy közérdekű bejelentő által tett ismételt panasz vagy közérdekű bejelentés vizsgálata mellőzhető.* Fentiek alapján megállapítom, hogy a bejelentő sorozatosan, egy beadványban számos témakört érintő, esetenként megismételt, tartalmilag azonos közérdekű bejelentései jelentős mértékben megnehezítették az eljáró szervek ügyintézését, ebből kifolyólag – a rendelkezésre álló iratanyag alapján – az ügyintézési határidők is egybemosódtak.

*Ugyanakkor az ismételt bejelentések ellenére sem indokolható – éppen ezért a jogbiztonsággal, a tisztességes hatósági eljáráshoz való és a petíciós joggal kapcsolatban visszásságot eredményezett – a bejelentés Kormányhivatalhoz történt beérkezésétől (2014 márciusa) az áttételt elrendelő végzés (2014 decembere) meghozataláig eltelt idő hosszúsága. Ehhez kapcsolódóan álláspontom szerint a jogbiztonsággal ellentétes helyzetet idéz elő a közterületen lévő fás szárú növények kivágására és pótlására, a fás szárú növények védelméről szóló 346/2008. (XII. 30.) Korm. rendelet II. kerületi jegyző általi téves jogértelmezése, joggyakorlata, a konkrét ügyben a hatósági eljárás lefolytatásának, és ezzel összefüggésben a bejelentő erről történő – Pkbt. szerinti – megfelelő tájékoztatásának a hiánya.* Mindennek ellenére fontosnak tartom azt is kihangsúlyozni, hogy a Galóca utcában az igényelt borbás berkenye fát végül 2015 decemberében elültették.

**Intézkedések**

Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkérem

- **Budapest II. Kerületi Önkormányzat jegyzőjét,** hogy a jövőben körültekintően járjon el a fás szárú növények védelméről szóló 346/2008. (XII. 30.) Korm. rendelet értelmezése és alkalmazása során;
- **Budapest II. Kerületi Önkormányzat jegyzőjét** és **Budapest Főváros Kormányhivatala kormánymegbízottját**, hogy intézkedjenek a jelentésemben feltárt alapvető jogokat érintő visszásságok jövőbeni bekövetkezése lehetőségének megelőzéséről azzal, hogy a közérdekű bejelentések intézése során fokozottan ügyelnek a vonatkozó előírások maradéktalan betartására.

Budapest, 2016. szeptember

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 válaszát.

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 tájékoztatott, 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 összefüggés-rendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az alapjogi biztos az intézmény létrejötte óta mindig is következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásai mentén – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott alapjogi teszteket.

Az Alaptörvény hatálybalépését követően az Alkotmánybíróság kimondta, hogy az újabb ügyekben felhasználhatja az Alaptörvény hatálybalépése előtt hozott határozataiban szereplő érveket, ha „az Alaptörvény konkrét – az előző Alkotmányban foglaltakkal azonos vagy hasonló tartalmú – rendelkezései és értelmezési szabályai alapján ez lehetséges.” [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 éllel mondta ki azt, hogy „[a]z 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 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 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 üggyel 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 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 Ajbt. 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 jelentésemben 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-180/2016. számú ügyben**
(kapcsolódó ügy AJB-3234/2016.)

Előadó: dr. Jászberényi Éva

**Az eljárás megindítása**

Az érintett ügy előzményeként egy nevének elhallgatását kérő bejelentő az általam üzemeltetett védett elektronikus rendszeren keresztül – a Nágocs és Andocs község külterületén található hulladékkal kapcsolatban – több közérdekű bejelentést nyújtott be, és az Andocsi Közös Önkormányzati Hivatal Jegyzője (a továbbiakban: Jegyző) intézkedését kérte. Mivel a bejelentő az irányadó ügyintézési határidő leteltét követően nem kapott választ a beadványai érdemi elbírálásáról, Hivatalomhoz fordult és kérte az eljárások kivizsgálását.

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 Jegyzőt.

**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 8-án, március 31-én, április 9-én és április 18-án a Pkbt. 2. alcímében szabályozott védett elektronikus rendszeren keresztül közérdekű bejelentést nyújtott be, melyekben előadta, hogy Nágocs és Andocs községek külterületén elhagyott hulladék található.

Mivel a bejelentő kérelmei megválaszolatlanok maradtak, 2015 augusztusában és szeptemberében panasszal fordult hozzám, továbbra is várva az eljáró szerv válaszát.

A benyújtott beadvány alapján felmerült alapjogi sérelemre tekintettel, a tényállás tisztázása érdekében, az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontjában biztosított jogkörömben eljárva 2015 szeptemberében 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 a megkeresésre nem válaszolt, ezért 2015 decemberében ismételten kértem, hogy kérdéseimre adott válaszáról, illetve az üggyel kapcsolatos álláspontjáról soron kívül tájékoztasson. A Jegyző a sürgető levelemre megküldött válaszában arról tájékoztatott, hogy a bejelentésekben szereplő ingatlanok tulajdoni lapjain feltüntetett valamennyi tulajdonos részére a hulladék elszállítására vonatkozó felszólítást megküldte. Bár a terület hulladékmentesítése a tulajdonosok kötelezettsége, a Jegyző a PELSO-KOM közszolgáltatóval is felvette a kapcsolatot a hulladék elszállíttatása érdekében. Időközben a központilag meghirdetett „Te szedd" akció keretén belül a nágocsi polgármester közreműködésével helyi önkéntesek elvégezték a szemét eltakarítását, egy esetben pedig maga a terület használója intézkedett a hulladék ártalmatlanítóba történő szállításáról, amelyről a bizonylatot becsatolta.

**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 Andocsi 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 összefüggés-rendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az alapjogi biztos az intézmény létrejötte óta mindig is következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásai mentén – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott alapjogi teszteket.

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. Az 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.

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 üggyel 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 az elektronikus rendszer adatai alapján az ügy érdemében 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 Jegyző – részére az elektronikus rendszer első használatához hivatalom postai, tértivevényes levél útján ún. regisztrációra felhívó levelet küld, melyben a 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 eleget tett. Azzal azonban, hogy a bejelentő felé – az elektronikus rendszeren keresztül – fennálló tájékoztatási kötelezettségét több hónapos késedelemmel teljesítette, *a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonsággal, a tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal és a petíciós joggal kapcsolatban visszásságot idézett elő.*

**Intézkedések**

Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkérem a Jegyzőt, hogy

- intézkedjen a jelentésemben feltárt alapvető jogokat érintő visszásságok jövőbeni bekövetkezése lehetőségének megelőzéséről azzal, hogy a közérdekű bejelentések intézése során fokozottan ügyel a vonatkozó előírások maradéktalan betartására;
- az alapvető jogok biztosa megkeresésének a jövőben határidőben tegyen eleget.

Budapest, 2016. április

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának**
**Jelentése**
**az AJB-2217/2016. számú ügyben**

Előadó: Némedi Erika

**Az eljárás megindítása**

A békés megyei Zsadány községben élő panaszos szociális ellátása ügyében kért segítséget. Édesanyjával élt, aki a közelmúltban elhunyt. A lakásfenntartáshoz kapcsolódó szociális ellátások (tűzifa támogatás, lakásfenntartási támogatás) jogosultja az édesanya volt, halála után ezek az ellátások megszűntek. A panaszos a 22.800 forint ellátásból él, amelyből édesanyja köztemetésének önkormányzat által átvállalt díját képtelen kiegyenlíteni. A panaszbeadványból az tűnik ki, hogy a panaszos nem volt tisztában azzal, hogy a temetés önkormányzat által „megelőlegezett" költsége a későbbiek folyamán visszatérítendő. A panaszos az önkormányzat eljárását is kifogásolta, levelében a támogatásokhoz való hozzáféréshez is kért segítséget.

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 Zsadány 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."*)
- 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.*")
- az emberi méltósághoz való jog (Alaptörvény II. cikk: „*Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz.*")
- 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 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 rászorulók esetében a szociális intézmények és intézkedések rendszerével valósítja meg."*)

**Az alkalmazott jogszabályok**

- Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (Ptk.) ;
- 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 (a továbbiakban: Ket.);
- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.);
- hagyatéki eljárásról szóló 2010. évi XXXVIII. törvény (Htv.)
- bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény (Bvtv.)
- a fizetési meghagyásos eljárásról szóló 2009. évi L. törvény (Fmtv.)

- a nehéz helyzetbe került, lakáshitellel rendelkező polgárok védelme érdekében szükséges egyes törvénymódosításokról szóló 2009. évi XLVIII. törvény
- a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény (Ltv.)
- a pénzbeli és természetbeni szociális ellátások igénylésének és megállapításának, valamint folyósításának részletes szabályairól szóló 63/2006. (III. 27.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Kr.);
- a települési önkormányzatok szociális célú tüzelőanyag vásárláshoz kapcsolódó kiegészítő támogatásáról szóló 46/2014. (IX. 25.) BM rendelet
- Zsadány Község Önkormányzat Képviselő-testületének 5/2014.(II.11.) önkormányzati rendelete
- Zsadány Község Önkormányzat képviselő-testületének 15/2014.(IV. 30.) önkormányzati rendelete a pénzbeli és természetben nyújtott szociális és egyes személyes gondoskodást nyújtó ellátásokról 5/2014. (II.11.) önkormányzati rendelet módosításáról
- Zsadány Község Önkormányzat képviselő-testületének 1/2015. (I.7.) önkormányzati rendelete a pénzbeli és természetben nyújtott szociális és egyes személyes gondoskodást nyújtó ellátásokról szóló 5/2014. (II.11.) önkormányzati rendelet módosításáról (Ttör.)
- Zsadány Község Önkormányzat képviselő-testületének 3/2015. (I.16.) önkormányzati rendelete a pénzbeli és természetben nyújtott szociális és egyes személyes gondoskodást nyújtó ellátásokról szóló 5/2014. (II.11.) önkormányzati rendelettel egységes szerkezetben (a továbbiakban: Ör.).

**A megállapított tényállás**

A beadványában a panaszos szociális ellátása ügyében kérte az alapvető jogok biztosának segítségét. A panaszos édesanyját az önkormányzat köztemetéssel temette el, amely költségeit az örökhagyó ingatlanára terheltek, melyben a panaszos jelenleg is él. Panaszos azt kifogásolta, hogy a temetési költségek végösszegét nem is ismeri, 22.800 forintos ellátásából ennek kiegyenlítését esélytelennek tartja. Segítséget kért továbbá a védendő fogyasztóvá nyilvánítása, valamint a tűzifa támogatás ügyében is. Ez utóbbival kapcsolatban kifogásolta azt a bánásmódot is, amit vele szemben a szociális ügyintéző a tűzifa támogatás igénylésekor tanúsított.

1. A panaszos édesanyjának *temetési költségeit* az önkormányzat fizette ki. A csatolt számla szerint a köztemetés költsége 96.000 Ft volt, amely kiegyenlítését a polgármester a panaszos kérelmét elbírálva a 206/2015. számú, 2015. február 5-én kelt határozatában rendelte el. A polgármester a határozatban egyidejűleg rendelkezett a hagyatéki hitelezői igény örökhagyó ingatlanára való bejelentéséről is, ennek alapján ugyanezen a napon megkereste a szeghalmi közjegyzőt is a hagyatéki hitelezői igény örökhagyó ingatlanára való bejegyzése céljából.

Megkeresésemre a polgármester arról is tájékoztatott, hogy a panaszos többszöri felszólításra sem jelent meg a hagyaték felvételére, ezzel cáfolva a panaszos állítását, mely szerint már ráterhelték az ingatlanra a köztemetés költségét. A hagyaték felvételére 2015. március 26-án került sor, amelyen a panaszos megjelent és aláírásával elismerte a hagyatéki hitelezői igényt. Erről dokumentumot azonban a polgármester nem csatolt.

2. A panaszos édesanyja a tájékoztatás szerint 2013-ban és 2014-ben 1-1 $m^3$ szociális *tűzifajuttatásban* részesült. A panaszos – édesanyja 2015. január 28-án bekövetkezett halálát követően – nem kapott szociális tűzifát.

Zsadány Község Önkormányzat Képviselőtestülete a Ttör.-ben állapította meg a támogatás részletes feltételeit.

A polgármester tájékoztatása szerint az önkormányzat 582 $m^3$ tűzifára pályázott, és 331 $m^3$ tűzifát kapott támogatásként. Ehhez a 40/2015. (XI.11.) számú KT határozat alapján saját költségvetés terhére még 5 $m^3$-rel az önkormányzat kiegészítette, így 336 $m^3$ tűzifát osztottak szét. A szociális célú tűzifa elosztását – ezek között a panaszolt kérelmet – a képviselőtestület 2015. január 28-án, zárt ülésen tárgyalta.

A testületi ülés jegyzőkönyvének tanúsága szerint a jegyző arra a kérdésre, hogy a szociális célú tűzifa esetében is vizsgálni kell-e a lakókörnyezetet, azt a választ adta, hogy „igen, mert a lakásfenntartási támogatás az egyik feltétele". A képviselőtestület a 26/2015. (I.28.) önkormányzati határozatban megbízta a jegyzőt, hogy a kérelem benyújtóját, tehát a panaszos édesanyját szólítsa fel lakókörnyezetének rendbetételére. A képviselőtestületi határozat szövege szerint a képviselőtestület a kérelmezőnek – 4 másik helyi lakos mellett – 5 napban határozta meg a lakókörnyezet rendbetételének határidejét. A teljesítés végső határnapjaként a testület a határozatában 2015. február 10. napját jelölte meg. Mivel azonban a kérelmező épp az önkormányzati ülés napján hunyt el, a jegyző a felszólítást a kérelmező gyermekének, azaz a panaszosnak küldte meg. A 241-4/2015. számú határozatában a jegyző azonban nem a testületi határozatban meghatározott 5 napot tűzte ki a teljesítés határidejéül, hanem 2015. február 10. napját. A jegyzői határozatban a képviselőtestület panaszos ügyére vonatkozó 26/2015. (1.28.) önkormányzati határozatba foglalt döntésre való hivatkozás is elmaradt. Annak ellenére, hogy a képviselőtestület a határozatban a panaszos számára (is) 5 napot biztosított a lakókörnyezet rendezésére, a jegyzői határozatban nem ez jelenik meg, pusztán a teljesítés végső határidejeként megszabott 2015. február 10-i dátum.

Az örökhagyó ingatlanának állapotáról a helyszínen 2015. február 10-én vettek fel jegyzőkönyvet. A szemlén jelenlévőként tüntették fel a jegyzőkönyvvezetőt az önkormányzat részéről, és a panaszost, mint lakásfenntartási támogatás, aktív korúak ellátását kérelmező személyt, azonban a „*Zsadány Község Önkormányzat részéről, mint hatósági ügyintéző:"* rovat adatai üresen állnak, így a jegyzőkönyvből az nem állapítható meg, hogy hatósági ügyintéző a jegyzőkönyvvezetőn kívül jelen volt-e. Az ügy többi, rendelkezésemre bocsátott iratán azonban ügyintézőként nem a jegyzőkönyvvezető neve áll. A jegyzőkönyvben szerepel az a tájékoztatás, hogy „*Zsadány Község Önkormányzat képviselőtestületének 15/2014 (IV. 30.) önkormányzati rendelete alapján az ellátást kérelmező személy az Sztv. 33. §-ában és 38. §-ában foglaltakon felül a jogosultság egyéb feltételeként köteles házának és kertjének rendben tartására."*

A jegyzőkönyvben a „*fent említett helyi rendelet alapján*" azt állapították meg, hogy nem volt megfelelő a lakás folyamatos tisztántartása, takarítása, karbantartása, tisztasági meszelése, a kert rendeltetésszerű, használata, kaszálása, gyommentesítése, valamint az udvar, kert és kerítések rendben tartása különös tekintettel az ott található szemét és lom eltávolítására és szeméttároló edény elhelyezésére, rendeltetésszerű használatára. Bár a jegyzőkönyv szerint értékelési szempont volt, a helyszíni szemle során mégsem értékelte az eljáró szerv a fürdőszoba és az illemhely rendeltetésszerű használatát, a lakóház, melléképületek, és a hozzátartozó udvar, illetve kert rágcsálóktól, kártevőktől való mentesítését, az ingatlan előtti járdának tisztántartását, síkosság mentesítését, a járda melletti zöldsáv úttestig terjedő teljes területének gondozását, tisztántartását, szemét és gyommentesítését. Egyedül az ingatlan előtti árok és áteresz folyamatos tisztántartását, a vízelvezetés biztosítását ítélték megfelelőnek.

„A jegyzőkönyv mellékletét képezi az ingatlanokról készült ... db fénykép is, melyek alátámasztják a jegyzőkönyvben foglaltakat" rovatban nem került feltüntetésre, hogy fénykép készült volna az eljárás során. Mivel a jegyzői határozatba foglalt felszólításnak panaszos 2015. február 10-ig nem tett eleget, ezért a Képviselő-testület a 2015. február 11-i zárt ülésén született 37/2015. (II.11.) sz. KT határozatával elutasította szociális tűzifa iránti kérelmét.

A tűzifa támogatással összefüggő önkormányzati eljárás vizsgálatához rendelkezésemre bocsátott dokumentumok szerint a panaszos által lakott ingatlan környezetének rendezettségét a jegyző már korábban is vizsgálta. A 737/2014. számon, 2014. május 28-án kibocsátott – *Idéző végzés helyszíni szemlére* – dokumentumban a jegyző a panaszos édesanyjának lakásfenntartási támogatásához kapcsolódóan tartott helyszíni szemlét a lakóingatlanban.

A fentiekben ismertetett formanyomtatvánnyal azonos szövegezésű jegyzőkönyvben ekkor az eljáró szerv még azt rögzítette, hogy a lakás külső tisztasági meszelése ajánlott, a fürdőszoba és az illemhely rendeltetésszerű használata, az udvar és a kert rágcsálóktól, kártevőktől való mentesítése, valamint a szeméttároló edény elhelyezése és rendeltetésszerű használata, illetőleg a járda és környezetének állapota megfelelő.

Az udvar, kert és kerítések rendben tartását, az ott található szemétre és lomra, valamint kert rendeltetésszerű használatára, kaszálásának, gyommentesítésének a hiányára tekintettel nem megfelelőnek minősítette. A jegyzőkönyv formanyomtatvány „Egyéb megjegyzések" rovatába bejegyzés, megállapítás nem került be. A szemle során 21 db fénykép készült. A 813-2/2014. számú határozatban a jegyző lakókörnyezet rendbetételére szólította fel a jogosultat. A határozat rendelkező részében foglaltak szerint a jegyző ingatlanhoz tartozó melléképület tetőszerkezetének kijavítását, és az udvar, valamint a kert gyomtalanításának elvégzését kötötte 2014. október 31-i határidőhöz. Az a határozat indokoló részéből derül ki, hogy a jegyző a 2014. július 7. napján végzett helyszíni vizsgálat jegyzőkönyve és fotói alapján rendelkezett a lakóházhoz tartozó melléképület tetőszerkezetéről. Az indokolás szerint a tető beszakadt, a kert és udvar rendeltetésszerű használata, kaszálása, gyommentesítése pedig nem felelt meg az előírt követelményeknek. A kötelezett a jegyző határozatba foglalt felszólításának nem tett eleget. A polgármester tájékoztatása szerint ekkor utasította az önkormányzat dolgozóit, hogy vágják le a panaszos háza előtti árokparton a gyomokat, cserjéket, mert – amint válaszában írja – azt a panaszos fia nem végezte el.

3. A *lakásfenntartási (lakhatási) támogatás* folyósítását a panaszos édesanyja halála miatt 2015. január 31-én szüntették meg. A polgármester az ezzel kapcsolatos álláspontját is tudomásomra hozta, mely szerint a képviselő-testület jó indulatú volt a panaszossal, mert ha rendezett lett volna az udvara, kertje édesanyja halálát követően is kapott volna támogatást, , annak ellenére, hogy a lakásfenntartási támogatás és a tűzifaigénylés eredeti jogosultja az idős hölgy volt. A polgármester arra is felhívta figyelmem, hogy az eljárás közben felmerült a gyanú magánokirat hamisításra, mivel a 2013-ban és 2014-ben a panaszos édesanyja által beadott kérelmen lévő aláírás nem egyezik a 2015. január 21-én beadott kérelmen szereplő aláírással. Ezt csak a vizsgálat idején vették észre, mely alapján a polgármester tájékoztatott arról, hogy a feljelentést megteszi, és „ha a gyanú beigazolódik, akkor az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala vizsgálata okafogyottá válik. Minden esetre, hasznosnak bizonyult a vizsgálat, mert ennek köszönhetően vettük észre a hamisítást." – zárta le a polgármester a megkeresésemre adott válaszát.

4. A panaszos védendő fogyasztói státuszával összefüggésben arról kaptam tájékoztatást, hogy saját jogán aktív korúak ellátásában részesül, így jogosult a védendő fogyasztói státuszra. A vízdíj tekintetében 2015. február 27-én ki is állították számára a védendő fogyasztói igazolást, a polgármester azonban megjegyezte, hogy a panaszos azt egy hónapig nem vette át. A polgármester válaszában ugyanakkor arra is kitért, hogy a villanyóra még mindig az elhunyt nevén van, az elhunyt nevére azonban a jegyző nem adhat ki védendő fogyasztói igazolást. A csatolt igazolás alapján azonban megállapítható, hogy a panaszos szociális rászorultságát az önkormányzat hivatala igazolta.

5. A panaszos szociális ügyintézőre tett kifogását a polgármester visszautasította, arra pedig felhívta a figyelmet, hogy a panaszos „megfékezésére a Békés Megyei Rendőr-főkapitányság kommandósait is ki kellett hívni a helyi rendőröknek". Ezzel összefüggésben kért iratokat azonban a polgármester nem csatolt. A megkeresésemben bekért dokumentumokkal összefüggésben a polgármester a következőkre hívta fel a figyelmem: *„semmilyen törvény nem kötelez minket arra, hogy ingyen másolatot küldjünk. A másolatokat akkor tudjuk megküldeni, ha az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala kifizeti ezt a küldött számla ellenében. Számlát a keletkezett iratokról másolat készítését kérheti. Tehát nem ingyen. Mi is költségvetésből gazdálkodó szerv vagyunk! Más lehetősége is van az Ön hivatalának. Ön vagy munkatársa helyszínre utazik és itt készít saját géppel másolatot. Felhívom a figyelmét a 22. § b) pontjára. Ez alapján a vizsgálattal összefüggő adatokba tekinthet bele, vagy azokról másolatot, kivonatot készíthet."* Tekintettel arra, hogy az első megkeresésemben kért iratok nem érkeztek meg, a vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében ezért újabb megkereséssel fordultam Zsadány Község Önkormányzatának polgármesteréhez, és annak jelzése mellett, hogy a panasz körülményeinek korrekt feltárását a jelzett dokumentumok hiánya akadályozza, – költségvetési forrásaik kímélése céljából – a megjelölt dokumentumok eredeti példányainak megküldését kértem, egyidejűleg biztosítva a polgármestert arról, hogy azok visszajuttatásáról hivatalom postafordultával gondoskodik.

A polgármester a második körben megjelölt, szűkített körű dokumentumokat másolatban bocsátotta rendelkezésemre, azonban az adatszolgáltatás még ezzel együtt sem volt teljes körű.

**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. Utalnom kell ebben a körben arra is, hogy a Mötv. 13. § (1) bekezdésének 8a. 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.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés b) pontja alapján az *önkormányzat hatóságnak minősül*, így a biztos vizsgálati jogköre a helyi önkormányzatok tevékenysége esetén is fennáll.

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 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.

Eszerint: „*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."*

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 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.

**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.

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 szövege az Alkotmány korábbi szabályaihoz képest részben újrafogalmazta a szociális jogokra vonatkozó rendelkezéseket. Az Alaptörvény XIX. cikke fejezi ki az állami törekvést a *szociális biztonság* megteremtésére. 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 rászorulók esetében a szociális intézmények és intézkedések rendszerével valósítja meg.

Az alkotmánybírósági 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.

A szociális biztonsághoz való joggal összefüggésben az Alkotmánybíróság 1995-ben kimondta, hogy annak elbírálásánál, hogy a ténylegesen élvezett szolgáltatásokból mit és hogyan lehet alkotmányosan megvonni, a szociális jogok annyiban játszanak szerepet, hogy az elvonások folytán a szociális ellátás mértéke egészében nem csökkenhet a 70/E. § szerint megkövetelhető minimális szint alá.1998-ban az Alkotmánybíróság a 32/1998. (VI. 25.) AB határozatban követelményként azt állapította meg, hogy a szociális biztonsághoz való jog a szociális ellátások összessége által nyújtandó olyan *megélhetési minimum állami biztosítását tartalmazza*, amely elengedhetetlen az *emberi méltósághoz való jog megvalósulásához*. 2000-ben pedig az Alkotmánybíróság elvi éllel mondta ki, hogy a szociális biztonsághoz való jog *a szociális ellátások összessége által nyújtott megélhetési minimumnak az állam általi biztosítását állapítja meg*. A megélhetési minimumot biztosító szociális ellátások rendszerének kialakításakor alapvető követelmény az emberi méltóság védelme: az állam köteles az emberi lét alapvető feltételeiről gondoskodni. A megélhetési minimum garantálásából azonban konkrét részjogok, mint alkotmányos alapjogok nem vezethetők le. A határozat indokolásában kiemelte az AB, hogy a szociális biztonság alapjogánál az alkotmányossági mérce az ellátás minimális mértékének meghatározásával konkréttá vált: *„a szociális intézményrendszer keretében nyújtandó ellátásnak olyan minimumot kell nyújtania, hogy az biztosítsa az emberi méltósághoz való jog megvalósulását. Az ezt a minimumot el nem érő mértékű szolgáltatás esetében a szociális biztonsághoz való jog érvényesüléséről nem lehet beszélni”*.[1] 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.

[1] Vö. 42/2000. (XI. 8.) AB határozat, megerősítette 40/2012. (XII. 6.) AB határozat.

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. Másrészről 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 összegszerűen 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 Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése a *hatósági ügyek tisztességes intézésének követelményét* írja elő. E bekezdés – a tisztességes ügyintézés részeként – rögzíti azt is, hogy a hatóságok a döntéseiket indokolni kötelesek. Az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően is alkotmányi szintre vezette vissza az indokolási kötelezettséget: a 8/2004. (III. 25.) AB határozat rögzítette: a tisztességes eljárás követelménye szerint elvárható, hogy az érdekelt megismerhesse az ügyében hozott határozat részletes indokait.

Az Alaptörvény rendelkezésének logikai értelmezéséből következik, hogy az indokolás nélküli érdemi hatósági döntés eleve tisztességtelen; nem érvényesül ez a rendelkezés, ha az érintetteket nem tájékoztatják arról, hogy jogaikról, kötelezettségeikről, jogállásukról milyen tények és jogszabályok alapján döntöttek. A tájékoztatás hiánya ugyanis a tartalmi jogorvoslás lehetőségét is megvonja.

Az Alkotmánybíróság szerint a *tisztességes eljárás követelménye* olyan minőség, melyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni [6/1998. (III. 11.) AB határozat]. A tisztességes eljárás követelménye a hatósági ügyek intézése során túlmutat az eljárás legalitásán. Az Alaptörvény XXIV. cikkének érvényesüléséhez nem elegendő, ha a hatóságok betartják az ügy elintézésére irányadó anyagi és eljárási jogszabályokat, hanem szükséges az is, hogy mind az egyedi ügyintézés, mind az arra irányadó jogszabályok segítsék az ügyféli jogok érvényesülését. Ellentétes a tisztességes eljárás követelményével az a jogszabály, amely tartalmilag ellehetetleníti az érintett ügyfél számára azt a jogot, hogy ügyéről teljeskörű és részletes tájékoztatást kapjon, vagy azt a lehetőséget, hogy jogainak és jogos érdekeinek védelmében felléphessen.

A tisztességes ügyintézés követelményéből következik az is, hogy az egyedi, mérlegelés alapján meghozott döntések meghozatalánál is jogszabálynak objektív módon kell meghatároznia a mérlegelés szempontjait a hatóság számára (lásd 62/2009. (VI. 16.) AB határozat).

### III. Az ügy érdeme tekintetében

Elöljáróban fontos kiemelni, hogy a szélsőségesen rászoruló polgárairól 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.

Alapjogi szempontból az állam különböző típusú szociális ellátás segítségével köteles az állampolgárok szociális biztonságáról gondoskodni, amellyel összefüggésben az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy az állam e kötelezettségének eleget tesz, ha a szociális ellátás biztosítására megszervezi és működteti a társadalombiztosítás és a szociális támogatások rendszerét. Mindez tehát azt jelenti, hogy az önkormányzat, mint az állami kötelezettség gyakorlati megvalósulásával megbízott szerv – a jogosultsági feltételek fennállása esetén – központi és a helyi támogatásokat állapít meg a kérelemmel hozzá fordulóknak.

Az önkormányzat szociális ellátó tevékenysége során tehát akkor tesz eleget az Alaptörvényben foglalt követelményeknek, ha azt a jogszabályban előírt módon, a kötelező ellátási formákat nyújtva, a kérelmeket szabályszerű eljárás során, a hatályos jogszabályi rendelkezéseknek megfelelően bírálja el. A szociális ellátórendszer működtetésének alapvető szabályait, az egyes állami, illetve önkormányzati feladat- és hatásköröket, azok terjedelemét, valamint a jogosultak körét – az Mötv. rendelkezéseivel összhangban – a Szoctv. határozza meg.

A panaszolt esetekben a rászoruló az önkormányzathoz fordult segítségért.

***1. A lakókörnyezet rendezettségének vizsgálata a lakásfenntartási támogatáshoz***

A Szoctv. helyi rendeletalkotásra felhatalmazó, 38. § (9) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a települési önkormányzat rendeletében a normatív lakásfenntartási támogatásra való jogosultság egyéb feltételeként előírhatja, hogy a kérelem benyújtója, illetve az ellátás jogosultja a lakókörnyezete rendezettségének biztosítására vonatkozó, 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.

Ennek megfelelően Zsadány Község Önkormányzat Képviselőtestülete a Ttör.-ben a támogatás feltételeit a következőképpen szabályozta: „A Szoctv. 38.§. (9) bekezdése alapján a képviselő-testület a normatív lakásfenntartási támogatásra való jogosultság egyéb feltételeként a kérelem benyújtója, illetve az ellátás jogosultja számára a lakókörnyezete rendezettségének biztosítására vonatkozóan az alábbi feltételeket határozza meg:

a) a lakás folyamatos tisztántartása, takarítása, karbantartása, tisztasági meszelése
b) a fürdőszoba és az illemhely rendeltetésszerű használata, ha a lakásban illemhely nincs, akkor az udvaron köteles létesíteni a szomszédok zavarása nélküli helyen, amit köteles folyamatosan tisztántartani, fertőtleníteni.
c) a lakóház és melléképületének, valamint a hozzátartozó udvar, kert rágcsálóktól, kártevőktől való mentesítése
d) az általa lakott ingatlan udvarán szeméttároló edény elhelyezése és rendeltetésszerű használata
e) a lakáshoz tartozó udvar, kert és kerítések rendben tartása, különös tekintettel az ott található szemét és lom eltávolítása
f) az ingatlanhoz tartozó kert rendeltetésszerű használata, kaszálása, gyommentesítése
g) az ingatlan előtti járdának tisztántartása, síkosság mentesítése, a járda melletti zöldsáv úttestig terjedő teljes területének gondozása, tisztántartása, szemét és gyommentesítése
h) az ingatlan előtti árok és áteresz folyamatos tisztántartása, a vízelvezetés biztosítása"

A panaszos édesanyja lakókörnyezete rendezettségének vizsgálatát a normatív lakásfenntartási támogatás megállapításával összefüggésben Zsadány Község jegyzője a rendelkezésemre bocsátott dokumentumok szerint először a 2014. május 28-án kelt idéző végzéssel rendelte el. A végzés részletes tájékoztatást tartalmaz, amelyben a jegyző idézi az önkormányzat pénzbeli és természetben nyújtott szociális és egyes személyes gondoskodást nyújtó ellátásokról szóló 15/2014. (IV.30.) önkormányzati rendeletének 23. §-át, amely az önkormányzat a lakókörnyezet rendezettségének biztosítására vonatkozó feltételeket (egyébként a szabályozás helyébe később lépő Ttör.-rel megegyező tartalommal) határozta meg.

A 813-2/2014. számú jegyzői határozatot megalapozó helyszíni szemle szerint a kert és udvar rendeltetésszerű használata, kaszálása, gyommentesítése a szemle idején nem felelt meg az előírt követelményeknek. Az ezt alátámasztó fotókat nem bocsátotta a polgármester a rendelkezésemre, így ezzel összefüggésben további megállapítások nem tehetők. Azt azonban a helyszínen felvett jegyzőkönyv rögzíti, hogy a szociális hatóság nem találta megfelelőnek a lakáshoz tartozó udvar, kert és kerítések rendben tartását sem, különös tekintettel az ott található szemét és lom eltávolítására, ami alapján a jegyző határozatában kötelezte a kérelmezőt az udvar és a kert gyomtalanítására.

A jegyző azonban felszólította a kérelmezőt a házhoz tartozó melléképület tetőszerkezetének kijavítására is és az előírt munkák elmaradása esetére a támogatás megvonását helyezte kilátásba.

Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (Étv.) 47. § (2) bekezdése alapján az építésügyi hatóságnak el kell rendelnie az építmény, építményrész hibáinak, hiányosságainak megszüntetését, illetve az építmény jókarbantartására vonatkozó kötelezettség teljesítését, az építmény felülvizsgálatát, szükség szerinti átalakítását, felújítását, helyreállítását vagy lebontását, ha annak állapota az állékonyságot, az életet és egészséget, a köz- és vagyonbiztonságot veszélyezteti. Amennyiben nem a helyi önkormányzat jegyzője jár el építésügyi hatósági jogkörben, akkor kezdeményezi az építésügyi hatóság eljárását.

A Ket. a 134. § (1) bekezdésében a hatósági határozatban meghatározott cselekmény végrehajtása érdekében úgy rendelkezik, hogy a teljesítés elmaradásakor a végrehajtást foganatosító szerv a meghatározott cselekményt a kötelezett költségére és veszélyére is elvégeztetheti. A végrehajtás módjáról a végrehajtást foganatosító szerv – szükség esetén a jogosult, illetve a kötelezett meghallgatása után – dönt.

Tehát mind az építmény helyreállítási, felújítási, jókarbantartási kötelezettség teljesítésének előírása, mind a végrehajtás elrendelése az építésügyi hatóság hatáskörébe tartozik.

*A lakásfenntartási támogatás folyósítása vagy megszüntetése kérdését eldöntő határozatot megalapozó helyszíni szemlén készült jegyzőkönyvben egyetlen szó sem esik a lakóházhoz tartozó melléképület tetőszerkezetéről. A határozat indokolásában azonban a jegyzőkönyvre és a fotókra hivatkozva a jegyző megállapította, hogy a melléképület teteje beszakadt, és felhívta a tulajdonost a javításra.*

*A jegyző azzal, hogy a 813-2/2014. számú határozattal a melléképület tetőszerkezetével összefüggő döntést hozott, megsértette az Étv. rendelkezését és elvonta az építésügyi hatóság hatáskörét. A jegyző a szociális eljárásban hatáskörét túllépve helyezte kilátásba a beszakadt tető rendbetételének elmaradása esetére a lakásfenntartási támogatás megszüntetését, ez az eljárás pedig alkalmas arra, hogy a rászoruló jogbiztonsághoz, illetve szociális biztonsághoz fűződő jogával összefüggő visszásságot okozzon, illetőleg a jogsérelem közvetlen veszélyét idézze elő, továbbá ellentétes a hatósági ügyek tisztességes intézésének követelményével.*

### *2. A lakókörnyezet rendezettségének vizsgálata a szociális tűzifa támogatáshoz*

A téli tüzelő biztosításával foglalkozó *AJB-6574/2013.* számon kiadott jelentésemben már 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 önerejükből nem tudják megteremteni. E kötelezettség teljesítése során, különösen a kihűléses halál 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 hűltek ki és vesztették emiatt életüket.

A panaszos édesanyja szociális tűzifa támogatás megállapítását kérte Zsadány Község Önkormányzatának Képviselőtestületétől, ám még a kérelem elbírálása előtt elhunyt.

A benyújtott kérelem alapján indult eljárásba a jegyző az elhunyt lakóházában élő fiát vonta be, és az eljárás keretében az örökhagyó ingatlanának rendezettségéről a jegyzőkönyvet 2015. február 10-én, a hozzátartozó jelenlétében vették fel. A panaszos a jegyzőkönyvben, mint lakásfenntartási támogatás, aktív korúak ellátását *kérelmező személy* szerepel. Az ingatlan környezetét illetően a szemlén azt állapították meg, hogy a lakás folyamatos tisztántartása, takarítása, karbantartása, tisztasági meszelése, az általa lakott ingatlan udvarán szeméttároló edény elhelyezése és rendeltetésszerű használata, valamint az udvar, kert és kerítések rendben tartása – különös tekintettel az ott található szemétre és lomra – nem megfelelő.

Februárban, a tenyészidőszak lezárulását követően a kert rendeltetésszerű, használata, kaszálása, gyommentesítése sem minősült megfelelőnek. A helyszíni szemlét végző ügyintéző pusztán az ingatlan előtti árok és áteresz folyamatos tisztántartását, és a vízelvezetés biztosítását minősítette megfelelőnek, *a többi kérdésben azonban nem foglalt állást*, a jegyzőkönyvben ezeknél sem a megfelelő, sem a nem megfelelő minősítés nincs jelölve.

A polgármester a támogatással kapcsolatos válaszában azt vélelmezte, hogy e kérelmet nem a kérelmező írta alá, azonban a magánokirat hamisítás ügyében tett feljelentést ismételt megkeresésemre sem csatolta, és az állítást vizsgálatom során más dokumentumokkal sem támasztotta alá.

Az önkormányzat eljárását elemezve azonban szükséges kiemelni a képviselőtestület kérelmet tárgyaló ülésének jegyzőkönyvét, melynek tanúsága szerint a panaszos édesanyja tűzifa támogatás iránti kérelmének tárgyalásakor a jegyző arra a kérdésre, hogy a szociális célú tűzifa esetében is vizsgálni kell-e a lakókörnyezetet, azt a választ adta, hogy „*igen, mert a lakásfenntartási támogatás az egyik feltétele*". A képviselőtestület a 26/2015. (1.28.) önkormányzati határozatban a felhívta a jegyzőt, hogy a kérelem benyújtóját szólítsa fel lakókörnyezetének rendbetételére.

A Szoctv. – a vizsgált eljárás idején hatályban lévő – 38. § (1) bekezdése alapján a lakásfenntartási támogatás a lakás fenntartásával kapcsolatos rendszeres kiadásaik viseléséhez nyújtott olyan hozzájárulás, amely a tüzelőanyag költségeinek fedezéséhez is biztosítható.

A Szoctv. – a szóban forgó szociális eljárás idején hatályos – 47. § (3) bekezdése szerint a törvény hatálya alá tartozó természetben nyújtott szociális ellátások közül a lakásfenntartási támogatás is biztosítható volt *természetbeni szociális ellátás formájában*, *tüzelősegély* címen.

A panaszos édesanyja a panaszolt esetben *szociális tűzifa támogatás* megállapítását kérte Zsadány Község Önkormányzatának Képviselőtestületétől, az erre a célra rendszeresített formanyomtatványon, ugyanezt a tényt rögzíti a jegyző szociális tűzifa támogatás ügyében hozott 9-314/2015. számú határozatának indokolása is.

Amennyiben az ügyfél kérelmét *lakásfenntartási támogatásra* nyújtja be, és a lakásfenntartási támogatást természetben, tűzifaként igényli az arra a célra rendszeresített nyomtatványon, a kérelem elbírálására irányuló eljárásban alkalmazandók a Szoctv., illetve a felhatalmazása alapján megalkotott Ör.-ben rögzített, lakókörnyezet rendezettségének vizsgálatára vonatkozó szabályok.

Az ügyfél azonban *szociális célú tűzifára* nyújtotta be kérelmét, amelynek szabályait Zsadány Község Önkormányzatának Képviselőtestülete a BM rendelet felhatalmazása alapján megalkotott *tűzifa támogatásról szóló* rendeletében (*Ttör.*) rögzítette. A testület a szociális tűzifához jutás részletes feltételei között – a felhatalmazó rendelet szabályainak megfelelően – lefektette az előnyben részesítés szabályait, közöttük azt is, hogy a lakásfenntartási támogatásban részesülők előnyt élveznek a tűzifa támogatás megállapításakor, azonban további – a tűzifa támogatás iránti kérelem elbírálásakor figyelembe veendő – részletszabályokat nem határozott meg.

Így *nem írta elő azt, hogy a lakókörnyezet rendezettségére vonatkozó szabályok a központi szociális célú tűzifa támogatás elosztásakor alkalmazandóak.*

Igaz, hogy az önkormányzat szabályozta a lakókörnyezet rendezettségének vizsgálatát, csakhogy ezt az Ör. 23.§-ában tette, ahol azt *a normatív lakásfenntartási támogatásra való jogosultság feltételeként* határozta meg. A jegyző tehát a testület ülésén a képviselői kérdésre olyan feltételről adott tájékoztatást, amelyet a Ttör. valójában nem kötött ki a szociális célú tűzifa támogatás megállapításához.

A vizsgálat tisztázta, hogy az ügyfél a „Kérelem szociális célú tűzifa igényléséről" című, Zsadány Közös Önkormányzati Hivatal által kibocsátott formanyomtatványon nyújtotta be a kérelmét. A Ket. 37. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezés alapján a kérelmet tartalma szerint kell elbírálni akkor is, ha az nem egyezik az ügyfél által használt elnevezéssel.

A panaszos édesanyja a vizsgálat megállapításai szerint nem a Szoctv. hatálya alá tartozó, lakókörnyezet rendezettségének feltételéhez kötött normatív lakásfenntartási támogatás iránt nyújtotta be kérelmét, hanem minden kétséget kizáróan szociális célú tüzelőanyag támogatásra, amely a BM rendelet hatálya alá tartozik és megállapítását a támogatás feltételeiről és részletes szabályairól rendelkező Ttör. nem kötötte a lakókörnyezet rendezettségének feltételéhez.

Mindezek ellenére a jegyző a döntéshozó képviselőtestületet arról tájékoztatta, hogy a szociális célú tűzifa támogatás esetén a lakókörnyezetet vizsgálni kell, majd az ügyfél kérelmét a lakásfenntartási támogatásra vonatkozó, szigorúbb szabályok szerint bírálta el, melynek következményeként a szociális célú tűzifa iránti kérelmet a lakókörnyezet rendezettségének mulasztása miatt végül a képviselőtestület elutasította.

*A vizsgált eljárás a fentiek miatt alkalmas arra, hogy a rászoruló jogbiztonsághoz, illetve a szociális biztonsághoz fűződő jogával összefüggésben visszásságot okozzon, illetőleg a jogsérelem közvetlen veszélyét idézze elő.*

Zsadány Község Önkormányzatának Képviselőtestülete a határozat szövege szerint a kérelmezőnek – 4 másik helyi lakos mellett – 5 napban határozta meg a lakókörnyezet rendbetételének határidejét, a teljesítés végső határnapjaként – a 2015. január 28-i ülésen – 2015. február 10. napját megjelölve.

Mivel a kérelmező épp az önkormányzati ülés napján hunyt el, a jegyző a felszólítást a kérelmező gyermekének, azaz a panaszosnak küldte meg. A 2015. február 6-án kelt határozatában a jegyző e levélben azonban nem a testületi határozatban meghatározott 5 napot, hanem 2015. február 10. napját tűzte ki a teljesítés határidejéül.

Annak ellenére, hogy a képviselőtestület a határozatban a panaszos számára (is) 5 napot biztosított a lakókörnyezet rendezésére, a jegyzői határozatban ez nem jelenik meg, pusztán a teljesítés végső határidejeként megszabott 2015. február 10-i dátum, emellett még a képviselőtestület panaszos ügyére vonatkozó 26/2015. (I.28.) önkormányzati határozatba foglalt döntésre való hivatkozás is elmaradt.

A képviselőtestület 2015. január 28-i ülése és az ülésen kitűzött végső, 2015. február 10-i határnap között 9 munkanap és 13 naptári nap van. A képviselőtestület ülésén a jegyző részt vett. A jegyzői határozat 2015. február 6-án, 4 nappal a testület által kitűzött határnap előtt kelt. 2015. február 6-a pénteki napra esett. Amennyiben a panaszos ezen a munkanapon nem tudta átvenni a levelet, úgy erre legközelebb 2015. február 9-én, hétfőn kerülhetett sor, így a házhoz tartozó kert jegyző által elrendelt gyomtalanítását a kötelezettnek lényegében másnapra kellett teljesítenie.

A Szoctv. 38. § (9) bekezdése szerint az önkormányzati rendeletben megállapított feltételek teljesítésére a kérelmezőt, illetve a jogosultat megfelelő, de legalább ötnapos határidő tűzésével kell a jegyzőnek – az elvégzendő tevékenységek konkrét megjelölésével –felszólítania. A kérelem akkor utasítható el, illetőleg a megállapított támogatás akkor szüntethető meg, amennyiben a kérelmező vagy a jogosult a feltételeknek felszólítás ellenére sem tesz eleget.

Fentiekkel együtt tehát – még ha feltételezzük is, hogy a panaszos a határozatba foglalt felszólítást a jegyzői végzés keltezésének napján kézhez vehette – akkor sem állhatott rendelkezésére a jogszabályban és Zsadány Község Önkormányzat Képviselő-testületének határozatában megszabott 5 nap.

*Azzal, hogy a jegyző 2015. február 6-án kelt, 241-4/2015. számú határozatának rendelkező részében a Szoctv. 38. § (9) bekezdésében megszabott öt napnál kevesebb időben határozta meg a lakókörnyezet rendezettségének teljesítését, jogellenesen szűkítette a kérelmező számára a teljesítésre törvényben biztosított határidőt, amely a hatósági ügyek tisztességes intézésének követelményébe ütközik, és melynek következtében a panaszos jogbiztonsághoz és szociális biztonsághoz fűződő joga egyaránt sérült.*

### *3. A köztemetés*

A Szoctv. a 48. § (1) bekezdésében megteremti a lehetőséget arra, hogy a haláleset helye szerint illetékes települési önkormányzat képviselő-testülete, amennyiben nincs vagy nem lelhető fel az eltemettetésre köteles személy, vagy az eltemettetésről nem gondoskodik, természetbeni szociális ellátásként a köztemetés keretében az elhunyt személy közköltségen történő eltemettetéséről gondoskodjon. A Szoctv. a köztemetéssel összefüggésben további garanciális szabályokat is rögzít. Ezek között szerepel az is, hogy az elhunyt személy utolsó lakóhelye szerinti települési önkormányzat

a) a költségeket hagyatéki teherként a területileg illetékes közjegyzőnél bejelenti, vagy

b) az eltemettetésre köteles személyt a köztemetés költségeinek megtérítésére kötelezi.

Zsadány Község Önkormányzata az Ör. 11. §-ában szabályozta a temetési költségekre igénybe vehető önkormányzati támogatások feltételeit.

Az Ör. 11. § (2) bekezdésében foglalt rendelkezések szerint temetési költségekre tekintettel *önkormányzati segély* is kérelmezhető

a) a temetési költségek megelőlegezésére,

b) a temetési költségek részbeni vagy teljes utólagos megtérítésére.

A segély összegét a helyben szokásos legolcsóbb *temetési költség összegének 10 %-ig terjedő összegben* kell megállapítani. Az Ör. a helyben szokásos legolcsóbb temetési költséget 200.000 forintban határozta meg, ennek 10 %-a 20.000 forint. A temetési költségekre tekintettel önkormányzati segélyre való jogosultságról az önkormányzat képviselő-testületének felhatalmazása alapján, átruházott hatáskörben a polgármester dönt.

A temetés miatt igényelhető másik helybeli szociális támogatási formáról, a *köztemetésről* az Ör. – egyetlen bekezdésből álló, a kérelem benyújtásakor hatályos – 33. §-a rendelkezik. Ebben mindössze azt deklarálja az önkormányzat, hogy a köztemetés költségét nem lehet a helyben szokásos legolcsóbb temetési költségnél (vö. 200. 000 forint) magasabb összegben megállapítani. Az Ör. a köztemetés megállapítására hatáskörrel rendelkező szervet nem jelöl meg, részletes eljárási szabályokat (így a megtérítésre vonatkozó részletes eljárási rendet) nem állapít meg.

Zsadány Község Önkormányzatának polgármestere a 206/2015. számú, 2015. február 5-én kelt határozatában rendelte el a panaszos édesanyjának közköltségen történő eltemettetését. A Ket. 72. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezés szerint a határozatnak tartalmaznia kell a hatóság döntését, továbbá a jogorvoslat lehetőségéről, benyújtásának helyéről és határidejéről, valamint a jogorvoslati eljárásról való tájékoztatást.

A határozat indokolásának és a jogorvoslati lehetőségekről való tájékoztatás mellőzését a polgármester a Ket. 71. § (3) bekezdésére való hivatkozással mellőzte.

*A Ket. 71. § (3) bekezdését a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény módosításáról szóló 2008. évi CXI. törvény 2009. október 1-től hatályon kívül helyezte. Döntésében a polgármester egy hatályon kívül helyezett jogszabályra hivatkozva zárta ki a fellebbezés lehetőségét, amely a kérelmező jogbiztonsághoz és a hatósági ügyek tisztességes intézéséhez fűződő alapvető jogával összefüggő visszásságot idézett elő.*

A polgármesternek küldött első megkeresésemben kértem a panaszos édesanyjának köztemetése ügyében született döntést megalapozó dokumentumok rendelkezésemre bocsátását. Ez elmaradt, ezért ismételt megkeresésemben immár kifejezetten a köztemetés iránti kérelem megküldését kértem, ennek ellenére a polgármester ezt második válaszához sem csatolta. A polgármester válaszaihoz ugyan nem mellékelte a panaszos kérelmét, de az ügyben hozott határozat tárgya alapján egyértelmű, hogy a *köztemetés iránti kérelem ügyében* indult eljárás és született döntés. A kért dokumentum hiányában azonban nem állapítható meg, hogy az eljáró szerv a támogatás igényléséhez formanyomtatványt alkalmazott-e, azon szerepelt-e a Szoctv.-ben rögzített két módozat – mely szerint az igényelt köztemetés költségeit *vagy* hagyatéki követelésként terhelik az ingatlanra, *vagy* azt az eltemettetésre köteles személy megtéríti. A kért dokumentum hiányában nem állapítható meg az sem, hogy az eltemettetésre kötelezett hozzátartozó – esetlegesen a szociális ügyintéző köztemetés iránti kérelem benyújtásakor adott felvilágosítása alapján – megjelölte-e kérelmében, hogy pontosan mely támogatást igényli édesanyja eltemettetéséhez.

Az alapvető jogok biztosának az Alaptörvényben meghatározott feladata, hogy az alkotmányos jogokkal kapcsolatban tudomására jutott visszásságokat kivizsgálja vagy kivizsgáltassa, és orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményezzen. E feladat teljesítésére az Ajbt. széles körű ellenőrzési és információszerzési jogosítványokat biztosít. A törvény rendelkezik a vizsgált ügyben érintett hatóságtól, annak felügyeleti szervétől vagy egyéb szervtől való tájékoztatás, felvilágosítás, adatkérés lehetőségéről és módjáról. Az Ajbt. 21. § (2) bekezdése alapján, amennyiben a biztos adatot, felvilágosítást, magyarázatot kér, a megkeresett szerv a biztos által megállapított (de tizenöt napnál nem rövidebb) határidőn belül *köteles eleget tenni* a megkeresésnek.

A biztos feladatának ellátásához biztosított eljárási lehetőségeket az Ajbt. egyértelműen meghatározza. Az eljárási szabályok gyakorlati érvényesülése biztosítja, hogy alkotmányos feladatát el tudja látni: ha a megkeresett szerv a megkeresésre nem válaszol, akadályozza a biztost feladata ellátásában, és ennek következtében az ombudsmani intézmény kiszámítható és jogszerű működése is sérül.

Amint fentebb már hivatkoztam rá, a Ket. 37. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezés szerint a kérelmet tartalma szerint kell elbírálni. *Zsadány Község Önkormányzatának polgármestere ismételt megkeresésem ellenére sem bocsátotta rendelkezésemre a panaszos köztemetés iránti kérelmét. Azzal, hogy a törvényben előírt válaszadási kötelezettségét nem teljesítette, a polgármester megakadályozta az eljárásom keretében történő tisztázását annak, hogy döntéshozóként a panaszos kérelmét a Ket. szabályai szerint bírálta-e el. Az így kialakult helyzet ezért alkalmas arra, hogy a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okozzon. A polgármester azzal, hogy az ombudsmani vizsgálat megalapozott lefolytatását hátráltatta, a rászoruló jogbiztonsághoz, illetve szociális biztonsághoz fűződő jogával összefüggésben is visszásságot okozott, illetőleg a jogsérelem közvetlen veszélyét idézte elő.*

A Ket. 72. § (4) bekezdés alapján indokolást és jogorvoslatról való tájékoztatást nem tartalmazó egyszerűsített döntés akkor hozható, ha a hatóság *a kérelemnek teljes egészében helyt ad*, és az ügyben nincs ellenérdekű ügyfél, vagy a döntés az ellenérdekű ügyfél jogát vagy jogos érdekét nem érinti. Mellőzhető az indokolás továbbá az egyezséget jóváhagyó egyszerűsített döntésből is, és akkor is elhagyható, ha az késleltetné a döntés meghozatalát és a késedelem életveszéllyel vagy súlyos kárral fenyegető helyzet kialakulásához vezetne. Ebben az esetben is kell küldeni az indokolást az ügyfél részére a döntés meghozatalától számított tíz napon belül meg.

A kérelem benyújtásakor hatályos szabályok szerint négy módozata volt a segítségnek, amit a rászoruló hozzátartozója eltemettetéséhez az önkormányzattól kérhetett Zsadányban. A polgármester a vizsgálat során nem igazolta, hogy a panaszos a segítséget *a határozatban megállapított támogatási formában* igényelte. Ugyanakkor az egyszerűsített határozattal kizárta annak a lehetőségét, hogy polgármester által megállapított támogatási forma – a köztemetés hagyatéki követelésként történő bejegyzése – ellen a rászoruló fellebbezést nyújtson be és a másodfokon eljáró szervtől a döntés megváltoztatását – a hagyatéki követelés bejegyzése helyett közköltség megtérítését –, illetve méltányos feltételek biztosításával a közköltség részletekben történő visszafizetését kérje.

*A vizsgálat alapján kétséget kizáróan nem állapítható meg, hogy a polgármesteri határozat a panaszos kérelmének teljes egészében helyt adott, ezt igazoló dokumentumokat a polgármester – többszöri megkeresés ellenére – nem csatolt, ugyanakkor az eljárás azt igazolta, hogy nem volt biztosított a kérelmező számára a hagyatéki hitel bejelentése mellett megállapított köztemetést elrendelő döntés elleni fellebbezés lehetősége, mindezek miatt felmerül a panaszos jogorvoslathoz fűződő jogának sérelme.*

A Ket. 72. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezés szerint a határozat indokolásában bele kell foglalni a megállapított tényállást és az annak alapjául elfogadott bizonyítékokat, a mérlegelési, méltányossági jogkörben hozott határozat esetén a mérlegelésben, a méltányossági jogkör gyakorlásában szerepet játszó szempontokat és tényeket. A panaszos esetében ez azért maradt el, mert a polgármester egyszerűsített határozatba foglalta a döntését.

A döntéshozó a határozathozatalt megelőzően kétségkívül mérlegelte a panaszos anyagi és vagyoni helyzetét, felmérte, hogy jövedelme nincs, megélhetését szociális ellátásból fedezi, és úgy ítélte meg, hogy csak az örökölt vagyona alkalmas a megelőlegezett temetési költség kiegyenlítésére. A polgármester azonban határozatának indokoló részében – az indokolás mellőzése okán – nem sorakoztatta fel mindezeket a döntését megalapozó tényeket, bizonyítékokat. A megküldött dokumentumok alapján nem állapítható meg, hogy a közköltség visszatérítésének módjáról határozatban rendelkező polgármester pontosan milyen adatok alapján, mely szempontok mérlegelését követően zárta ki az eltemettetésre köteles személy köztemetés költségeinek megtérítésére kötelezésének Szoctv.-ben biztosított lehetőségét. Ugyancsak nem derül ki a határozatból az sem, hogy a döntéshozó pontosan mely adatokra alapozva döntött a támogatás panaszos által örökölt ingatlanára való terhelése mellett, és zárta ki a támogatás visszafizetésének a Szoctv.-ben biztosított másik lehetőségét.

A köztemetés ügyében döntő polgármester az egyszerűsített határozati forma alkalmazásával mellőzte azoknak a tényeknek, szempontoknak a bemutatását, amelyek mérlegelésével döntését kialakította. A rendelkezésre álló dokumentumok azt támasztották alá, hogy a panaszos korlátozott ismeretekkel rendelkezett a temetés költségeinek behajthatásáról, arról, hogy amennyiben a megelőlegezett temettetési költségeket nem fizeti vissza – akár az örökölt vagyonból, akár másból –, az önkormányzat 96 ezer forint mértékéig, a követelése behajtására – a hagyatéki eljárás keretében – eljárást indíthat.

A polgármesteri határozatból panaszos számára nem derült ki világosan, hogy az örökölt ingatlanra a temetés költségeit hagyatéki követelésként nem pusztán bejegyzik, hanem azt a továbbiakban – már nem szociális eljárás keretében –, egyfajta hitelként be is hajtják. Arra, hogy a költségek megtérítésére sor fog kerülni a panaszos mindössze következtetni tud a hagyatéki hitelezői igény határozatban történő bejelentéséből, ez azonban egy jogban járatlan személy számára nem elegendő, mert nem ad további iránymutatást az eljárás további részleteit illetően.

A szociális támogatásként megállapított közköltségen való eltemettetést engedélyező polgármesteri határozat nem tartalmazta azt a *lényeges tényezőt*, hogy a támogatás csupán *megelőlegezett* kifizetés, amit utóbb a kérelmezőnek meg kell térítenie. Az eljárás során az erre hatáskörrel rendelkező szervnek és személynek kötelessége a bajban lévő temettető tényszerű tájékoztatása arról, hogy a közköltségen történő eltemettetés nem a szolgáltatás ingyenes igénybevételét jelenti, hanem a költségek önkormányzat általi megelőlegezését, amelyet a temetésre egyébként kötelezett személy utóbb köteles megtéríteni, s e tájékoztatásnak meg kell jelennie a kedvezményezettre későbbi kötelezettséget rovó határozatban is.

*Tekintettel arra, hogy nem kapott világos és egyértelmű tájékoztatást arról, hogy a szociális eljárás során kedvezményezettből egyszersmind kötelezetté is válik, a szociális támogatás pedig később behajtható követeléssé válik, a támogatáshoz fűződő lényeges kötelezettségekről való tájékoztatás hiánya miatt sérült a panaszos jogbiztonsághoz fűződő joga. Továbbá az eljáró szerv döntéshozatala során nem volt figyelemmel a hatósági ügyek tisztességes intézésének követelményére sem. Figyelemmel arra, hogy a szociális eljárás során született határozatból panaszos nem ismerhette meg mindazokat – az ügyének kimenetelét döntően – befolyásoló tényezőket, amelyek a jövőre nézve lényegesen kihatottak a szociális helyzetére, panaszos szociális biztonsághoz fűződő jogával összefüggésben visszásság gyanúja áll fenn.*

A Ket. 72. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezés szerint a határozatnak tartalmaznia kell azokat a jogszabályhelyeket, amelyek alapján a hatóság a határozatot hozta, továbbá a hatóság hatáskörét és illetékességét megállapító jogszabályra történő utalást.

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. Az Alaptörvény 32. cikk (3) bekezdése továbbá azt is rögzíti, hogy az önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes.

A Szoctv. 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 Ör. az általános rendelkezései között kimondja, hogy a rendeletben meghatározott hatásköröket eltérő rendelkezés hiányában a képviselő-testület gyakorolja. A köztemetés hatásköri címzettjére vonatkozóan az Ör. eltérő rendelkezést nem állapított meg. Az Ör. 1. § (3) bekezdése alapján tehát a köztemetés iránt benyújtott kérelem ügyében való döntéshozatal a képviselőtestület hatáskörébe tartozik.

*A polgármester azzal, hogy a 206/2015. számú, 2015. február 5-én kelt határozattal a köztemetés iránti kérelem ügyében döntést hozott, megsértette az Ör. rendelkezését és elvonta a képviselőtestület hatáskörét.*

A Szoctv. *lehetőséget* biztosít arra, hogy a települési önkormányzat abban az esetben, ha az eltemettetésre köteles személyt a köztemetés költségeinek megtérítésére kötelezi, e megtérítési kötelezettség alól – különös méltánylást érdemlő körülmények fennállása esetén – *részben vagy egészben mentesítse* az eltemettetésre köteles személyt.

Zsadány Község Önkormányzata képviselő-testületének a pénzbeli és természetben nyújtott szociális és egyes személyes gondoskodást nyújtó ellátásokról szóló 5/2014 (II. 11.) önkormányzati rendelet módosításáról szóló 32/2014 (XI. 07.) önkormányzati rendelete 33. §-a a vizsgált eljárás idején mindössze egyetlen bekezdést tartalmazott, amely kimondta, hogy a köztemetés költségét nem lehet a helyben szokásos legolcsóbb temetési költségnél magasabb összegben megállapítani.

Zsadány Község Önkormányzata tehát – a vizsgált eset idején hatályos Ör. rendelkezései szerint – nem ismert el rendeletében olyan, különös méltánylást érdemlő esetet, amely fennállása esetén az eltemettetésre köteles személyt a köztemetés költségeinek megfizetése alól – akár az egy főre jutó jövedelem mértékének, akár más feltételeknek a meghatározásával – részben vagy egészben mentesítené. Az Ör. a közköltség részletekben történő megtérítésére sem ad lehetőséget. De a helyi önkormányzat nem rendelkezett arról az esetről sem, amikor az eltemettetésre köteles személynek (és családtagjainak) vagyona nincs, és az elhunyt után sem maradt hagyatéki vagyon, illetve az nem olyan mértékű, amely a köztemetés költségeit fedezné.

A települési támogatásról és az egyéb szociális ellátásokról szóló, 2015. március 1-től hatályos 5/2015 (III.01.) önkormányzati rendelet iktatta be az Ör. 33. § (2) bekezdését, amely alapján Zsadány Község Önkormányzata különös méltányosságból az Szoctv. 48. § (3) bekezdés b) pontjában meghatározott megtérítési kötelezettség alól egyedi elbírálás alapján mentesítheti az eltemettetőt. Arra a polgármester az ismételt megkeresésemre adott, 2015. augusztus 11-én kelt válaszában sem tért ki, hogy időközben ennek alapján a panaszost az önkormányzat a temetési közköltség megtérítési kötelezettsége alól, egyedi elbírálás alapján esetleg mentesítette-e.

*Zsadány Község Önkormányzatának – az Ör. vizsgált eset idején hatályos – rendelete a temetési közköltség megtérítésére vonatkozó részletes eljárási rendet nem szabályozta, a Szoctv. által biztosított lehetőségek közötti mérlegelés szempontjait nem határozta meg, ennek hiányában a köztemetés költségeit az örökös minden esetben, teljes mértékben és egy összegben volt köteles megtéríteni, hagyatéki vagyon megléte esetén hagyatéki hitelként kiegyenlíteni. Ez a szabályozás méltánytalan, figyelmen kívül hagyja azt, hogy a rászorulók esetében is vannak további, méltánylást igénylő körülmények.*

A köztemetés költségeinek visszatérítésére irányuló eljárás az Ör. 33. § (2) bekezdésének hatályba lépésekor nyilvánvalóan folyamatban volt. A panaszos köztemetés iránti kérelme ügyében a képviselőtestület hatáskörét elvonva döntő polgármester azonban a Szoctv. 48. § (3) bekezdés a) pontjában meghatározott lehetőséggel élve a köztemetés költségeinek hagyatéki teherként történő bejelentéséről intézkedett – amint fentebb már kifejtettem – anélkül, hogy a visszatérítendő közköltség hagyatéki teherként való bejelentése ellen a kérelmező számára a jogorvoslat lehetőségét biztosította volna. Ezzel kirekesztette a panaszost azok közül a polgárai közül, akik élhetnek azzal a lehetőséggel, amit a 2015. március 1. napjától hatályba lépett új önkormányzati szabályozás jelent, s amely biztosítja, hogy az arra rászoruló a *szociális eljárás keretében* egyedi elbírálás alapján a képviselőtestülettől mentesítést kérhessen a megtérítési kötelezettség alól.

*A polgármester a fellebbezést kizáró határozatával egyidejűleg attól a lehetőségtől is megfosztotta a kérelmezőt, hogy a 2015. március 1-től hatályba lépő új szabályozás lehetőségével élve körülményei méltánylására tekintettel a döntés megváltoztatását kérelmezhesse az önkormányzattól. Az eljárás e tekintetben a panaszos szociális biztonsághoz fűződő jogát korlátozta.*

### *4. Követelések behajtása*

A Fmtv. alapján a *fizetési meghagyásos eljárás* a közjegyző hatáskörébe tartozó, a pénzkövetelések érvényesítésére szolgáló, egyszerűsített polgári nemperes eljárás szabályai szerint lefolytatott eljárás. A nemperes, tehát polgári per helyett alkalmazott, közjegyző által elrendelt végrehajtás azonos hatályú a bíróság által elrendelt végrehajtással. A fizetési meghagyásos eljárásra akkor kerül sor, ha a kötelezett fizetési kötelezettségének nem tesz eleget. Az önkormányzat tehát – megelőlegezett költség visszatérítése esetén – kérheti a közjegyzőtől fizetési meghagyás kibocsátását is. A közjegyző az erre irányuló végzésében a követelés teljesítésére szólítja fel a kötelezettet, a végrehajtás terhe mellett.

A közjegyző által kibocsátott fizetési meghagyásból derül ki a kötelezett számára többek között a követelés jogalapja, annak összege és az a meghagyás is, hogy a követelésnek a meghagyás kézbesítésétől számított tizenöt napon belül eleget kell, hogy tegyen, és az összegszerűen meghatározott eljárási költségeket is meg kell fizetnie. A fizetési meghagyás ellen a kötelezett 15 napon belül jogorvoslati kérelmet – azaz ellentmondást – nyújthat be, ezzel azonban az eljárás polgári perré alakul át. Abban az esetben pedig, ha a kötelezett ellentmondást nem terjeszt elő, a fizetési meghagyás jogerőre emelkedik és végrehajthatóvá válik.

A Bvt. 10. §-a alapján a *végrehajtási eljárást* a jogosult kérelmére a közjegyző vagy a bíróság rendelheti el. A végrehajtási eljárásban az eredeti követelés mellett egyéb költségek is felmerülnek, amelyek növelik követelés mértékét, és amelyek kiegyenlítése szintén az adóst terhelik.

Ha kizárólag az adós munkabéréből kell behajtani a követelést, a bíróság közvetlenül letiltó végzést hoz.

A Bvt. 72. §-a szerint levonni csak a munkanélküli ellátásból (munkanélküli járadékból, nyugdíj előtti munkanélküli segélyből, keresetkiegészítésből, és keresetpótló juttatásból) lehet – legfeljebb 33% mértékig – tartásdíj, valamint jogalap nélkül felvett munkanélküli ellátás követelésének fejében.

A szociális támogatások tekintetében a Bvt. 74. §-a határozza meg tételesen azokat a szociális ellátásokat, amelyekből nem tilthatóak le tartozások. Ezek között mentes a letiltás alól az átmeneti segély, az önkormányzati segély, ideértve a meghatározott célra kapott segélyt is, a rendkívüli települési támogatást, az aktív korúak ellátására való jogosultság keretében megállapított pénzbeli ellátást, az időskorúak járadékát, a munkanélküliek jövedelempótló támogatását, az ápolási díjat.

A végrehajtó a Bvt. 52/A. § (1) bekezdése alapján a természetes személy adós kérelmére megállapíthatja a pénztartozás részletekben történő teljesítésének feltételeit, ha az adós vagyontárgyainak felkutatása és lefoglalása iránt intézkedett, és az adós a végrehajtandó követelés egy részét már megfizette. A végrehajtó a végrehajtás alá vonható vagyontárggyal nem rendelkező adóst is tájékoztatja a részletfizetés lehetőségéről és feltételeiről. A végrehajtó jogi személy végrehajtást kérő esetében a részletfizetést legfeljebb 1 évre állapítja meg.

Fontos szabály tehát az, hogy a végrehajtó az adós számára – az 52/A. § (5) bekezdés *b)* pontja szerinti feltételekkel, havi egyenlő összegű részletekben – részletfizetést állapít meg, ha megtette az intézkedéseket az adós pénzügyi intézménynél kezelt összegeinek, munkabérének, ingóságainak végrehajtás alá vonása iránt, de azok eredményeként a tartozás teljes összegét nem sikerült behajtani és

*a)* az 52/A. § alapján még nem került sor korábban részletfizetés engedélyezésére,

*b)* az adóssal szemben 500 ezer Ft-ot meg nem haladó összegű pénzkövetelés behajtására indult végrehajtás.

Figyelemmel kell lenni azonban a Bvt. 52/A. § (4) bekezdésébe foglalt szabályra is, mely szerint *a lakóingatlan* becsértékének megállapítására és első árverésének kitűzésére csak akkor kerülhet sor, *ha az adós a részlet teljesítését elmulasztotta*. A Bvt. rendelkezései szerinti tehát nemfizetés esetén végrehajtási eljárásban végső esetben *kitűzik az ingatlanárverést*.

Azt is lényeges kiemelni, hogy amennyiben a lakóingatlan fekvése szerinti települési önkormányzatnak a lakóingatlanra elővásárlási joga van, a Bvtv. alapján az önkormányzatot megilleti az előárverezési jog is.

Az ingatlan kikiáltási ára a becsérték összege, lakóingatlanra legalább a kikiáltási ár 70%-ának megfelelő összeggel tehető érvényes vételi ajánlat. Az első árverés sikertelenségének megállapításától számított 3 hónapon belül második árverést kell tartani. Amennyiben a második árverés is sikertelen, úgy *a végrehajtást kérő veheti át az ingatlant a becsérték felének megfelelő átvételi összegben.* (A vizsgált esetben ekkor a panaszos által örökölt ingatlan értéke – a rendelkezésemre bocsátott értékelést figyelembe véve – már csak 1 millió forint lenne, amelyet tovább csökkentett a 96 ezer forintos hagyatéki követelés és a végrehajtási eljárás járulékos költsége.)

Az általános szabály szerint az adós az árveréstől számított 30. napig köteles az ingatlant ingóságaiktól kiürítve elhagyni, és biztosítani, hogy a végrehajtó átadja azt az árverési vevőnek.

A bíróság az ingatlan elhagyására egyszeri halasztást adhat, ha az ingatlan az adós lakóhelye, feltéve, ha az előző 6 hónapban is abban élt, és az elhelyezését ideiglenesen sem tudja megoldani. Ha a kiköltözésre a meghatározott időpontig nem került sor az árverési vevő a kiköltözési határidő lejártát követő 15. napig kérelmezheti az ingatlan kiürítését. Az árverési vevő köteles az ingatlan fekvése szerint illetékes jegyzőnél bejelenteni, hogy az ingatlan kiürítésére irányuló kérelmet terjesztett elő, amelyről a jegyző 8 napon belül igazolást állít ki. Ezzel megkezdődik az *ingatlan kiürítése*. Kilakoltatásra csak akkor kerülhet sor, ha az ingatlant az adós nem hagyja el önként.

*4.1. Az önkormányzat elővásárlási jog érvényesítésével történő lakóingatlan szerzése*

Visszautalva a fentebb ismertetett rendelkezésre, az önkormányzatoknak az árverések során is lehetőségük van elővásárlási jogukkal élni, ha mint a végrehajtást kérő megszerezheti az ingatlant a becsérték felének megfelelő átvételi összegben. A Bvtv. lehetőséget biztosít arra is, hogy az adós és a végrehajtást kérő megállapodjon a lakottan történő értékesítésben.

A nehéz helyzetbe került, lakáshitellel rendelkező polgárok védelme érdekében szükséges egyes törvénymódosításokról szóló 2009. évi XLVIII. törvény rendelkezései 2009. augusztus 21-én léptek hatályba. A jogalkotó célja az új jogszabállyal az volt, hogy így biztosítson lehetőséget az önkormányzatok számára, hogy azok a végrehajtási eljárás keretében segítséget tudjanak nyújtani a *lakásuk elvesztésével fenyegetett adósok* számára.

Az Ltv.-ben az önkormányzatok számára biztosított új jogintézménnyel *a települési önkormányzat lakóingatlan kényszerértékesítése* – a beköltözhető állapotban értékesítendő lakóingatlan bírósági és közigazgatási végrehajtási árverése, valamint nyilvános pályázati értékesítése, továbbá a lakóingatlan, mint zálogtárgy bírósági végrehajtáson kívül történő értékesítése – *során elővásárlási jogot szerezhet*. Az önkormányzatokra vonatkozó külön szabály szerint azonban az önkormányzat nem licitálhat, hanem az ajánlattevő által tett vételi ajánlattal megegyező összeg árán juthat az ingatlanhoz. Az elővásárlási jog gyakorlását a jogalkotó két feltételhez kötötte. Egyrészt előfeltétel, hogy a kényszerértékesítés alá vont *lakóingatlan tulajdonosa kérelemmel forduljon az önkormányzathoz* lakása bérleti jogának megszerzése érdekében. Az *önkormányzatnak* – és ez a második feltétel – *írásban kell kötelezettséget vállalnia arra, hogy* a megvásárolt lakóingatlant a volt tulajdonos részére határozatlan időre *bérbe adja.* Van azonban egy harmadik kritérium is. Eszerint az önkormányzatnak a lakás bérbeadásának feltételeit a bérbeadásról szóló rendeletében kell meghatároznia.

Az adós tehát közvetlenül az árverést megelőzően igényelheti az önkormányzat beavatkozását, melynek eredményeként *az adós a lakóházában maradhat – bérlőként*. Ám az adós és az önkormányzat közötti bérleti jogviszony nem automatikusan jön létre, hanem az önkormányzat jóváhagyásával, melynek részletes szabályait az önkormányzat rendelete rögzíti, így az az érintettek számára világos, megismerhető.

A másik nyitva álló lehetőség szerint az adós lakóingatlanát *árverésen kívül*, de az árverési vétel hatályával beköltözhető állapotban *vásárolja meg az önkormányzat*. Ebben az esetben azonban *nincs az önkormányzatnak lakásbérleti jogviszonyra vonatkozó kötelezettsége* a volt tulajdonossal szemben. Az önkormányzat lényegében, mint bármely lakáspiaci szereplő egyszerűen megvásárolja a lakóépületet, ezzel elősegítve azt, hogy lakója a felgyülemlett tartozását a neki kifizetett vételárból kiegyenlítse. Azt, hogy a település bajba jutott adósainak beköltözhető állapotban lévő lakóépületei közül melyiket vásárolja meg, az önkormányzat, mint tulajdonosi jogkör gyakorlója, költségvetési forrásai függvényében, szuverén módon maga dönti el. Ebben az esetben *az adós*, az ingatlan vételárából kiegyenlíti a tartozását, és *lakhatásáról* a vételár fennmaradt összegéből (bérlet, vagy ingatlanvásárlás) *maga gondoskodik*.

Tekintettel arra, hogy az önkormányzat költségvetésből gazdálkodik, és vagyonával önállóan rendelkezik az elővásárlási jog érvényesítésével történő lakóingatlan vásárláshoz éppúgy, mint a piaci alapon történő lakásvásárláshoz költségvetési forrást kell biztosítania, és rendeletében meg kell határoznia az eljárásának részletes szabályait mind a szerzésre, mind a későbbi hasznosításra vonatkozóan.

Ehhez azonban mindenekelőtt önkormányzati szándék szükséges: a nehéz helyzetbe került, lakóházuk értékesítésére kényszerült adós polgárainak megsegítésére. Az önkormányzat piaci szereplőként és leendő tulajdonosként nyilvánvalóan mérlegeli az érintett lakás állapotát, fekvését, a megszerzésre fordítandó/fordítható anyagi forrást, mielőtt döntését meghozza. Kétségtelen, hogy döntést a gazdasági mutatókon kívül egyéb – településfejlesztési, esélyegyenlőségi, településképi, stb. – szempontok is befolyásolják, és az is egyértelmű, hogy az önkormányzat nem képes minden bajbajutott polgárának az ingatlanát felvásárolni, ezért csak legvégső esetben nyújthat megoldást lakóingatlan önkormányzat általi – elővásárlási jog gyakorlása útján, vagy piaci alapon történő – megszerzése.

*4.2. A hagyatéki hitelezői igény*

Az ember halálával hagyatéka, mint egész száll az örökösre.

Az örökös a Ptk. 7:96. § (1) bekezdése alapján az örökös a hagyatéki tartozásokért a hagyaték tárgyaival és azok hasznaival felel a hitelezőknek. Ha a követelés érvényesítésekor a hagyaték tárgyai vagy hasznai nincsenek az örökös birtokában, az örökös öröksége erejéig egyéb vagyonával is felel.

A Ptk. rendelkezései alapján tehát az örökös a hagyatéki hitelezői igény teljesítéséért elsősorban a hagyaték tárgyaival és annak hasznaival felel. A hagyatéki hitelező követelése így elsődlegesen a hagyatéki vagyontárgyakból és azok hasznaiból elégíthető ki.

A hagyatéki hitelezői igény követelés a panaszos esetében érvényesíthető, mert van a kötelezett rendelkezésére álló hagyatéki vagyon. Az, hogy a hitelező a hagyatéki vagyontárgyakból milyen összeg erejéig kereshet kielégítést, a hagyatéki vagyontárgyakat felsoroló hagyatéki leltár, vagy hagyatékátadó végzés alapján az erre irányuló eljárásban válik véglegessé.

A Htv. 94. § (2) bekezdése alapján a hagyatékot a közjegyző az egyezség szerinti jogcímen szerző félnek adja át – az örökös öröklés jogcímén történő közbenső jogszerzésének megállapítása mellett – amennyiben jóváhagyott egyezség született a felek között arról, hogy az örökös az öröklés jogcímén megszerzett hagyatéki vagyon egészét vagy részét az öröklésben érdekelt más személyre, például a hagyatéki hitelezőre átruházza, avagy az igénylőnek – az eredetileg a hagyatékhoz tartozónak tekintett – vagyontárgyra vonatkozó igényét elismeri. A közjegyző ezeket a jognyilatkozatokat egyezségbe foglalja, és dönt az egyezség jóváhagyása felől.

A Htv. 95. § (2) bekezdése alapján a törvényes örökös a tárgyalás nélkül meghozott hagyatékátadó végzés jogerőre emelkedése előtt kérheti hagyatéki tárgyalás kitűzését, ha örökségét vagy annak egy részét hagyatéki hitelező követelésének kielégítése fejében a hagyatéki hitelezőre kívánja átruházni, vagy igénylővel kíván egyezséget kötni. A törvényes örököst erre a jogára a tárgyalás nélkül meghozott hagyatékátadó végzésben figyelmeztetni kell.

*A polgármester megkeresésemre adott válaszában nem közölt arról információt, hogy jogerős hagyatékátadó végzés született-e az ügyben, és a panaszos a hagyatéki terhekkel együtt megörökölte-e a fenti ingatlant, illetve a hagyatéki igény kielégítésére született-e egyezség, történt-e egyéb intézkedés.*

*4.3. A hagyatéki hitelezői követelés behajtása*

A rendelkezésemre bocsátott iratokból megállapítottam, hogy az örökhagyó lakásának forgalmi értéke a szociális ellátások ügyében folytatott eljárások időszakában 2 millió forint volt. A bejelentett hagyatéki teher 96 ezer forint. A panaszos megélhetésének forrása az aktív korúak támogatása, amely 22.800 forint.

A temetés viszonylag magas költségei, illetve a megélhetést biztosító jövedelem alacsony mértéke miatt a hozzátartozók közköltségen történő eltemettetéséről kétséget kizáróan a társadalomnak az a rétege nem képes gondoskodni, amely tagjai erre elegendő jövedelemmel nem rendelkeznek (egyedülálló, alacsony nyugdíjasok, sokgyermekes hozzátartozó, egészségügyi, mentális, életvezetési problémákkal küzdők, stb.).

Az is tény, hogy a temetés települési önkormányzat által átvállalt költségeit meg kell téríteni. A vizsgált esetben azonban a rászoruló éppen – a panaszos esetében az önkormányzati támogatásban kimerülő – csekély jövedelme miatt nem képes erre.

A temetés közköltségének visszatérítése a vizsgált helyzetben csak a kötelezett örökölt ingatlanának értékesítésével, vagy kényszerértékesítésével lehetséges, tekintettel arra, hogy a polgármesteri határozat jogerősen kizárt minden egyéb lehetőséget. Ebben a helyzetben a panaszos – mivel az őt terhelő közköltséget az adott helyzetben másképp nem képes kiegyenlíteni – a 96 ezer forint önkormányzati támogatás visszatérítése érdekében kénytelen értékesíteni a lakóházat, vagy tudomásul venni annak kényszerértékesítését.

A hagyatéki hitel kiegyenlítésére irányuló folyamat a hagyaték elfogadásával egyidejűleg indul. A szociális eljárásban még kedvezményezett kérelmező a vizsgált esetben a szociális eljáráson kívül, a hagyatéki eljárásnak a követelés behajtására irányuló részében, a közjegyző előtt folyó eljárásban szerez jogilag tudomást arról, hogy ő kötelezett, az önkormányzat pedig a 96 ezer forint összegű követelés jogosultja. A továbbiakban pedig *szociális rászorultsága már nem jelenik meg szempontként a köztemetés költségeinek megtérítésére irányuló eljárásban*.

A köztemetés költségeinek visszatérítésére irányuló eljárás vizsgálatakor három, alapvető sajátosságra szükséges egyidejűleg figyelemmel lenni. Mindenekelőtt arra, hogy az eltemettetésre kötelezett személy szociális eljárás keretében igényelt támogatást, tehát ebben az esetben nem piaci szereplő (hitelező pénzintézet) és a magánszemély jogviszonya áll fenn, hanem a rászoruló ügyében hoz döntést a szociális hatóság. Másodsorban: a támogatás megállapításával az arra hatáskörrel rendelkező szociális szerv már elismerte a kérelmező szociális rászorultságát. A szociálisan rászoruló – ellentétben például a hitelcsapdába került adósok többségével – jellemzően, sok esetben munkából származó jövedelemmel nem rendelkezik, további releváns tényező a lakóhely szerinti település fekvése, esetleges hátrányos helyzetű térségben való elhelyezkedése is. És végül: a hagyatéki hitel és a kötelezett ingatlanának értéke között nagyságrenddel nagyobb a különbség, mint általában a pénzintézeti hitel és az adós ingatlanának értéke között. A megtérítendő közköltség önmagában is kisebb mértékű, mint egy kiegyenlítendő pénzintézeti hitel, mégis a szociálisan rászoruló az örökölt lakóépületet 100 ezer forint alatti tartozás miatt ugyanúgy elveszítheti, mint a több millió forintos piaci hitel visszafizetésére képtelen adós a lakását.

*Súlyosabb probléma az, hogy* amennyiben az örökséget egyetlen ingatlan, a lakhatást biztosító lakóház jelenti, és a hagyatéki követelés erre a lakóingatlanra van bejelentve, az érintett rászoruló a hagyatéki teherrel örökölt lakóház értékesítésével együtt *a lakhatását is elveszítheti. A panaszolt eljárást vizsgálva a fentiek alapján arra a megállapításra jutottam, hogy a hagyatéki teher kötelezettjét – szemben például a pénzintézeti adóssal – nem védi olyan szociális háló, amely esély ad lakhatása elvesztésének megakadályozására, amennyiben azt egyedül a hagyatéki követeléssel terhelt örökölt lakóingatlan jelenti.*

Nem vitatva a jogalkotói szándékot, mely a közköltség megtérítését tűzi ki célul akár a hagyatéki teher bejegyzése mellett is, a vizsgált eset tapasztalatai alapján azonban kijelenthető: a szociális ellátás körében megállapított támogatás visszafizetésének rosszul megválasztott eszközével (egyszerűsített határozattal, körülmények méltányolását biztosító önkormányzati rendeleti szabályozás hiánya miatt, stb.) a kérelmező az addiginál hátrányosabb helyzetbe is kerülhet az alkalmazott intézkedések következtében. Természetesen a legkézenfekvőbb lehetőség, úgy a lakáshitel miatt bajba jutott polgárok, mint a hagyatéki követelést teljesíteni nem képes személy számára is az, hogy ingatlanát saját maga, piaci áron értékesíti, és a vételárból egyenlíti ki hiteltartozását, illetve a vizsgált esetben a közköltségen történő eltemettetés esetleges végrehajtási költségekkel megnövelt díját. A panaszoshoz hasonló helyzetben lévők számára ez azonban különösen azért jelent további nehézséget, mert a lakóépület rendszeres karbantartása a rendelkezésre álló anyagi források hiányában az eltelt idők során feltehetőleg elmaradt, emiatt a lakás eladása csak alacsonyabb vételáron lehetséges. Hátrányos helyzetű térségben, illetőleg szegregált lakókörnyezetben fekvő lakóházak esetében pedig fennáll a „nyomott vételár" eshetősége, illetve az ingatlan eladhatatlanságának problémája is. Mindezek következtében nagy a veszélye annak, hogy a rászoruló – a szegregációs spirál végén – végső soron fedél nélkül marad, ami viszont ellentétes az önkormányzat Alaptörvényből levezethető és Mötv.-ből fakadó kötelezettségével. A vizsgált kérdés e ponton ugyanis az, hogy a közköltség követelés hagyatékból történő kiegyenlítése arányban áll-e a hajlék elvesztésének veszélyével.

Az életvédelmi kötelezettség értelmezéséről, a hajléktalansággal kapcsolatos konkrét állami feladatok alkotmányos „terjedelméről" az Alkotmánybíróság a 42/2000. (XI. 8.) AB határozatában foglalt állást. A testület felhívta a figyelmet arra, hogy az élet és emberi méltóság védelme érdekében az állam köteles a hajléktalanság esetén az emberi életet közvetlenül fenyegető vészhelyzet elhárításához szállásról gondoskodni. Az állam objektív életvédelmi kötelezettségéből az következik, hogy az életveszélynek kitett embereknek köteles azonnal és hatékony segítséget nyújtani.

Az Alaptörvény XXII. cikke tovább szélesíti ezt a kötelezettséget, hiszen deklaráltan az emberhez méltó lakhatás feltételeinek biztosítását tűzte ki célul. Az Alaptörvény indokolása alapvetően a hajléktalansággal összefüggésben, a bedőlt lakáshitelesek megsegítését célozva, a lakásmaffia megakadályozásával összefüggésben értelmezi az emberhez méltó lakhatás, mint államcél szerepét. Álláspontom szerint – figyelemmel arra, hogy az elszegényedés egyre szélesebb társadalmi csoportokat érint Magyarországon – szükséges az emberhez méltó lakhatás kötelezettségét szélesen értelmezni. Az életvédelmi kötelezettséggel együttesen értelmezve kívánatos felállítani azokat az intézkedési minimumokat, amelyek megfelelő biztonságot nyújtanak a hajléktalanság küszöbén álló rászorulók lecsúszásának megakadályozásához, a „lakásban tartás" sikeréhez.

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 biztosítását és *a hajléktalanná válás megelőzését*.

A szociális ellátásként megállapított köztemetés megállapítására irányuló eljárásban az önkormányzat szociális hatóságként jár el. A megelőlegezett közköltség összegének hagyatékból való kiegyenlítését célzó eljárásban azonban az önkormányzat hatósági, közszolgáltatói szerepe tulajdonosi funkcióra vált: költségvetésből gazdálkodó szervezetként ugyanis terheli a szociális szempontok alapján megítélt közköltség teljes összegének visszafizettetése az önkormányzat költségvetésébe. Amennyiben azonban ez utóbbi eljárás során a kedvezményezett/kötelezett elveszíti a lakhatását jelentő ingatlanát és utóbb utcára kerül, a szociális ellátásért felelősként ismét az önkormányzatot terheli az ehhez fűződő, Mötv.-ből fakadó kötelezettsége.

A polgármester eljárásom során nem igazolta azt, hogy döntéshozatalánál mérlegelte azt a szempontot, hogy a hagyatéki követelés teljesítése a kötelezett lakhatását is veszélyeztetheti. Az is egyértelműen igazolódott, hogy a szociális helyzetet méltányoló egyéb megoldásra a helyi önkormányzat szociális rendelete a panaszos kérelme elbírálásakor nem adott lehetőséget. Mindezekkel együtt a vizsgálatban feltárt tények azt támasztják alá, hogy a szociális támogatás eljárásom során megismert módon történő megtérítttetése elvezethet odáig, hogy *az önkormányzat szociális eljárásának lehetséges következményeként* a kérelmező elveszítheti lakóházát, s azzal együtt a lakhatását is.

*A vizsgálat során nem sikerült igazolni azt, hogy a döntéshozó a kedvezményezett/kötelezett hajléktalanná válását, mint következményt, döntésének kialakításánál számba vette és normatív módon nem állt rendelkezésre az a megelőző mechanizmus, amely megakadályozhatta volna a lakhatás elveszítését a közköltség visszatérítésére irányuló eljárás során.*

*A vizsgálat során feltárt tények azt támasztják alá, hogy a polgármesteri határozat következtében a panaszos szociális kérelme benyújtását megelőző helyzetéhez képest nagyobb szociális hátrányba kerülhet, e hátrányokozás miatt pedig felmerül a szociális biztonsághoz való joggal összefüggő visszásság veszélye.*

Azt is meg kell jegyezni, hogy a panaszos beadványában sérelmezte azt is, hogy a polgármester évek óta nem hívja be közmunkára. Az eset szociális oldalát e szempontból tovább elemezve azt is megállapíthatjuk, hogy az önkormányzat közfoglalkoztató, tehát módja és lehetősége van arra, hogy helyben munkát biztosítson a támogatott számára, amelyből a kötelezett a temetés költségeit – az önkormányzati rendelet szabályai szerinti rendben, részletekben – visszafizetheti az önkormányzatnak.

*4.4. A szegregációs körforgás és a hajlék elvesztésének veszélye*

Az AJB-6510/2013. számú ügyben született jelentésemben már felhívtam a figyelmet a szegregációs körforgás[2] jelenségének következményeire. A hazai kutatások szerint a társadalmi változások eredményeként a jobb jövedelmi helyzetben lévő tulajdonosok az öreg, elavult, komfort nélküli lakóházakból elköltöznek, azokat jobbára a társadalom legelesettebb rétegei közül kikerülők veszik birtokukba. Arra is rámutattam, hogy az alacsony státuszú lakóterületeken fekvő leromlott állagú, elöregedett, életveszélyes, vagy ahhoz közeli állapotú lakóépületekben nagy számban mélyszegénységben élők, vagy éppen idősek, egyedülállók laknak, akik – szociális helyzetük miatt – az épülettel kapcsolatos jókarbantartási kötelezettségüknek sem mindig tudnak eleget tenni, mert ehhez a megfelelő anyagi feltételek többnyire nem állnak rendelkezésre. A hátrányos körülmények között élők esetében pedig a fedél elvesztésének esélye is nagyobb, ha lakóházuk állagromlását nem tudják megakadályozni.

Abban az esetben, ha a panasz alapján vizsgált lakóház értékesítésre, kényszerértékesítésre kerül, az önkormányzat hozzájut a megelőlegezett 96 ezer forinthoz, a rászoruló viszont elhagyni kényszerül a lakhatását biztosító lakóházát az ingatlan értékesítése – a közköltség és járulékos költségeinek levonása – után fennmaradó összegből vásárolhat a településen másik, vagy másik településen egy ingatlant.

További lehetőség egy lakás, lakóház piaci bérbevétele a közköltség és a járulékos költségek kiegyenlítését követően fennmaradó összegből – már amennyiben erre egy kis településen lehetőség van. A panaszos jelenlegi egzisztenciális helyzetét, illetve az ingatlanok piaci árát figyelembe véve azonban valós az a veszély, amit ebben az esetben számára a szegregációs körforgás, illetve annak végső következménye: az utcára kerülés jelent.

Amint fentebb már utaltam rá, még a hitelszerződésen alapuló követelés behajtására irányuló pénzintézeti eljárásban is biztosított az adós számára egy lépcsőzetes eljárási rend: a követelés kiegyenlítésére való felszólítás, annak sikertelensége esetén nyitva álló egyeztetési lehetőség, per előtti megegyezés, stb., mielőtt az adós ingatlana per, értékesítés, árverezés alá kerül. De nyitva áll a jogi lehetőség arra is, hogy az adós lakása önkormányzati bérlői jogviszony keretében történő további használatának lehetőségével élhessen.

*Amíg azonban a piaci helyzet miatt bajbajutott lakáshitelesek számára viszonylag kiszámítható módon nyújt iránymutatást a törvény és az önkormányzat rendelete a követelés adós által lakott lakás bevonásával történő kiváltása terén nyitva álló lehetőségről, addig az eleve hátrányos helyzetből induló rászoruló (köztemetés) közköltség utólagos megtérítésével kapcsolatos, hagyatéki követeléssé átalakuló kötelezettségének teljesítését hasonló jogi eszközök nem segítik.*

A közköltség visszatéríttetésének vizsgálatánál szükséges azt is számba venni, hogy amennyiben a követelések behajtásánál a bírósági végrehajtási eljárások sem vezetnek eredményre, az önkormányzat a követelések behajthatatlanná minősítésére és a nyilvántartásokból történő törlésének eszközével is élhet. Amennyiben ugyanis az eltemettetésre köteles rászorulónak ingó vagy ingatlan hagyatéka nem volt, vagy a hagyatéki eljárás befejezését követően megállapítható, hogy nincs végrehajtás alá vonható vagyona, illetve a hagyaték értéke a követelés kielégítését nem teszi lehetővé, a követelés behajthatatlanná válik, és az önkormányzat erre hatáskörrel rendelkező szerve – a behajthatatlanság tényének és mértékének bizonyítása mellett – dönthet a tartozás leírásáról.

Az önkormányzat a polgári jogviszonyokból származó behajthatatlan követeléseiről lemondhat. A behajthatatlan követeléseket a számvitelről szóló 2000. évi C. törvény 3. § (4) bekezdés 10. pontja határozza meg, mely szerint behajthatatlan követelés az a követelés,

a) amelyre az adós ellen vezetett végrehajtás során nincs fedezet, vagy a talált fedezet a követelést csak részben fedezi (amennyiben a végrehajtás közvetlenül nem vezetett eredményre és a végrehajtást szüneteltetik, az óvatosság elvéből következően a behajthatatlanság - nemleges foglalási jegyzőkönyv alapján - vélelmezhető),

[2] Ezt a folyamatot elemzi és írja le Ladányi János és Szelényi Iván tanulmánykötetükben Ladányi János-Szelényi Iván: A kirekesztettség változó formái Napvilág kiadó (2004) 78. oldal

b) amelyet a hitelező a csődeljárás, a felszámolási eljárás, az önkormányzatok adósságrendezési eljárása során egyezségi megállapodás keretében elengedett,
c) amelyre a felszámoló által adott írásbeli igazolás (nyilatkozat) szerint nincs fedezet,
d) amelyre a felszámolás, az adósságrendezési eljárás befejezésekor a vagyonfelosztási javaslat szerinti értékben átvett eszköz nem nyújt fedezetet,
e) amelyet eredményesen nem lehet érvényesíteni, amelynél a fizetési meghagyásos eljárással, a végrehajtással kapcsolatos költségek nincsenek arányban a követelés várhatóan behajtható összegével (a fizetési meghagyásos eljárás, a végrehajtás veszteséget eredményez vagy növeli a veszteséget), amelynél az adós nem lelhető fel, mert a megadott címen nem található és a felkutatása igazoltan nem járt eredménnyel,
f) amelyet bíróság előtt érvényesíteni nem lehet,
g) amely a hatályos jogszabályok alapján elévült.

Annak mérlegelésére, hogy egy, adott esetben 96 ezer forint összegű követelés behajtása arányban áll-e egy 2 millió forintra értékelt lakóház jelentette lakhatás elveszítésével, a jogszabály nem biztosít lehetőséget.

A hajléktalanná válás megelőzésével kapcsolatos kötelezettség a temetés költségeinek visszatérítésére irányuló eljárás során is terheli az önkormányzatot, úgy is mint jogalkotót, és úgy is mint egyedi ügyben döntéshozót. Éppen azért, mert a vizsgált támogatás a szociális ellátás körébe, a Szoctv. hatálya alá tartozik, szükségesnek ítélem nagyobb hangsúlyt fektetni a megelőzésre, annak érdekében, hogy a szociális támogatás megállapításának lehetséges következményeként kérelmező ne kerülhessen még kiszolgáltatottabb helyzetbe.

A súlyosan méltánytalan következményekkel járó eljárások elkerülése érdekében különösen méltányolandó körülményként szükségesnek tartom jogszabályban meghatározni azokat a feltételeket, melyek legalább a visszatérítendő szociális támogatás és a lakhatást biztosító vagyon (örökség) hagyatéki hitelként való elismertetése tekintetében arányosnak tekinthető, illetve további – önkormányzati rendeletben rögzített, normatív, mindenki által megismerhető – szabályokat (részletfizetés, közköltség közfoglalkoztatás biztosításával történő megtérítése, a lakóház visszabérlésének biztosítása, stb.), amelyek proaktív módon járulhatnak hozzá a köztartozás lakhatás megőrzését is biztosító visszafizetéséhez.

*Az önkormányzat köteles felelős gazdálkodást folytatni, de a tulajdonosi érdekei érvényesítése során is fennáll az önkormányzat, mint szociális hatáskör címzettjének a felelőssége: a közköltség visszatéríttetésére irányuló törekvése nem eredményezheti azt, hogy szociálisan rászoruló személy szociális eljárás következményeként hosszú távon hátrányosabb helyzetbe kerüljön, végső soron hajléktalanná váljon. Megelőző intézkedések hiányában fennáll a veszélye annak, hogy a panaszos esetéhez hasonlóan a köztartozás visszatérítése során a rászorulók szociális biztonsághoz való joga sérül. A lakhatás megőrzése, a hajléktalanná válás Alaptörvényből levezethető és Mötv.-ben deklarált célja elérése érdekében szükségesnek tartom jogszabályban megteremteni a megelőlegezett közköltség visszatérítésére irányuló eljárásokban, a különös méltánylást érdemlő esetekben alkalmazható kedvezmények, megelőző intézkedések rendszerét.*

Végezetül szeretnék rámutatni arra, hogy fennáll az elvi lehetősége annak is, hogy a hagyatéki követeléssel terhelt lakóingatlant maga az önkormányzat szerezze meg. A közköltség megtérítttetésére vonatkozó szabályok viszont arra nem biztosítanak garanciát, hogy amennyiben a közköltség visszatérítését célzó hagyatéki követelés fejében az önkormányzat szerezi meg az örökölt lakóingatlant, köteles-e, s ha igen, mely esetekben köteles a lakás további – például önkormányzati bérlői jogviszony keretében történő – használatának lehetőségével az egyébként szociálisan rászoruló kötelezett további lakhatását biztosítani.

*Fentiek okán ezért szükséges tartom felhívni a figyelmet arra is, hogy az eset során alkalmazott módszer hátrányos joggyakorlat kialakulásának is teret enged. Nyitva áll a lehetősége annak, hogy az önkormányzatok kiszolgáltatott emberektől, méltánytalan eljárás során, a lakóingatlan értékéhez képest aránytalanul alacsony összegű követelés behajthatóvá tétele érdekében, mérsékelt áron úgy szerezzenek meg lakóingatlanokat , hogy ezáltal a szociálisan támogatott személy hátrányosabb körülmények közé kerülhet. Emiatt elengedhetetlennek tartom olyan garanciális szabályok magasabb szintű jogszabályban történő rögzítését is, amelyek e gyakorlat kialakulását megakadályozhatják.*

*A közköltség követelésként történő behajtásának folyamatában a rászorulók esetében várható szociális következmények felmérése érdekében ezért szükséges meghatározni legalább egy küszöbértéket, amely rögzíti a közköltség követelésének összegéből valamint a követelés alá vont lakóingatlan értékéből képzett arányt, amely arányszám alatt az önkormányzat a közköltség visszatéríttetésével összefüggő, tulajdonosi jogkörébe tartozó döntés során a rászoruló lakhatását jelentő ingatlan kényszerértékesítését nem kezdeményezheti.*

## *Összegzés*

Számos jelentésemben hivatkozom az Ajbt. azon rendelkezésére, amely a biztos kötelezettségévé teszi, hogy *tevékenysége során megkülönböztetett figyelmet fordítson a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok jogainak a védelmére*. Ezen kötelezettség alapján a korábbi országgyűlési biztosok az ombudsman-intézmény megalakulásától kezdődően minden rendelkezésre álló eszközzel – helyszíni ellenőrzések, hivatalból indított 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 – mint az Alaptörvényben is rögzített alapvető jogok – szempontjából nincs jelentősége annak, hogy az érintettek a jelenlegi kiszolgáltatott helyzetükbe önhibájukból vagy önhibájukon kívül kerültek.

A jogalkalmazó települési önkormányzattól nem csupán elvárható, hanem kifejezett *kötelezettsége*, hogy polgárai megfelelő tájékoztatást kapjanak az egyes állami, önkormányzati ellátási formákról, azok igénylésének és igénybevételének feltételeiről. Ez a követelmény az alacsony társadalmi státuszú csoport tagjaival összefüggésben kiemelt jelentőségű. A jelenlegi gazdasági helyzet által előidézett nehéz élethelyzetek miatt a szociális ügyekben eljáró hatóságok kiemelt feladata, hogy eljárásaik során a rászoruló polgárok segítségére legyenek, és a tisztességes eljáráshoz való jog jogállami szellemében, kellő körültekintéssel eljárva előzzék meg azt, hogy az eleve hátrányos helyzetben lévő kérelmezők az önkormányzat szociális eljárásának lehetséges következményeként még hátrányosabb helyzetbe kerüljenek.

**Intézkedéseim**

Fentiekre figyelemmel a jelentésemben feltárt, alapvető joggal összefüggő visszás, illetve a jogsérelem közvetlen veszélyét magában hordozó helyzet, valamint a visszásságok jövőbeni bekövetkezésének megelőzése érdekében

1. az Ajbt. 37. §-a alapján felkérem a Miniszterelnökséget vezető minisztert, hogy

- vizsgálja meg a jogszabályi feltételeit egy olyan módszernek, amely a lakhatás megőrzése mellett biztosítja a közköltség visszatérítését abban az esetben is, ha a közköltség fedezete a lakhatást egyedül biztosító lakóingatlan, és amely egyúttal garantálja azt is, hogy a szociálisan rászoruló, mélyszegénységben élő személy a közköltség követelésként történő behajtásának következményeként nem kerül hosszabb távon hátrányosabb helyzetbe.
- vizsgálja felül a megelőlegezett közköltség visszatérítésére irányuló eljárások különös méltánylást érdemlő eseteiben alkalmazható kedvezmények, megelőző intézkedések szabályozásának rendszerét, különös figyelemmel a halmozottan hátrányos helyzetben élőkre.

2. az Ajbt. 32 § (1) bekezdése alapján kezdeményezem *Zsadány Község Önkormányzata Képviselőtestületénél,* hogy a jelentésemben foglalt szempontok figyelembevételével vizsgálja felül a panaszos

- téli tüzelővel való ellátásának feltételeit,
- közfoglalkoztatásának lehetőségét,
- a lakhatáshoz kapcsolódó rendszeres kiadások viseléséhez biztosított települési támogatásra való jogosultságát, miután kérelmező a családsegítő szolgálat segítő közreműködése mellett a jogosultsági feltételeknek való megfelelésről gondoskodott.

3. az Ajbt. 32 § (1) bekezdése alapján felhívom Zsadány Község Önkormányzat jegyzőjét, hogy a jövőben a hozzá benyújtott kérelmeket szabályszerű eljárás során, a hatályos jogszabályi rendelkezéseknek megfelelően bírálja el, szociális támogatásokkal kapcsolatos eljárását mindenkor a Ket. illetve az ágazati jogszabályok rendelkezései alapján, a kérelmező jogbiztonsághoz, szociális biztonsághoz fűződő jogát szem előtt tartva, a hatósági ügyek tisztességes intézésének követelményének is megfelelve folytassa le.

Budapest, 2016. május

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának**
**és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettes**
**Közös jelentése**
**az AJB-136/2016. számú ügyben**

Előadók: dr. Schnörch Rita
dr. Herke Miklós
Radnai Anna

**Az eljárás megindulása**

Magánszemély beadvánnyal fordult az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalához, amelyben kifogásolta, hogy a mohácsi vágóhíd környezetvédelmi engedélyeztetését megelőző, 2014. március 10-én tartott közmeghallgatásról csak egy ismeretlen személy által készített, postaládájába bedobott szórólapból értesült. Sérelmezte, hogy a közmeghallgatásra a meghívó a helyben szokásos módokon nem került közzétételre. Álláspontja szerint kevés azoknak a száma, akik rendszeresen tanulmányozzák a polgármesteri hivatal hirdetőtábláját, és csak a szórólapnak köszönhető, hogy a lakosok közül sokan megjelentek a közmeghallgatáson.

A beadvány alapján felmerült 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 vizsgálatot indítottam.

Vizsgálatunk során tájékoztatást kértünk Mohács Város Önkormányzata jegyzőjétől (a továbbiakban mohácsi jegyző), a Baranya Megyei Kormányhivataltól, a Miniszterelnökségtől, valamint az Igazságügyi Minisztériumtól.

**Az 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 a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni."]

**Alkalmazott jogszabályok**

- A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Kvt.);
- Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.);
- a közterület-felügyeletről szóló 1999. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Kftv.);
- A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.);
- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.);
- A környezeti hatásvizsgálati és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról szóló 314/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Kr.).

**A megállapított tényállás**

*I.* A panaszos a mohácsi vágóhíd környezetvédelmi engedélyeztetését megelőzően, Mohácson 2014. március 10-én megtartott közmeghallgatásról úgy értesült, hogy ismeretlen személy(ek) szórólapot dobtak be postaládájába. Miután az eseményről más módon nem szerzett tudomást, az érintett hatóságoktól megpróbálta megtudni, feltárni a társadalmi részvételre vonatkozó előírásokat, saját értesülésének szabályosságát.

Az általa megkeresett Dél-dunántúli Környezetvédelmi és Természetvédelmi Felügyelőség (a továbbiakban: Felügyelőség) a nyilvánosság tájékoztatására vonatkozóan arról tájékoztatta, hogy a Kr. alapján a Felügyelőségnek az eljárás megindulásáról szóló közleményét meg kell küldenie a tevékenység telepítési helye szerinti település jegyzőjének, aki a kézhezvételt követően haladéktalanul, de legkésőbb öt napon belül gondoskodik annak közterületen és a helyben szokásos egyéb módon történő közhírré tételéről. Az érintetteket arról is tájékoztatnia kell, hogy a kérelembe és mellékleteibe hogyan (és mikor) lehet helyben betekinteni. Az eljárás megindulásáról szóló közlemény tartalmazhatja a közmeghallgatásra vonatkozó adatokat is. Ennek megfelelően a Felügyelőség közleményében megjelölte a közmeghallgatás helyére és idejére vonatkozó információkat.

A hatóság azt is közölte, hogy a mohácsi jegyző az eljárás megindításáról szóló közleményt 2014. február 6. napján harminc napra a Mohácsi Közös Önkormányzati Hivatal hirdetőtáblájára kifüggesztette. A közleménybe és mellékleteibe a hivatal Városfejlesztési Osztályának 9. számú irodájában lehetett betekinteni. A környezetvédelmi hatóság a közzététel módját illetően úgy foglalt állást, hogy a jegyző hatáskörébe tartozó kérdés annak eldöntése, hogy mi a közhírré tétel helyben szokásos módja. Jelezte, a közmeghallgatáson nagy számban megjelentek a helyi lakosok, és ott észrevételeiket megtették, így lehetőségük volt ügyféli jogaik gyakorlására. A Felügyelőség a döntéshozatal során érdemben megvizsgálta és értékelte az ott elhangzottakat. A Mohács 0145/21. hrsz. alatti sertésvágó-, csontozó és daraboló üzem létesítésére és üzemeltetésére vonatkozó egységes környezethasználati engedély 2014. július 22-én jogerőre emelkedett.

A panaszos ezt követően a jegyzőnél kifogásolta, hogy a közmeghallgatás idejére és helyére vonatkozó információk a honlapon túl, további helyi fórumokon (Önkormányzati Hírek hetilap, www.mohacsiujsag.hu internetes portál) nem jelentek meg. A jegyző válaszlevelében hatáskörének hiányát állapította meg, a panaszra érdemben választ nem adott.

*II. A Mohácsi Jegyző tájékoztatásának[1] összefoglalása:*

A hirdetmény közzétételével kapcsolatban azt a választ kaptuk, hogy a meghívó 2014. február 6. és március 10. között volt megismerhető az önkormányzat honlapján. A webes archiválásra nem rendelkeznek előfizetéssel, így a közzétételt igazoló dokumentumot nem tudtak rendelkezésünkre bocsátani. Arra a kérdésünkre, hogy a Felügyelőség közleménye a Kr. előírása szerint közterületen is elhelyezésre került-e, a jegyző azt válaszolta, hogy a hirdetmény 2014. február 6. és március 10. között a hivatal épületében, mint közintézményben került kifüggesztésre, és mint ilyen, közterületnek minősül. Kitért arra is, hogy a hivatal épülete akadálymentesített, így a fogyatékkal élők is hozzáférhettek a zöldhatósági hirdetményhez. Azon kérdésünkre, hogy miként állapította meg a közzététel helyben szokásos módját, a jegyző nem adott választ.

*III. Baranya Megyei Kormányhivatal tájékoztatásának[2] összefoglalása:*

III.1. A Baranya Megyei Kormányhivataltól (a továbbiakban: Kormányhivatal) abban kértünk állásfoglalást, szükséges-e a képviselő-testületnek meghatároznia, hogy az egyéb hatóságoktól érkező közlemények közzétételének mi a helyben szokásos módja, vagy azt a jegyző önállóan dönti el. A képviselő-testület a helyi Szervezeti és Működési Szabályzatról szóló rendeletében (a továbbiakban: SZMSZ) ugyanis az önkormányzati rendeletek kihirdetésével összefüggésben meghatározza a helyben szokásos módot.

A kormánymegbízott a vonatkozó jogszabályi előírások ismertesét követően kifejtette, hogy a közlemények hatóság általi közhírré tétele az államigazgatási eljárás egyik eleme, amely központi jogszabályban szabályozható, nem helyi társadalmi viszony, szabályozása nem tartozik a képviselő-testület feladat és hatáskörébe.

[1] 4862/2015., 4862-2/2015.
[2] BAB/4/611-2/2015.

Eredeti jogalkotói hatáskörben tehát nincs lehetőség az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásban lefolytatott közhírré tétel helyben szokásos módjának helyi szabályozására.

A Kvt. 110. § (7) bekezdés 12. pontja kizárólag a Kormányt hatalmazza fel, hogy rendeletében az egységes környezethasználati engedélyezési eljárás részletes szabályait megállapítsa. Ez alapján került a Kr. a megalkotásra.

Az Alaptörvény, és az Mötv. szabályaiból következően az önkormányzat jogalkotói jogkörében nem alkothat törvényi felhatalmazás hiányában végrehajtási szabályt. Tekintettel arra, hogy olyan jogszabályi kötelezettség nincs, amely elrendelné, hogy a képviselő-testület határozza meg az egységes környezethasználati engedélyezési eljárás vonatkozásában a hatóságoktól érkező közlemények közzétételének helyben szokásos módját, származékos jogalkotói jogkörben nincs mód önkormányzati rendelet alkotására.

A központi jogszabályok számos államigazgatási eljárásban eltérő szabályozási megoldást alkalmazva rendelkeznek a közhírré tételről. Az egyik megoldás, amikor a közszemlére (közhírré) tétel módjáról és annak időtartamáról az érintett határozatban kell rendelkezni.[3] Több jogszabály meghatározza, hogy a közhírré tételhez fűződő jogkövetkezmény milyen cselekményhez fűződik.[4]

Hasonló rendelkezés hiányában az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásban történő közhírré tétel településenként, a jegyző mérlegelésétől függően eltérő módon történhet. Az Mötv. 51. § (2) bekezdése szerint az önkormányzat képviselő-testülete köteles a helyi önkormányzati rendelet kihirdetésének helyben szokásos módját helyi jogszabályban, az SZMSZ-ben rendezni, amennyiben nincs az önkormányzatnak hivatalos lapja. Természetesen nincs jogi akadálya annak, hogy a jegyző saját hatáskörben a hatósági közleményeket az önkormányzati rendeletben meghatározott, helyben szokásos módon tegye közzé, azonban erre nem kötelezhető.

Kifejtette ugyanakkor, hogy a jogbizonytalanság megszüntetése érdekében támogatható az alapvető jogok biztosának a Kr. módosítására irányuló Kormányhoz intézett javaslata.

III.2. A kormánymegbízott újabb megkeresésünkre kifejtette[5], hogy az Mötv. a „helyben szokásos" kifejezést az önkormányzati rendelet kihirdetése[6], valamint a 113. §-ban előírt közzétételi kötelezettség[7] vonatkozásában tartalmazza.

Az Alkotmánybíróság 47/1993. (VII. 2.) számú határozatában foglalkozott az önkormányzati rendelet helyben szokásos kihirdetési módjával, különös tekintettel arra az esetre, amikor egyszerre több kihirdetési módot határozott meg az SZMSZ.

---

[3] Például a Vásárhelyi-terv I. ütemében megvalósuló Cigánd-Tiszakarádi és Tiszaroffi árvízi tározók területével érintett földrészletek jegyzékéről, valamint az egyszeri térítés, az igénybevétel és a kártalanítás részletes szabályairól szóló 4/2005. (II. 22.) KvVM-FVM együttes rendelet korábban hatályos, 2. §-a szerint:
*„(1) A környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőség (a továbbiakban: vízügyi hatóság) az érintett földrészletek tározóba történő sorolásáról a VTT tv. 4. §-ában meghatározott beruházó (a továbbiakban: beruházó) kérelmére, a VTT tv. 5. § (2) bekezdésére figyelemmel tározónként egy határozattal dönt. A kérelemhez mellékelni kell a tározó területével érintett földrészletek egy hónapnál nem régebbi hiteles tulajdoni lapját.*
*(2) A határozat közlése hirdetményi úton történik."*

[4] Például a mező- és erdőgazdasági hasznosítású földek végrehajtási, felszámolási vagy önkormányzati adósságrendezési eljárás keretében árverés útján történő értékesítésének szabályairól szóló 191/2014. (VII. 31.) Korm. rendelet 4. § (4) bekezdése szerint: „ *Az árverési hirdetményt az árverést megelőzően legalább 30 napon át és legalább az árverést megelőző 5. napig kell a hirdetőtáblán kifüggesztve tartani és a kormányhivatal internetes honlapján elérhetővé tenni. Az árverés közhírré tételéhez fűződő jogkövetkezmény a mezőgazdasági igazgatási szerv hirdetőtábláján történő kifüggesztéshez kapcsolódik",* vagy a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény 122. § (6) bekezdés szerint: *„Az árverés közhírré tételéhez fűződő jogkövetkezmény az elektronikus árverési hirdetmények nyilvántartásában történő közzétételhez kapcsolódik".*

[5] BAB/4/611-4/2015.

[6] Az Mötv. 51. § (2) bekezdése szerint az önkormányzati rendeletet a képviselő-testület hivatalos lapjában vagy a *helyben szokásos – a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott módon* – ki kell hirdetni.

[7] A Mötv.113. §-a szerint: „A helyi önkormányzat költségvetési, a költségvetés teljesítési és szakmai tevékenységének bemutatására, értékelésére vonatkozó adatainak jogszabályban meghatározott körét a jegyző legalább évente *a helyben szokásos módon közzéteszi".*

Az Alkotmánybíróság megállapításai a jelenlegi jogszabályi környezethez is illeszkednek, álláspontjuk szerint az önkormányzati rendeletnek a „helyben szokásos mód" szerinti kihirdetése magában foglalja annak a lehetőségét is, hogy az önkormányzati rendelet hiteles szövege egyidejűleg két helyen és módon kerüljön kihirdetésre. Az önkormányzati rendelet akkor tekinthető kihirdetettnek, ha kihirdetésére valamennyi, az SZMSZ-ben meghatározott módon sor került, továbbá az önkormányzati rendelet kihirdetése nem történhet eltérő időpontban.

A jogszabály kihirdetése annak egyik érvényességi kelléke, azért, hogy a jogszabály megismertetése révén a jogkövetés biztosítható legyen. A kormánymegbízott tapasztalatai szerint elenyésző számú kivétellel *az önkormányzati rendeletek helyben szokásos kihirdetési módja a hirdetőtáblán történő kifüggesztés. A hirdetőtáblán kifüggesztett helyi rendelet korlátozott ideig tekinthető meg, továbbá jellemzően kevés érdeklődést vált ki a helyi lakosságból.*

A Mötv. a rendelet kihirdetésén túl további közzétételi kötelezettségeket rögzít az önkormányzat működése: így az SZMSZ és a közmeghallgatás kapcsán.[8] A jogszabály szövege ugyan nem tartalmazza a „helyben szokásos módon" kifejezést, azonban nyilvánvaló, hogy az említett esetekben is arra kell törekednie a képviselő-testületnek, hogy a polgárok a település jellegzetességeinek megfelelő módon, könnyen megismerjék a közzétett információkat.

Az SZMSZ-ek e vonatkozásban eltérő megoldásokat tartalmaznak. *Egyes önkormányzatok* a képviselő-testületi üléseken, közmeghallgatásokon, önkormányzati rendezvényeken történő *lakossági részvétel növelése érdekében további közzétételi módokat is alkalmaznak*, egyebek között a helyi sajtóban történő közlést, helyi televízióban történő megjelenítést. Más önkormányzatok a rendeletek kihirdetésének helyben szokásos módját az önkormányzati hirdetményekre, így a Mötv. 113. §-ában meghatározott adatokra is alkalmazni rendelik.

Az önkormányzatok jelentős része ugyanakkor nem szabályozza az önkormányzati hirdetmények közzétételének helyben szokásos módját. A kormánymegbízott álláspontja szerint ebben az esetben sem vitatható a jegyző eljárásának jogszerűsége. Az Mötv. 113. §-ában meghatározott adatok a jegyző döntése szerint, jellemzően a rendeletek kihirdetésének helyben szokásos módján kerülnek közzétételre. A kormánymegbízott álláspontja szerint *egy településen belül többféle helyben szokásos kihirdetési, hirdetményi, értesítési, tájékoztatási, közhírré tételi illetve közzétételi mód létezhet.* A helyi sajátosságok és a hirdetmény tartalma alapján történő megkülönböztetés nem jogsértő, hanem célszerű, javasolható megoldás. A felsorolt értesítési formák egyes jogszabályokban és a Ket. korábbi állapotának indokolásában a helyben szokásos mód példálózó esetei is voltak. Mivel az értesítés, tájékoztatás egyfajta formájáról van szó, ennek megválasztása és alkalmazása nem a Ket. szerinti eljárási kérdésben való döntés, így a jogorvoslat biztosítása fel sem merülhet. A Mötv. 113. §-ában foglalt közzétételi kötelezettség megvalósulásának ellenőrzése kapcsán azt közölte, hogy e rendelkezés hatályba lépése óta a közzétételi kötelezettség vonatkozásában nem merült fel olyan körülmény, mely célvizsgálat lefolytatását indokolta volna.

*III. Az Igazságügyi Miniszter tájékoztatásának[9] összefoglalása:*

A Kr. előírásainak ismertetését követően közölte, hogy a hatósági ügy a környezetvédelmi hatóság előtt indul meg, mely hatóság a Ket. és a Kr. előírásainak megfelelően értesíteni köteles az ügyfeleket az eljárás megindításáról. Az értesítési kötelezettség tehát főszabály szerint a környezetvédelmi hatáskörrel rendelkező illetékes hatóságot terheli. A Kr. emellett garanciális szempontból – annak érdekében, hogy a környezeti információ minden érintett számára eljuthasson – a hatóságot a honlapon való közlemény közzétételére, valamint a jegyzőt a közlemény közterületen és a helyben szokásos egyéb módon történő közhírré tételére kötelezi.

Hangsúlyozta, nem a közlemény közhírré tételéhez, hanem az ügyben eljáró környezetvédelmi hatóság értesítéséhez fűződik joghatás.

---

[8] Az Mötv. 53. § (1) bekezdés e) pontja alapján a képviselő-testület a szervezeti és működési szabályzatában köteles rendelkezni a nyilvánosság biztosításáról, valamint az 54. § szerint évente legalább egyszer előre meghirdetett közmeghallgatást köteles tartani. A közmeghallgatás szabályait szintén az SZMSZ-ben kell rögzíteni.

[9] XX-ÁJFO/199/3/2015.

*Egyetlen jogszabály sem rögzíti, hogy mi minősül helyben szokásos módnak.* Az Mötv. 51. § (2) bekezdése csupán azt mondja ki, hogy az önkormányzati rendeletet a képviselő-testület hivatalos lapjában vagy a helyben szokásos – a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott – módon ki kell hirdetni. *Ez a szabály az Mötv. 51. § (6) bekezdése alapján irányadó a képviselő-testület normatív határozatainak közzétételére is.* A helyben szokásos módon történő közzétételt írja elő a Mötv. 113. §-a is. Az Mötv. egyrészt kizárólag a helyi önkormányzat képviselő-testületének működését érintően rendelkezik a helyben szokásos módon való kihirdetésről illetve közzétételről, a jegyző hatáskörébe tartozó eljárásra viszont explicit módon nem vonatkoztatja a szabályozást. Másrészt nem értelmezi a helyben szokásos mód fogalmát. Az Mötv., elismerve az önkormányzatok helyi sajátosságait, az önkormányzatok képviselő-testületeire bízza annak meghatározását, hogy mit kell helyben szokásos mód alatt érteni. Fentiekből következik, hogy *az SZMSZ-ben meghatározott helyben szokásos módnak minősülő esetek az önkormányzati rendelet, a képviselő-testület normatív határozatai, valamint az önkormányzat költségvetésével kapcsolatos adatok nyilvánosságra hozatalára vonatkoznak.*

Az Mötv. rendelkezései alapján tehát a jegyző nincs kötve az SZMSZ-ben foglalt meghatározáshoz, akár az SZMSZ-ben nem említett csatornákat is helyben szokásos módnak minősíthet. Kiemelte, *reálisnak tekinthető az a megoldás is, miszerint a jegyző – a Mötv. kifejezett előírása nélkül is – az SZMSZ-ben foglalt meghatározást érti a helyben szokásos mód alatt.* Ezt a logikát támaszthatja alá az, hogy a jegyző tipikusan a helyi szabályozáshoz kapcsolódó ügyeket a helyi önkormányzat képviselő-testületével azonos közigazgatási egységre kiterjedően, az önkormányzattal szoros együttműködésben látja el.

Megállapította, hogy bár a Mötv. nem írja elő a jegyző számára a képviselő-testület SZMSZ-ében foglalt meghatározás alkalmazását, a helyben szokásos módon történő közzététel évtizedek óta ismert és alkalmazott jogintézmény, ami kellő rugalmasságot biztosított a helyi viszonyokhoz történő alkalmazkodáshoz.

Hangsúlyozta, hogy a helyben szokásos mód jegyző általi meghatározása, illetve adott esetben a közlemény közhírré tételi módjának megválasztása nem a hatósági eljáráshoz kapcsolódó kérdés, ennélfogva erről hatósági döntés sem születik.

*IV. A Miniszterelnökséget vezető miniszter tájékoztatásának[10] összefoglalása:*

Véleménye szerint a *jegyző nem dönthet korlátlanul arról, mely közzétételi módokat tekinti helyben szokásosnak, figyelemmel arra, hogy ha az SZMSZ-ben meghatározásra került a helyi rendelet kihirdetésének helyben szokásos módja, az az egyéb közzétételi kötelezettségek vonatkozásában is irányadónak tekintendő.* Alkalmazhatók ettől eltérő közzétételi módok is, azonban megjegyezte, nem jellemző a Ket. 80. § (4) bekezdésében[11] felsoroltakon kívüli módozat alkalmazása.

A helyben szokásos mód meghatározása nem minősül közigazgatási hatósági eljárásnak, így az „ellene" biztosítható jogorvoslat is fogalmilag kizárt. Amennyiben helyi önkormányzati rendeletben szabályozásra kerül a kérdés, akkor azzal összefüggésben – törvényességi felügyeleti jogkörben – a kormányhivatal jogosult állást foglalni, és adott esetben intézkedést kezdeményezni.

A konkrét ügyben a hivatkozott közlemény közzétételéhez közvetlenül nem fűződik joghatás, az az eljáró hatóság általi közzétételhez kötődik, és a jogorvoslat is annak kapcsán merülhet fel. Véleménye szerint ezen eljárás során a helyben szokásos módon történő kifüggesztéssel kapcsolatosan a jogbiztonság nem veszélyeztetett.

---

[10] JHÁT/219/2/2015.

[11] A Ket. 80. § (4) bekezdése szerint: *„A hirdetményt a hatóság hirdetőtáblájára és az ügyfél lakcíme, az ügy tárgyát képező ingatlan vagy tevékenység gyakorlásának vagy a jogellenes magatartás elkövetésének helye szerinti, valamint a hatásterületen lévő önkormányzat hirdetőtábláján ki kell függeszteni, a központi rendszeren és a hatóság elektronikus tájékoztatásra szolgáló honlapján közzé kell tenni, ezenkívül az önkormányzat hivatalos lapjában – ennek hiányában a helyi lapban –, valamint a hatóság hivatalos lapjában is közzétehető. Ha a hatóság kijelölés alapján jár el, a hirdetményt a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező, valamint a kijelölés alapján eljáró hatóság is kifüggeszti és közzéteszi".*

*IV. A Baranya Megyei Kormányhivatal Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főosztály tájékoztatásának[12] összefoglalása*

A kormányhivatal, mint a Felügyelőség jogutódja közölte, hogy a közmeghallgatás nagyszámú érdeklődés mellett került megtartásra, az érintett nyilvánosság részéről számos kérdés, észrevétel érkezett a kormányhivatal jogelődjéhez. A kormányhivatal jogelődje a közmeghallgatáson elhangzottak összefoglalásáról jegyzőkönyvet készített, és azt a Kr. 9. § (9) bekezdésének megfelelően elektronikus úton honlapján, 2014. április 21. napján közzétette, de ezen kívül a hivatali hirdetőtáblájára is kitette ugyanezen a napon.

A jogelőd hatóság a döntéshozatal során a Kr. 10. § (1) bekezdése értelmében, az érintett nyilvánosságtól kapott, a környezeti hatás szempontjából lényeges észrevételeket érdemben megvizsgálta. A 2001-54/2014. számú engedélyező határozat indokolása tartalmazza az észrevételek értékelését (ténybeli megítélését, szakterületi elemzését és a jogi következtetéseket) és a nyilvánosság bevonásának folyamatáról szóló információt. A döntést a Felügyelőség 2014. június 20. és július 6. napja között közzétette honlapján és a hirdetőtábláján.

A jegyző 2014. július 2. napján kelt iratában arról tájékoztatta a Felügyelőséget, hogy a döntés 2014. július 2. napján 15 napra a Mohácsi Közös Önkormányzati Hivatal hirdetőtábláján kifüggesztésre került. A kormányhivatal jogelődjét tájékoztatta arról is, hogy a határozat teljes szövegébe a hivatal Városfejlesztési Osztályának 9. számú irodájában van lehetőség betekinteni. A döntés 2014. július 22-én jogerőre emelkedett.

Összességében megállapították, hogy a jogelőd szerv a tárgyi engedélyezési eljárásról a Kr. előírásainak megfelelően tájékoztatta az érintett nyilvánosságot, és annak aktív részvételével folytatta le eljárását.

**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 előzőek alapján a Jegyző az ombudsman által vizsgálható közigazgatási szervnek minősül, ugyanakkor a környezetvédelmi eljárás megindulásával kapcsolatos közlemény közzététele kapcsán önálló, érdemi hatósági döntés nem született, Felügyelőséghez benyújtott tájékoztatást kérését, kifogását nem minősítették fellebbezésnek, így a panaszos számára e körben a jogorvoslati lehetőség nem volt biztosított. Az Ajbt. lehetőséget teremt számomra a jogi szabályozás alapjogi aspektusú vizsgálatára, valamint a jogszabály hiányosságával, tartalmi hibájával összefüggő intézkedések megfogalmazására. A *preventív alapjogvédelemre is hangsúlyt helyező ombudsmani gyakorlat* alapján a biztos mandátuma keretei között marad akkor, amikor az alapjogi aspektusú vizsgálathoz nélkülözhetetlen módon, eljárása keretében – éppen a konkrét 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 és elvek tekintetében**

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

[12] 6046-2/2016.

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 teszteket.

Magyarország Alaptörvényének és az Ajbt. hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait. Mindezt alátámasztandó, az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy *„az előző Alkotmány 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 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."*

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 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. A tisztességes hatósági eljáráshoz való jogot az Alaptörvény XXIV. cikke (1) bekezdése rögzít, 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.[13]

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.*[14] 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.[15]

A tisztességes eljárás (fair trial) követelménye az Alkotmánybíróság 6/1998. (III. 11.) AB határozata szerint: „*a fair trial olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet csupán megítélni. Ezért egyes részletek hiánya ellenére éppúgy, mint az összes részletszabály betartása dacára lehet az eljárás 'méltánytalan' vagy 'igazságtalan', avagy 'nem tisztességes'…*".

Az Alkotmánybíróság a 14/2004. (V. 7.) AB határozatában a tisztességes eljáráshoz való jogra vonatkozó gyakorlatát összegezve megállapította, hogy *a tisztességes eljáráshoz való jog abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye.*

A tisztességes eljárás követelménye tehát olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni. *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.

## III. Az ügy érdemében

**1.** A tényállás szerint a panasszal érintett mohácsi jegyzői eljárásra (közreműködésre) egy húsvágó üzem környezetvédelmi hatósági eljárásában került sor. A környezethasználó kérelmezte a Felügyelőségtől, hogy a Kr. 1. § (5) bekezdése alapján – előzetes vizsgálati eljárás nélkül – környezeti hatásvizsgálati eljárást folytasson le, továbbá a Kr. 1. § (4) bekezdése értelmében a környezeti hatásvizsgálati és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárást összevontan folytassa le (a továbbiakban: összevont eljárás).

A Kvt. 70. § (1) bekezdése szerint „Az egyes – külön jogszabályban megjelölt – tevékenységek környezetet terhelő kibocsátásainak megelőzésére, a környezeti elemeket terhelő kibocsátások, valamint a környezetre ható tényezők csökkentésére, illetőleg megszüntetésére irányuló, az elérhető legjobb technikán alapuló intézkedéseket az egységes környezethasználati engedélyezési eljárás során kell megállapítani".

Az összevont eljárás részletes szabályait a Kr. tartalmazza, amelynek 24. § (7) bekezdése[16] szabályozza a nyilvánosság bevonásával kapcsolatos szabályokat.

---

[13] Lásd bővebben: Váczi Péter: A jó közigazgatási eljáráshoz való alapjog és az új Alaptörvény. Magyar Közigazgatás, 2011. évi 1. szám (40-41. o.)

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

[15] 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.)

[16] A Kr. 24. § (7) bekezdése szerint „*A nyilvánosság bevonására a 8. § (1)-(3), (5)-(6) bekezdés, a 9. § és a 10. § (1) bekezdés rendelkezéseit kell alkalmazni*."

A Kr. felhívott 8. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „*A környezetvédelmi hatóság a kérelem benyújtását követően az ügyfeleknek a Ket. szerinti, az eljárás megindításáról szóló értesítésével egyidejűleg a honlapján közleményt tesz közzé*. A közlemény – az értesítésre a Ket.-ben meghatározottakon túl – tartalmazza az eljáró környezetvédelmi hatóság megnevezését, székhelyét, elérhetőségét; a környezeti hatásvizsgálat megindításának tényét; azt, hogy folyamatban van-e a 12-15. §-ok szerinti eljárás; *azt, hogy milyen módon történik a tájékoztatás és milyen lehetőségek lesznek az észrevételek megtételére, kérdések feltevésére*; milyen döntéseket hozhat a környezetvédelmi hatóság az eljárás során; *az arra vonatkozó tájékoztatást, hogy a kérelem és a mellékletek nyomtatott példányába* a környezetvédelmi hatóságnál és *a tevékenység telepítési helye szerinti település jegyzőjénél lehet betekinteni, valamint, hogy a betekintés módjáról* a környezetvédelmi hatóságnál vagy *a jegyzőnél lehet részletes felvilágosítást kapni*; valamint az elektronikus úton közzétett kérelem és mellékletek elérési helyét." Továbbá az (1a) bekezdés alapján a „*közlemény tartalmazhatja a közmeghallgatásra vonatkozó adatokat is*, ebben az esetben a közmeghallgatásról külön közzététel és közhírré tétel nem szükséges".

A Kr. 8. § (2) bekezdése szerint „A környezetvédelmi hatóság a közlemény közzétételével egyidejűleg a tevékenység telepítési helye szerinti település jegyzőjének megküldi a közleményt, a kérelem és mellékleteinek nyomtatott példányát, a feltételezhetően érintett települések jegyzőinek a közleményt. *A jegyző haladéktalanul, de legkésőbb öt napon belül gondoskodik a közlemény közterületen és a helyben szokásos egyéb módon történő közhírré tételéről*. A jegyző a közlemény közhírré tételét követő öt napon belül tájékoztatja a környezetvédelmi hatóságot a közhírré tétel időpontjáról és helyéről, a telepítési hely szerinti település jegyzője ezeken felül a kérelem és mellékletei nyomtatott példányába való betekintési lehetőség módjáról is." A (3) bekezdés szerint a közzététel időtartama legalább harminc nap.

Ezen túlmenően – az eljárás megindítása kapcsán – a Ket. 30. § (6) bekezdése úgy rendelkezik, hogy *ha jogszabály további értesítési formát nem állapít meg, a hatásterületen élő ügyfeleket és az ügyféli jogállással rendelkező*[17] *szervezeteket az eljárás megindításáról hirdetményi úton kell értesíteni. Az értesítés közhírré tehető."* A Ket. 30. § (7) bekezdése szerint „A hirdetmény és közhírré tétel útján közölt értesítés tartalmazza az ügy tárgyát és rövid ismertetését, a vélelmezett hatásterület kiterjedését, a tájékoztatást arról, hogy az érintettek hol és mikor tekinthetnek be az ügy irataiba".

Lényeges körülmény, hogy a Kvt. 98. § (1) bekezdése szerint „*A környezetvédelmi érdekek képviseletére létrehozott politikai pártnak és érdekképviseletnek nem minősülő, a hatásterületen működő egyesületeket (a továbbiakban: szervezet) a környezetvédelmi közigazgatási hatósági eljárásokban a működési területükön az ügyfél jogállása illeti meg.*"

Az előzőek alapján az összevont eljárás megindításáról a környezetvédelmi hatóság – a Kr. és a Ket. előírásainak megfelelően – *köteles értesíteni* az ügyfeleket, a társadalmi nyilvánosságot. Annak érdekében, hogy a környezeti információ minden érdekelthez eljuthasson, a Kr. – garanciális szabályként – előírja, hogy az eljárás megindításáról szóló közleményt nem csak a környezetvédelmi hatóság honlapján, hanem a tevékenységgel érintett település közterületén és a helyben szokásos egyéb módon is közzé kell tenni. Az összevont eljárás megindulásának, a közmeghallgatás időpontjának közzététele nem egy szimpla közigazgatási eljárási előírás, hanem a nyilvánosság tájékoztatását, az adott tevékenységgel érintettek[18], az érintett nyilvánosság[19] Kvt. szerinti ügyféli jogainak biztosítását, valamint a környezeti információkhoz való hozzáférését – s mint ilyen az uniós előírások érvényesülését – szolgálja.

Mindezek alapján *megállapítjuk, hogy a környezetvédelmi hatósági eljárásokban az eljárás megindításáról és a közmeghallgatás időpontjáról szóló szabályos közlésének alapvető és garanciális szerepe van a társadalmi nyilvánosság megfelelő biztosításában.*

---

[17] A Ket. 15. § (5) bekezdése szerint „*Meghatározott ügyekben jogszabály ügyféli jogosultságokat, illetve ügyféli jogállást biztosíthat azoknak a civil szervezeteknek, amelyeknek a nyilvántartásba vett tevékenysége valamely alapvető jog védelmére vagy valamilyen közérdek érvényre juttatására irányul.*"

[18] A Kvt. 4. § 21. pontja szerint „*érintett:* azon személy, szervezet, aki vagy amely a hatásterületen él, tevékenykedik."

[19] A Kr. 2. § (1) bekezdés a) pontja szerint „*érintett nyilvánosság: az a természetes személy, jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, aa) amelyre az e rendelet szerinti eljárásban hozott döntés kihat, vagy kihathat, vagy ab) amely az e rendelet szerinti eljárásban hozott döntésben egyébként érdekelt, ideértve a Kvt. 98. § (1) bekezdésében foglalt környezetvédelmi szervezetet is".*

**2.** A tényállás szerint a jegyző a környezetvédelmi hatóságtól érkezett közleményt az önkormányzat hivatalos honlapján és a polgármesteri hivatal hirdetőtábláján tette közzé.

A Kr. előírásai[20] alapján a jegyző gondoskodik a közlemény közterületen és a helyben szokásos egyéb módon történő közhírré tételéről.

Mohács Város Önkormányzatának Szervezeti és Működési Szabályzata 26. § (7) bekezdése szerint a rendeletek kihirdetésének helyben szokásos módja az önkormányzat hivatalos honlapján és a Mohácsi Polgármesteri Hivatal helyi hirdetőtábláján történő megjelentetése. Vagyis a fenti jegyzői közzététel a településen az önkormányzati rendeletek helyben szokás módon való közzétételének megfelelő módon történt.

A fenti jegyzői közzététel a kormányhivatal válasza szerint „átlagos" helyben szokásos módnak, illetve a hirdetmények közzétételére vonatkozó Ket. előírásnak felelnek meg. A Ket. 80. § (4) bekezdés szerint *„A hirdetményt a hatóság hirdetőtáblájára és* az ügyfél lakcíme, az ügy tárgyát képező ingatlan vagy tevékenység gyakorlásának vagy a jogellenes magatartás elkövetésének helye szerinti, valamint a hatásterületen lévő *önkormányzat hirdetőtábláján ki kell függeszteni, a központi rendszeren és* a hatóság elektronikus tájékoztatásra szolgáló *honlapján közzé kell tenni,* ezenkívül az önkormányzat hivatalos lapjában – ennek hiányában a helyi lapban –, valamint a hatóság hivatalos lapjában is közzétehető. Ha a hatóság kijelölés alapján jár el, a hirdetményt a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező, valamint a kijelölés alapján eljáró hatóság is kifüggeszti és közzéteszi".

A jegyzői válasz a közterületen történt közzétételnek a polgármesteri hivatalban történő közzétételt feleltette meg, ami – álláspontunk szerint – egyrészt nincs szinkronban a közterület törvények[21] által alkalmazott fogalmaival, másrészt egyértelműen ellentétes a Kr. jogalkotói céljaival, vagyis a társadalmi nyilvánosság mind szélesebb bevonásával.

Hangsúlyozni szükséges, hogy a Kr. részben uniós előírásokat harmonizál, ennek – és az előző cél – érdekében a közterületi közzétételt más eljárásokhoz képest – többlet kötelezettséget jelent, amit nem lehet szűkítően értelmezni. Másrészt a polgármesteri hivatalban történő közzététel esetén épp a közterület legfontosabb tartalmi eleme hiányzik, nevezetesen, hogy az mindenki számra korlátlanul (bármely korlátozás nélkül – hely, idő, stb.) hozzáférhető (ami zárt vagy zárható hely esetén nem áll fenn).[22] Ezen kívül – miként a kormánymegbízott válaszából is kitűnik – *a polgármesterei hivatal hirdetőtábláján történő közzététel csekély hatékonyságú és a gyakorlatban nem tölti be a jogalkotó által neki szánt szerepet*.

A Felügyelőség a 2001-54/2014. számú engedélyező határozatában – többek között – azt is rögzítette, hogy „*számos, a közmeghallgatáson elhangzott észrevételben a megjelentek kifogásolták, hogy a közmeghallgatás nem került megfelelően kihirdetésre. Hiányolták, hogy a közmeghallgatás időpontját és helyszínét a helyi lapban és a mohácsi városi TV-ben sem közölték".*

Lényeges és alapvető körülmény továbbá, hogy a Kr. 24. § (5) bekezdése szerint az összevont eljárásban a kérelem és mellékletei nyilvánosságra hozható közérdekű adatoknak minősülnek.

A Kvt. 12. § (2) bekezdése garanciális jelleggel rögzíti, hogy „*Mindenkinek joga van a külön jogszabályban meghatározott környezeti információkat - mint közérdekű adatokat – megismerni*".

---

[20] Kr. 24. § (7) és 8 § (2) bekezdései

[21] Az Étv 2. § 13. pontja szerint „E törvény alkalmazásában (..) *Közterület: közhasználatra szolgáló minden olyan állami vagy önkormányzati tulajdonban álló földterület, amelyet az ingatlan-nyilvántartás ekként tart nyilván.*"
Az Étv. 54. § (4)-(5) bekezdései szerint „*(4) A közterület rendeltetése a) a telkek térbeli kapcsolatának, megközelítésének, b) a közúti és gyalogos közlekedés (út, járda stb.), c) a kikapcsolódás, a szórakozás, a sporttevékenység, a szabadidő-eltöltés, d) a felvonulás, a gyülekezés, a közösségi megnyilvánulás, e) szobor elhelyezésének, emlékhely kialakításának, művészeti alkotások elhelyezésének, f) a közművek elhelyezésének, g) zöldfelületek kialakításának biztosítása. (5) A közterületet rendeltetésének megfelelően bárki használhatja. A közterület rendeltetésére és használatára jogszabály további szabályokat állapíthat meg."*
A Kftv. 27. § a) pontja szerint „E törvény alkalmazása során (…) *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".

[22] Az AJB-8356/2012. számú – gyülekezési joggal kapcsolatos – ombudsmani jelentés a közterület megítélésében szintén a hozzáférhetőségét tekintette alapvetőnek.

A (3) bekezdése azt is előírja, hogy az önkormányzatok feladatkörükben kötelesek a környezet állapotát és annak az emberi egészségre gyakorolt hatását figyelemmel kísérni, igény esetén a rendelkezésére álló környezeti információt hozzáférhetővé tenni, rendelkezésre bocsátani, továbbá a környezeti információk külön jogszabályban meghatározott körét, illetve a birtokában levő vagy a számára tárolt információk jegyzékét elektronikusan vagy más módon közzétenni. A (4) bekezdés szerint „a környezeti információval rendelkező szerv biztosítja a nyilvánosság, illetve a környezeti információt igénylő számára, hogy a környezeti információ megismerésére vonatkozó jogosultságairól tudomást szerezzen, továbbá elősegíti a környezeti információhoz való hozzájutást (…).”

Az előzőek alapján szükséges rámutatni arra, hogy a társadalmi nyilvánosság megfelelő biztosításához az állam, az önkormányzatok és szerveik részéről (pro)aktív, a tájékozódást érdemben elősegítő és megteremtő magatartásra van szükség, mert a hatékony és érdemi társadalmi előkészítés, tájékoztatás és párbeszéd elejét veszi (veheti) a későbbi problémáknak. Emiatt nem elegendő csupán a környezeti adatokhoz való hozzáférés biztosítása, a passzív közzétételi formák alkalmazása, mert ha az információk nem vagy nem megfelelőn jutnak el az állampolgárokhoz, akkor a tervezetés vagy a döntéshozatal későbbi fázisában már sokkal súlyosabb és nehezebben feloldható konfliktusokat okoz.

A környezeti információhoz való hozzáférés fenti törvényi előírásaiból következően a jegyző feladata annak biztosítása, hogy a közlemény tartalma minél szélesebb lakossági körben megismerhető legyen, az „elterjedjen”. Ennek alapján nem fogadható el az az érvelés, mely szerint a jegyző a Kr. a közterületen történő közhírré tétel előírásának eleget tett volna a hivatal hirdetőtábláján való kifüggesztéssel.

Mindezek alapján megállapítjuk, hogy elmaradt a Kr. által kötelezően előír közterületen történő közzététel, ami sérti a *jogállamiság elvét, illetve az abból fakadó jogbiztonság követelményét, valamint a panaszos tisztességes hatósági eljáráshoz való jogát.*

**3.** Vizsgálatunkkal kapcsolatos válaszok a közlés „helyben szokásos mód”-jának mibenléte, eseteinek meghatározása kapcsán jelentős eltérésekre, ellentmondásokra mutattak rá.

A kormányhivatal álláspontja szerint az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásban történő közhírré tétel településenként, a jegyző mérlegelésétől függő módon, esetenként eltérően történhet. Nincs jogi akadálya annak, hogy a jegyző saját hatáskörben a hatósági közleményeket az önkormányzat SZMSZ-ében meghatározott helyben szokásos módon tegye közzé, azonban erre nem kötelezhető. Egy településen belül többféle „helyben szokásos” kihirdetési, hirdetményi, értesítési, tájékoztatási, közhírré tételi illetve közzétételi mód létezhet. Függetlenül attól, hogy a helyben szokásos mód tartalmát – amely egy ténykérdés – a képviselő-testület az SZMSZ-ben – önkormányzati körben – a rendelek kihirdetése kapcsán meghatározta, a jegyző más – államigazgatási – ügyekben ettől eltérő közzétételi módot alkalmazhat. Vagyis egy adott településen „többféle” helyben szokásos mód is lehet.

Az Igazságügyi miniszter szerint a jegyző az egyéb hatóságoktól érkező közlemények közzététele során nincs kötve az SZMSZ-ben foglalt helyben szokásos mód meghatározásához, akár a helyi rendeletben nem említett csatornákat is helyben szokásos módnak minősíthet. A miniszter szerint reálisnak tekinthető az a megoldás, hogy a jegyző az SZMSZ-ben foglalt meghatározást érti helyben szokásos mód alatt. Ezt az támasztja alá, hogy a jegyző tipikusan a helyi szabályozáshoz kapcsolódó ügyeket a képviselő-testületével azonos közigazgatási egységre kiterjedően, az önkormányzattal szoros együttműködésben látja el. A miniszter álláspontja szerint a helyben szokásos módon történő közzététel olyan jogintézmény, mely kellő rugalmasságot biztosít a helyi viszonyokhoz történő alkalmazkodáshoz. A miniszter szerint tehát kizárólag a jegyző dönti el, mely csatornákat minősít helyben szokásosnak.

A Miniszterelnökség szerint a jegyző nem dönthet korlátlanul arról, mely közzétételi módokat tekinti helyben szokásosnak. Ha a rendeletek kihirdetésének helyben szokásos módja meg van határozva, az az egyéb közzétételi kötelezettségek vonatkozásában is irányadónak tekintendő.

A fenti eltérő vélemények azt jelzik, hogy a „helyben szokás mód" értelmezése, tartalma nem egyértelmű, ami óhatatlanul kihat (kihathat) a joggyakorlatra, bizonytalansággal terheli (terhelheti), ami magában hordozza jogbiztonság követelményének sérelmét.

3.1. Az Alaptörvény 32. cikk (1)-(2) bekezdései[23] alapján az önkormányzatok feladat- és hatásköre a helyi közügyek intézéséhez kapcsolódik. Az Alaptörvény[24] és a Mötv.[25] előírásai alapján az önkormányzati szervek tekintetében élesen elválik az önkormányzati és az államigazgatási szerepkör. A Mötv. 84. § (1) bekezdése szerint „A helyi önkormányzat képviselő-testülete az önkormányzat működésével, valamint a polgármester vagy a jegyző feladat- és hatáskörébe tartozó ügyek döntésre való előkészítésével és végrehajtásával kapcsolatos feladatok ellátására polgármesteri hivatalt vagy közös önkormányzati hivatalt hoz létre. A hivatal közreműködik az önkormányzatok egymás közötti, valamint az állami szervekkel történő együttműködésének összehangolásában."

Az előzőekből következik, hogy a jegyző államigazgatási feladat és hatáskörében – a fenti feladatkörtől függetlenül – önállóan jár el. Ugyanakkor az önkormányzati és az államigazgatási feladatok elkülönülése nem ad (adhat) alapot arra, hogy a közzététel „helyben szokásos módja" tartalmát egy adott településen belül ügyenként, eljárásonként vagy feladatkörönként eltérően lehessen értelmezni és alkalmazni, mert ez magát a szokásosságot kérdőjelezi meg. A szokásos szó[26] fogalma épp az, hogy az adott szokás (cselekvés, viselkedés, tevékenység) a közösségen belül általánosan kialakult és követett, vagyis azt nem lehet ad-hoc jellegűen, esetről-esetre értelmezi és különösen nem alkalmazni, mert ez épp annak általános (szokásos) voltát kérdőjelezi meg.

3.2. A Mötv. 51. § (2) bekezdése önkormányzati rendeletre vonatkozik, amelyet a képviselő-testület hivatalos lapjában vagy a helyben szokásos – a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott – módon ki kell hirdetni. A Mötv. 53. § (1) bekezdése szerint a képviselő-testület a működésének részletes szabályait a szervezeti és működési szabályzatról szóló rendeletében határozza meg. Az előzőek alapján a jegyző a Mötv. előírásai alapján – miként az igazságügyi miniszter jelezte – nincs kötve az egyéb hatóságoktól érkező közlemények közzététele során az SZMSZ-ben foglalt helyben szokásos módhoz, mert az de jure csak az adott – önkormányzati – szabályozási körre vonatkozik, ugyanakkor azt de facto – a fentiekben kifejtett jelentésbeli tartalom alapján – nem is hagyhatja figyelmen kívül. Amennyiben az önkormányzat az adott településre vonatkozóan (helyben) nem határozta meg a „helyben szokásos mód" miként jét, úgy ennek meghatározása és eldöntése értelemszerűen a jegyzőre hárul. Amennyiben az adott helyi közösség – bármilyen módon – meghatározta a helyen szokásos közzétételi, kihirdetési (nyilvánosságra hozatali, stb.) módot (módokat), az egyben azt is jelenti, hogy a közösség – függetlenül az adott esetkörtől – ezt ismeri el általánosnak (szokásosnak).

---

[23] *„(1) A helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között a) rendeletet alkot; b) határozatot hoz; c) önállóan igazgat; d) meghatározza szervezeti és működési rendjét; e) gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat; f) meghatározza költségvetését, annak alapján önállóan gazdálkodik; g) e célra felhasználható vagyonával és bevételeivel kötelező feladatai ellátásának veszélyeztetése nélkül vállalkozást folytathat; h) dönt a helyi adók fajtájáról és mértékéről; i) önkormányzati jelképeket alkothat, helyi kitüntetéseket és elismerő címeket alapíthat; j) a feladat- és hatáskörrel rendelkező szervtől tájékoztatást kérhet, döntést kezdeményezhet, véleményt nyilváníthat; k) szabadon társulhat más helyi önkormányzattal, érdek-képviseleti szövetséget hozhat létre, feladat- és hatáskörében együttműködhet más országok helyi önkormányzatával, és tagja lehet nemzetközi önkormányzati szervezetnek; l) törvényben meghatározott további feladat- és hatásköröket gyakorol. (2) Feladatkörében eljárva a helyi önkormányzat törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján önkormányzati rendeletet alkot."*

[24] Az Alaptörvény 34. cikk (3) bekezdése szerint „Törvény vagy törvényi felhatalmazáson alapuló kormányrendelet a polgármester, a megyei képviselő-testület elnöke, valamint a képviselő-testület hivatalának vezetője vagy ügyintézője számára kivételesen államigazgatási feladat- és hatáskört is megállapíthat."

[25] Mötv. 18. § (2) bekezdése szerint „Ha a polgármester, a főpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke, a jegyző, valamint a polgármesteri hivatal és a közös önkormányzati hivatal ügyintézője államigazgatási feladat- és hatáskörében jár el, a képviselő-testület, közgyűlés nem utasíthatja, döntését nem bírálhatja felül".

[26] Magyar Értelmező Kéziszótár (Akadémia Kiadó, 2003) „*Szokás: 1. A gyakorlat során kialakult és valamely közösségben általánosan követett cselekvési mód.* (…)", „*Szokásos: 1. Általános vagy egyéni szokás szerint. (…) 2. Törvényszerűen vagy az általános tapasztalattal egyezően, szabályszerűen előforduló, jelentkező (…)*".

Vagyis ami ettől eltér, ezzel nincs összhangban, az valójában nem tekinthető „helyben szokásosnak”.

Egyetértve a Miniszterelnökség álláspontjával, ha a helyben szokásos mód meghatározásra és rögzítésre került – különösen egy önkormányzati (jogi) normában –, akkor az önkormányzat jegyzője más ügyben, eljárásban már nem döntheti el, hogy mi a helyben szokásos mód.

Tekintettel arra, hogy a „helyben szokásos mód”-ot számos jogszabály alkalmazza, ezért nem megengedhető, hogy annak értelmezése vagy alkalmazása során kétség, bizonytalanság merüljön fel. A kormánymegbízott álláspontjával szemben nem a Kr. szabályozása okozza a jogbizonytalanságot – hiszen az igazságügyi miniszter szerint a helyben szokásos mód „általános jogintézmény” –, hanem meghatározásának nem kellően szabályozott módja. A közterületi és a helyben szokás módon való közzététel az állampolgárok megfelelő tájékoztatást (és jogkövető magtartását), a környezeti nyilvánosság érdekeinek érvényesítését szolgálja, így annak tartalma, értelmezése egyértelműnek és vitathatatlannak kell lennie.

Az előzőek alapján a „helyben szokás mód” meghatározása értelemszerűen csak helyben – az adott település, közösség szintjén – történhet. Álláspontunk szerint, amennyiben egy képviselő-testület rendeletben szabályozta a rendeletek kihirdetése vonatkozásában a helyben szokásos kihirdetési módot, akkor általánosságban is állást foglalt abban a ténykérdésben, hogy az adott településen mi a helyben szokásos közzétételi mód. A különböző ügyfajtákra vonatkozó eltérő gyakorlat, illetve a jegyző ún. „döntési szabadsága” a közzététel helyben szokásos módjának tartalma, értelmezése tekintetében a jogbiztonsághoz fűződő joggal összefüggésben visszásságot idéz (idézhet) elő.

Mindezek alapján megállapítjuk, hogy a jogalkalmazói értelmezési bizonytalanságok alapján a jogi szabályozásban a „helyben szokásos mód” tartalmi meghatározásának módja nem egyértelmű, hiányos, emiatt tartalma, értelmezése bizonytalanná válhat, ami sértheti a *jogállamiság elvét, illetve az abból fakadó jogbiztonság követelményét, valamint a tisztességes hatósági eljáráshoz való jogot.*

**IV. Intézkedések**

A jelentésben feltárt alapvető joggal összefüggő visszásságok orvoslása és jövőbeni bekövetkezése lehetőségének a megelőzése érdekében

1.) az Ajbt. 37. § (1) bekezdése alapján felkérem *az igazságügyi minisztert, hogy – a Miniszterelnökséget vezető miniszter közreműködésével* – a jelentésben foglaltakra figyelemmel tekintse át a hatályos jogi szabályozást, és fontolja meg a „helyben szokásos módon” való közzététel esetkörének egyértelműsítését;

2.) az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkérem a *Baranya Megyei Kormányhivatal vezetőjét*, hogy a Kr. hatálya alá tartozó eljárásokban a jelentésben foglaltak szerint alkalmazza a közterületen való közzétételre vonatkozó rendelkezés(eke)t és azokat az irányítása alá tartozó hatóságokkal is tartassa be.

Budapest, 2016. október

Szabó Marcel Székely László

**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 üggyel 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 válaszlevélben.

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 üggyel 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 érkeztették 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 érkeztette 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 üggyel 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: Cnytv.) 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 biztosa által vizsgálható hatóságnak minősül.

**Az érintett alapvető jogok tekintetében**

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az alapjogi biztos az intézmény létrejötte óta mindig is következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásai mentén – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott alapjogi teszteket.

Az Alaptörvény hatálybalépését követően az Alkotmánybíróság kimondta, hogy az újabb ügyekben felhasználhatja az Alaptörvény hatálybalépése előtt hozott határozataiban szereplő érveket, ha „az Alaptörvény konkrét – az előző Alkotmányban foglaltakkal azonos vagy hasonló tartalmú – rendelkezései és értelmezési szabályai alapján ez lehetséges.” [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 éllel mondta ki azt, hogy „[a]z 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 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 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 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 üggyel 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 felöleli mind az eljárás lefolytatásának tényét, mind annak minőségét.*

**Az ügy érdemében**

A bejelentésekből, valamint a megkeresésemre 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 döntik 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 véleményt, így fenntartja a bejelentőnek írt válaszlevélben 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 üggyel 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 élhetett 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 jelentésemben feltárt alapvető jogokat érintő visszásságok jövőbeni bekövetkezése lehetőségének megelőzéséről azzal, hogy a közérdekű bejelentések intézése során fokozottan ügyel a vonatkozó előírások maradéktalan betartására.

Budapest, 2016. január

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának**
**Jelentése**
**az AJB-485/2016. számú ügyben**

Előadó: dr. Zemplényi Adrienne

**Az eljárás megindítása**

A panaszos azért fordult a hivatalomhoz, mert sérelmezte, hogy a helyi önkormányzati választást követően – amelyen önkormányzati képviselői mandátumot nyert – a helyi jegyző arra kötelezte, hogy összeférhetetlenség miatt szüntesse meg a közfoglalkoztatási jogviszonyát. Álláspontja szerint azonban esetében nem áll fenn összeférhetetlenség, mivel több más önkormányzati képviselőről is tudomása van, aki megválasztását követően továbbra is dolgozhatott közfoglalkoztatottként és ilyen jellegű összeférhetetlenségről a kötelező képviselői oktatáson sem tájékoztatták. A kérdésben állásfoglalást kért a Kormányhivataltól, de nem kapott egyértelmű tájékoztatást. Mivel lakóhelye környezetében nincs más munkalehetőség, és *képviselői munkájáért tiszteletdíjban nem részesül*, ezért a közfoglalkoztatotti jogviszonya – képviselői mandátuma miatti – kényszerű megszüntetésével a családja megélhetése került veszélybe.

A beadvány alapján felmerült az Alaptörvényben nevesített jogállamiság elve és az ebből levezethető jogbiztonság követelménye, a hátrányos megkülönböztetés tilalma valamint a szociális biztonsághoz való jog sérelme 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 b) pontja alapján tájékoztatást kértem a Belügyminisztertől.

**Érintett alkotmányos jogok és elvek**

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „*Magyarország független, demokratikus jogállam.*"];
- A tisztességes eljáráshoz való jog [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés: „*Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.*"];
- Az egyenlő bánásmód követelménye, a hátrányos megkülönböztetés tilalma [Alaptörvény XV. cikk (1) és (2) bekezdés: „*A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes. Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékosság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja."]*
- A szociális biztonsághoz való jog [Alaptörvény XIX. cikk (1) és (2) bekezdés: „*Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. 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 rászorulók 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."]*
- 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**

- Magyarország Alaptörvénye
- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.)
- A közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCIX. törvény (Kttv.)
- A közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CVI. törvény (Közftv.)

**A megállapított tényállás**

1. A panaszos 2014. március elsejétől közfoglalkoztatottként dolgozott a települési önkormányzat által szervezett országos közfoglalkoztatási programban, majd a 2014. október 12-én megtartott helyi önkormányzati választáson önkormányzati képviselői mandátumot nyert. A képviselőtestület alakuló ülésén – 2014. október 27-én – a jegyző megvizsgálta, hogy a megválasztott képviselőkkel szemben fennáll-e valamilyen összeférhetetlenségi ok, azonban ilyen okot nem állapított meg. Ezt a tényt rögzítette is az alakuló ülésről készült jegyzőkönyvben.

2014. december 8-án a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Kormányhivatal (a továbbiakban: Kormányhivatal) Törvényességi Felügyeleti Főosztálya az illetékességi területén lévő valamennyi önkormányzat jegyzőjének megküldött körlevelében átfogó tájékoztatást nyújtott az összeférhetetlenség intézményéről, illetve az annak fennállása esetén követendő eljárásról. Egyúttal információt kért arra vonatkozóan, hogy az újonnan megválasztott képviselőtestületeknek volt-e összeférhetetlenséggel érintett tagja, illetve történt-e annak megállapítására irányuló kezdeményezés. 2014. december 16-án a helyi jegyző válaszában arról tájékoztatta a Kormányhivatalt, hogy településükön két képviselővel kapcsolatban merült fel az összeférhetetlenség kérdése, mivel mindketten közfoglalkoztatottként dolgoztak. Az egyiküknek 2014. december 31-vel megszűnik a jogviszonya, így az összeférhetetlenség is megszűnik, a másik képviselő esetében azonban – mivel annak jogviszonya 2015. február 28-ig szólt – kezdeményezte a közfoglalkoztatási jogviszonya megszüntetését. Ennek megfelelően – a 2014. december 17-én megtartott Közfoglalkoztatási Bizottsági ülésen – arról tájékoztatta a panaszost, hogy az önkormányzati törvény szerint, a közfoglalkoztatotti munkája és a képviselői mandátuma összeegyeztethetetlen, ezért december 31-vel közös megegyezéssel meg kell szüntetnie – az egyébként február 28-ig szóló – közfoglalkoztatási jogviszonyát.

Mivel a panaszos hátrányos helyzetű kistelepülésen lakik, ahol az önkormányzat az egyetlen foglalkoztató, és nem volt más munkalehetősége, illetve az előző ciklusban a helyi képviselő a mandátuma megtartása mellett továbbra is dolgozhatott közfoglalkoztatottként, és több településen is tudomása volt arról, hogy az önkormányzati képviselők egyben közfoglalkoztatottak is, ezért összeférhetetlensége ügyében – 2015. február 6-án – személyesen kért tájékoztatást a Kormányhivataltól. Emellett sérelmezte azt is, hogy az összeférhetetlenséggel kapcsolatos jogszabályok a választás másnapján léptek hatályba, így a képviselői oktatáson azokról nem kapott tájékoztatást, illetve információt kért arra vonatkozóan is, hogy a jövőben – képviselői mandátuma megtartása mellett – milyen státuszban vállalhat munkát, illetve dolgozhat-e közfoglalkoztatottként.

Kérdéseire – a 2015. február 23-án kelt levelében – a Kormányhivatal Főigazgatója válaszolt. Tájékoztatása szerint a képviselők összeférhetetlenségéről szóló rendelkezéseket a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 36. §-a tartalmazza. A Mötv. 36. § (1) bekezdés *e)* pontja értelmében önkormányzati képviselő, valamint a képviselő-testület bizottságának nem képviselő tagja nem lehet jegyző (főjegyző), aljegyző, polgármesteri hivatal vagy közös önkormányzati hivatal köztisztviselője, alkalmazottja. Mindezek alapján – a főigazgató álláspontja szerint – a képviselői megbízatás oldaláról vizsgálódva, az önkormányzati képviselői megbízatással nem összeférhetetlen az önkormányzatnál, mint közfoglalkoztatónál fennálló jogviszony. A munkaviszony oldaláról vizsgálódva azonban, a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCIX. törvény (a továbbiakban: Kttv.) 258. § (5) bekezdése szerint a munkavállaló nem létesíthet munkaviszonyt azzal a helyi önkormányzattal, amelynek képviselője. Ennek az ún. „fordított" összeférhetetlenségnek az esetében az összeférhetetlenség nem az önkormányzat oldaláról, hanem az érintett személy által betöltött foglalkozás, pozíció szempontjából lép fel, ezért ennek vizsgálata nem a képviselő-testület hatáskörébe tartozik, hanem az adott foglalkozás, tisztség tekintetében a munkáltatói jogkör gyakorlójának, valamint az érintettnek a kötelezettsége. A panaszos azonban – közfoglalkoztatási jogviszonya megszüntetésével –feloldotta az általa betöltött foglalkozás és a képviselői tisztség közötti összeférhetetlenséget.

A főigazgató egyúttal arról is tájékoztatta a panaszost, hogy abban a kérdésben, hogy a képviselői státusza fenntartása mellett, a továbbiakban milyen jogviszony keretében tud munkát vállalni, általánosságban nem tud megalapozott választ adni, mivel – a már hivatkozott törvényi rendelkezésekre, valamint a konkrét munkaviszonnyal, munkakörrel összefüggő ágazati jogszabályokra figyelemmel – minden esetben egyedileg kell megvizsgálni az összeférhetetlenség fennállásának kérdését.

A panaszos a Kormányhivatal válaszlevelét követően – a rá nézve diszkriminatív jogértelmezés miatt – fordult hivatalomhoz. Álláspontja szerint ugyanis az ügyében eljáró két szerv egymástól eltérően értelmezi a jogszabályokat, ellentétes álláspontot képvisel ügyében és a képviselői összeférhetetlenségét eltérő jogszabályra hivatkozással állapította meg. A jegyző a Mötv. 36. §-ra figyelemmel döntött, amelyről azonban a Kormányhivatal megállapította, hogy az nem zárja ki a közfoglalkoztatottként történő alkalmazását. A Kormányhivatal által hivatkozott Kttv. 258. § bekezdése pedig – szerinte – esetében nem alkalmazható, mivel a Kttv. 4. § *c)* pontja maga rendelkezik arról, hogy a törvény hatálya nem terjed ki a közfoglalkoztatás keretében foglalkoztatottakra. Sérelmezte, hogy a törvényesség felügyelete a jegyző és a kormányhivatal feladata lenne, azonban azok nem tesznek eleget ennek a kötelezettségüknek. A jegyző olyan jogszabályra hivatkozással szüntettette meg a jogviszonyát, amely alapján – a Kormányhivatal szerint – nem áll fenn összeférhetetlenség, a Kormányhivatal pedig kizárólag az ő esetében érvényesíti ezen összeférhetetlenségi szabályt, míg más településeken a képviselői mandátumot nyert személyek továbbra is dolgozhatnak közfoglalkoztatottként.

2. A beadványban foglaltakkal összefüggésben *megkerestem a belügyminisztert*. Levelemben arra kértem, hogy vizsgálja meg a panaszbeadványban sérelmezett összeférhetetlenségi kérdést és tájékoztasson az azzal kapcsolatos álláspontjáról, illetve arról is, hogy – tudomása szerint – valóban eltérő gyakorlat alakult-e ki az egyes településeken azzal kapcsolatban, hogy meg kell-e szüntetni az önkormányzat, mint közfoglalkoztató és a helyi önkormányzati választáson képviselői mandátumot nyert közfoglalkoztatott között fennálló közfoglalkoztatotti jogviszonyt.

Válaszlevelében a belügyminiszter arról tájékoztatott, hogy a közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CVI. törvény (a továbbiakban: Közftv.) 1. § (3) bekezdésének *a)* illetve *b)* pontja alapján közfoglalkoztató lehet mind a helyi és nemzetiségi önkormányzat, valamint ezek jogi személyiséggel rendelkező társulása, mind pedig a költségvetési szervnek minősülő polgármesteri hivatal is. A Mötv. 36. § (1) bekezdésének *e)* pontja alapján pedig az önkormányzati képviselővel szemben az összeférhetetlenségi ok csak akkor áll fenn, ha a képviselő jegyző (főjegyző), aljegyző, polgármesteri hivatal vagy közös önkormányzati hivatal köztisztviselője, illetve alkalmazottja. Minderre tekintettel az önkormányzati képviselői összeférhetetlenséget nem a közfoglalkoztatási jogviszony, hanem *a közfoglalkoztató személye alapozza meg*. A belügyminiszter egyúttal arról is tájékoztatott, hogy nincs tudomása a közfoglalkoztatási jogviszony miatti összeférhetetlenséggel kapcsolatos, eltérő joggyakorlatról.

A belügyminiszter álláspontjának részletesebb megismerése és a korábbi levelemben felvetett kérdésekre adott válaszok pontosítása érdekében szükségesnek tartottam, hogy ismételten megkereséssel éljek a minisztérium felé, ezúttal közvetlenül a *Belügyminisztérium Közfoglalkoztatási és Vízügyi Helyettes Államtitkárságához*. A helyettes államtitkár válaszlevele szerint az Mötv. 36. § (1) bekezdés *e)* pontja értelmében az önkormányzati képviselő nem lehet – többek között – ugyanazon önkormányzat polgármesteri hivatalának vagy közös önkormányzati hivatalának köztisztviselője, alkalmazottja. A jogszabályhely tehát csak a polgármesteri hivatal, illetve a közös önkormányzati hivatal alkalmazottjával kapcsolatban tartalmaz összeférhetetlenségi rendelkezést, az önkormányzattal kapcsolatban nem. Ennek megfelelően – amennyiben a közfoglalkoztatott nem az említett hivatalok alkalmazásában állt – az összeférhetetlenséget megállapítani nem lehet. Az államtitkár álláspontja szerint nem helytálló a Kormányhivatal tájékoztatása sem, mivel a Kttv. 258. § bekezdése mindössze a munkaviszony létesítését tiltja. A közfoglalkoztatási jogviszony azonban nem munkaviszony, hanem *sui generis* jogviszony, amelynek csupán háttérjogszabálya a munka törvénykönyve.

Másrészről a Mötv. 37. §-a alapján az összeférhetetlenségi eljárást nem a jegyző, hanem a képviselőtestület folytatja le, amely határozattal állapítja meg az összeférhetetlenség alapjául szolgáló körülmények fennállását, és kimondja az összeférhetetlenséget. A képviselőtestület határozatával szemben a kézhezvételtől számított nyolc napon belül felülvizsgálati kérelemmel lehet élni a közigazgatási és munkaügyi bíróságon. Az összeférhetetlenséggel kapcsolatos egyéb kérdésekkel pedig a képviselőtestület összeférhetetlenséggel kapcsolatos feladatokat ellátó bizottságához fordulhat a képviselő. A helyettes államtitkár végezetül arról tájékoztatott, hogy nincsen tudomása arról, hogy az egyes településeken eltérő gyakorlat alakult volna ki, a képviselői mandátumot nyert közfoglalkoztatottak jogviszonyának megszüntetésével összefüggésben.

**A vizsgálat megállapításai**

**I. A hatáskör tekintetében**

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. A 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 Ajbt. 18. § (1) bekezdés alapján a vizsgálat tárgya hatóság tevékenysége lehet. A 18. § (1) bekezdés *a)* és *b)* pontja pedig e tekintetben kifejezetten nevesíti a közigazgatási szervet, valamint a helyi önkormányzatot ezért azok eljárása az alapvető jogok biztosa által vizsgálható hatóságnak minősül. A központi államigazgatási szervekről, valamit a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 1. § (1) bekezdés *f)* pontja alapján ugyanis a kormányhivatal központi államigazgatási szervnek minősül, így a kormányhivatal tevékenységének vizsgálata is ombudsmani hatáskörbe tartozik. 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 módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével* tesz eleget az Alaptörvényben kapott mandátumának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az állampolgári jogok országgyűlési biztosa következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi teszteket.

Az 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 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*."

Ha összevetjük az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében, az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése foglaltakat a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 2. § (1) bekezdésének és 57. § (5) bekezdésének szövegével, akkor az állapítható meg, hogy a jelen vizsgálat tárgyát képező jogállamiság elve tekintetében nem hoz olyan koncepcionális változást az Alaptörvény szövege, amely a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat elvetését, vagy 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 pedig azt érdemes kiemelni, hogy immár külön alkotmányi rendelkezés nevesíti a *tisztességes hatósági eljáráshoz való jogot*. 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 jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye

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, hogy *a kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével*, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást.

**2.** A tisztességes eljáráshoz valójog

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 éllel 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.** A hátrányos megkülönböztetés tilalma

Az Alaptörvény XV. cikkének (2) bekezdése tartalmazza a diszkrimináció tilalmát, mely szerint Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, 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 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 ítélhető meg. Bár az Alaptörvény – szövegszerűen – csak az alapvető jogok tekintetében tiltja a hátrányos megkülönböztetést, az Alkotmánybíróság szerint e tilalom, ha a megkülönböztetés sérti az emberi méltósághoz való alapvető jogot, kiterjed az egész jogrendszerre. Az Alkotmánybíróság korábbi álláspontja szerint alkotmányellenes megkülönböztetésről lehet szó, ha a jogszabály egymással összehasonlítható, a szabályozás szempontjából azonos csoportba tartozó jogalanyok között tesz különbséget anélkül, hogy annak alkotmányos indoka lenne. A megkülönböztetés csak akkor alkotmányellenes, ha alapjogsérelmet okoz, illetőleg az alanyi jogok tekintetében az egyenlő méltóság követelményét sérti, illetve önkényes jogalkalmazásra ad lehetőséget.

**4**. A szociális biztonsághoz való jog

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 rászorulók 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. Az Alkotmánybíróság emellett több határozatában kifejtette 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.

**5.** A jogorvoslathoz való jog

Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.

Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint *a jogorvoslathoz való jog, mint alkotmányos alapjog immanens tartalma az érdemi határozatok tekintetében, a más szervhez vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetősége*.

A jogorvoslathoz való jog tényleges érvényesüléséhez a „jogorvoslás" lehetősége, vagyis az is szükséges, hogy a jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát. A jogorvoslathoz való jognak az Alaptörvényben való garantálása a rendes jogorvoslatra vonatkozik. A jogorvoslathoz való alapvető jog lényeges tartalma kiterjed a jogorvoslati lehetőségről vagy annak hiányáról való tájékoztatásra is. A tájékoztatási kötelezettséget az egyes eljárási kódexek is kiemelik, mintegy hangsúlyozva, hogy a jogorvoslatról való tájékoztatás nem múlhat az egyes hatóságok mérlegelésén, belátásán. Több esetben rámutattam már arra, hogy a közigazgatási eljárásokon kívül eső eljárásokban is eleget kell tenni a jogorvoslati lehetőségekről való tájékoztatásnak. *A jogorvoslati lehetőség biztosítása tehát nem pusztán formai (jogszabály biztosítja vagy kizárja), hanem tartalmi (ténylegesen biztosítva volt-e) kérdés.*

**III. Az ügy érdemében**

Mindenekelőtt fontosnak tartom a vizsgálattal összefüggésben jelezni, hogy az alapvető jogok biztosaként – az Alaptörvényben rögzítetteknek megfelelően – alapjogvédelmi feladatot látok el, így olyan tisztán közjogi kérdésekben, mint a képviselők összeférhetetlensége főszabály szerint nem folytatok és nem is folytathatok vizsgálatot: e kérdések eldöntése az érintett közjogi intézmények felelőssége, illetőleg végső soron bíróság előtt érvényesíthető igények lehetnek.

Jelen esetben azonban két okból láttam lehetőséget, egyben kötelezettséget a panaszbeadványok foglaltak tartalmi vizsgálatára: az első, hogy a közfoglalkoztatásban való részvételnek, illetve az abból való, bármilyen okból történő kizárásnak – a szociális ellátórendszert és általában véve a szociális biztonsághoz való jog érvényesülését tekintve – komoly alapjogi összefüggései vannak. Ahogyan arra 2012 óta már számos, a területet érintő jelentésben felhívtam a figyelmet, a magyar *közfoglalkoztatási modell* egy olyan specifikus, *hatósági elemekkel bővített*, kevésbé mellérendeltségen alapuló jogviszony, ahol a közfoglalkoztatott kiszolgáltatott helyzetben van. Egyszerre jelenik meg a munkáltatói, illetve a hatósági önkényes jogalkalmazás lehetősége, amelyre további, például adminisztrációs, illetve adatvédelmi jellegű problémák is rakódhatnak. Ismételten utalnom kell arra az összefüggésre is, hogy a közfoglalkoztatás ma intézményesen összekapcsolódik az – eleve eltérő alkotmányos funkciójú – szociális ellátórendszerrel: a felkínált közfoglalkoztatás visszautasítása, illetve a jogviszony megszűntetése további, az egyén élete, megélhetése szempontjából súlyos jogkövetkezményekkel, így a szociális transzferek megvonásával járhat. Mindezek mellett a panaszbeadvány vizsgálatakor világossá vált számomra, hogy nem (csak) egy egyedi ügyben, konkrét eljárás vonatkozásában merült fel a visszásság gyanúja, hanem rendszerszinten, az összeférhetetlenségre vonatkozó, komplex jogi szabályozás értelmezése során. Mivel önkormányzati képviselői megbízásról van szó, nem hagyható figyelmen kívül végül az sem, hogy a helyi önkormányzati képviselő a település működését biztosító, a település ügyeinek alakulására mandátummal rendelkező megbízottja, a „köz" érdekében tevékenykedő politikai aktor, akinek munkája kihat az adott település, illetve lakosainak hétköznapi életére. Jelen esetben ugyanakkor a panaszos az önkormányzati képviselői tevékenységéért díjazásban nem részesül, így esetében a közfoglalkoztatási jogviszony megszüntetése komoly hatással és következményekkel jár.

**III./1.** *A közfoglalkoztatásban való részvétel és az önkormányzati képviselői összeférhetetlenség*

Tekintettel arra, hogy a panaszbeadványban megfogalmazott jogsérelem lényege annak a kérdésnek az eldöntése, hogy a helyi önkormányzati képviselői mandátum és a települési önkormányzattal fennálló közfoglalkoztatási jogviszony között fennáll-e az összeférhetetlenség, ezért vizsgálatom során először a helyi önkormányzati képviselőkre vonatkozó összeférhetetlenségi szabályokat, illetve az azzal kapcsolatos Alkotmánybírósági döntéseket tekintettem át. Ennek kapcsán megállapítottam, hogy az Alaptörvény nem tartalmaz rendelkezéseket a helyi önkormányzati képviselők jogállására vonatkozóan, így nincsenek alkotmányos szabályok az önkormányzati képviselők összeférhetetlenségével összefüggésben sem. Ezeket a rendelkezéseket a Mötv. III. fejezete tartalmazza.

Az Mötv. 36. §-a határozza meg – a közbizalomhoz kötődő, valamint az egyéb összeférhetetlenségi okok mellett – azokat a konkrét foglalkozásokat, illetve munkaköröket, amelyek betöltése esetén az önkormányzati képviselővé választott személy csak akkor tarthatja meg a mandátumát, ha az összeférhetetlennek minősülő tisztségéről, foglalkozásáról, munkaköréről lemond, vagy azt szünetelteti. Az összeférhetetlenség intézményének alapvető rendeletetése ugyanis a hatalom megosztásának, az államhatalmi ágak elválasztásának a biztosítása. Éppen ezért a hivatali, illetve foglalkozási összeférhetetlenség elrendelésének célja az eltérő, esetleg egymással hierarchikus, illetve felügyeleti, ellenőrzési viszonyban álló hatalmi pozíciók egybeesésének megakadályozása, az elfogultság és a személyi érdekeltség visszaélésszerű érvényesülésének megelőzése.

Fontosnak tartom ugyanakkor hangsúlyozni azt is, hogy az Alkotmánybíróság a közügyekben való részvételhez való jog és a képviselői összeférhetetlenség alkotmányossági vizsgálatára irányuló korábbi határozataiban – így például a 16/1994. (III. 25.) AB határozatában, illetve az 5/2006. (II. 15.) AB határozatban – elvi jelleggel mutatott rá arra, hogy az összeférhetetlenségi szabályok nem tekinthetők a passzív választójogot korlátozó szabályoknak. *A passzív választójog*[1] *és az összeférhetetlenség ugyan összefüggésben állnak egymással, mégis a két jogintézmény egymástól elhatárolandó. A választójogot az Alaptörvény alapvető jogként szabályozza, amelynek korlátait maga az Alaptörvény határozza meg, azonban ettől elkülönülő, más jogintézmény az összeférhetetlenség, amely valójában nem akadálya a képviselő megválasztásának.*

Rendeltetése mindössze a képviselő megválasztásával létrejött összeférhetetlenségi helyzet megszüntetése.

A vizsgált esetben a jegyző az Mötv. 36. § (1) *e)* pontjára hivatkozással szólította fel a panaszost az összeférhetetlenség megszüntetésére. A hivatkozott szakasz ugyanakkor tételesen meghatározza, hogy az *önkormányzati képviselő* mely munkaköröket nem töltheti be. Így *nem lehet jegyző (főjegyző), aljegyző, továbbá ugyanazon önkormányzat polgármesteri hivatalának vagy közös önkormányzati hivatalának köztisztviselője, alkalmazottja.* Ez a rendelkezés tehát kizárólag abban az esetben mondja ki az összeférhetetlenség fennállását, ha az önkormányzati képviselő a polgármesteri hivatal, vagy a közös önkormányzati hivatal köztisztviselője, illetve alkalmazottja. Tekintettel azonban arra, hogy a panaszosnak nem a polgármesteri hivatallal, hanem a települési önkormányzattal, mint közfoglalkoztatóval állt fenn a közfoglalkoztatási jogviszonya, ezért – álláspontom szerint – ezen szakaszra hivatkozással nem állapítható meg az összeférhetetlenség.

A panaszos kérelme alapján a Kormányhivatal – törvényességi felügyeleti jogkörében eljárva – a Kttv. 258. § (5) bekezdése alapján[2] állapította meg az összeférhetetlenséget. Annak ellenére, hogy a Kttv. 4. § *c)* pontja maga rendelkezik arról, hogy *e törvény hatálya nem terjed ki a közfoglalkoztatás keretében foglalkoztatottra.*[3] Mindezek alapján a panaszos esetében a Kttv., illetve annak ezen – kizáró – szabálya szintén nem alkalmazható.

Végezetül az összeférhetetlenség megállapításával összefüggésben szintén nem lehet irányadó – a Belügyminisztérium Szabályozási Főosztálya által hivatkozott rendelkezés –, a Közftv. 1. § (3) *a)* és *b)* pontja[4] sem, mivel az – a közfoglalkoztatás jogi kereteinek megteremtése céljából – kizárólag arról rendelkezik, hogy mely szerv, illetve szervezet lehet közfoglalkoztató.

Ezen szakasz tételes felsorolása tehát kizárólag a közfoglalkoztatási jogviszony egyik alanyát – a közfoglalkoztatót – határozza meg, amely rendelkezésekből sem közvetlenül, sem közvetve nem következik összeférhetetlenség megállapítására irányadó szabály. Ilyen *összeférhetetlenségi clausulát* egyébként a Közftv. sem a közfoglalkoztatóra, sem a közfoglalkoztatottra vonatkozóan nem állapít meg.

---

[1] Alaptörvény XXIII. cikk (1) bekezdés: Minden nagykorú magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy az országgyűlési képviselők, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, valamint az európai parlamenti képviselők választásán választó és választható legyen.

[2] Kttv. 258. § (5) A munkavállaló nem létesíthet munkaviszonyt azzal a helyi önkormányzattal, amelynek képviselője.

[3] Kttv. 4. § *c)* E törvény hatálya nem terjed ki a közfoglalkoztatás keretében foglalkoztatottra, valamint az egyszerűsített foglalkoztatás céljára létesített munkaviszonyban foglalkoztatottra, illetve alkalmi munkára irányuló egyszerűsített foglalkoztatás keretében foglalkoztatott munkavállalóra.

[4] Közftv. (3) Közfoglalkoztató lehet: a) helyi és nemzetiségi önkormányzat, valamint ezek jogi személyiséggel rendelkező társulása, b) költségvetési szerv,

Ezzel összefüggésben szeretném hangsúlyozni, hogy az Alaptörvényben deklarált jogbiztonság követelménye 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. Ennek megfelelően *az összeférhetetlenségi szabályokat is világos, egyértelmű, tételes normáknak kell megállapítania, azokat nem lehet több jogszabály együttes – eshetőleges – értelmezésével „kikövetkeztetni*". Álláspontom szerint ugyanakkor *az Mötv. vonatkozó rendelkezései a normavilágosság követelményének megfelelnek*. Az Mötv. tételes, zárt felsorolást tartalmaz az összeférhetetlenséget okozó tisztségekről és szervekről, amely felsorolást a jogalkalmazó szervek nem „bővíthetik".

A jogbiztonság azonban nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, hanem az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Éppen ezért szükséges lenne, hogy a jogalkalmazó szervek egységesen, kiszámítható módon, a jogszabályokat azonos módon értelmezve fejtsék ki tevékenységüket.

Ennek ellenére a vizsgált esetben valamennyi, érintett szerv eltérő módon, egymásnak ellentmondva értelmezte az összeférhetetlenségre irányadó szabályokat, illetve olyan jogszabályra is hivatkoztak, amelynek a konkrét esetre alkalmazhatósága jogilag kizárt. *A vizsgált esetben* tehát *nem a normavilágosság hiánya, hanem a jogalkalmazó szervek eltérő jogértelmezése, jogalkalmazása okozta a sérelmet. Mindezek alapján megállapítottam, hogy a panaszos ügyében eljáró jogalkalmazó szervek azon eljárása, hogy a helyi önkormányzati képviselői megbízatásra irányadó összeférhetetlenségi szabályokat, a vonatkozó jogszabályok konkrét normaszövegétől, illetve egymástól is jelentősen eltérően, egymásnak ellentmondva értelmezték és alkalmazták, a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okozott.*

Kétségtelen tény, hogy az összeférhetetlenség intézményének rendeltetése, hogy az egymással hierarchikus, illetve felügyeleti, ellenőrzési viszonyban álló hatalmi pozíciók egybeesését megakadályozza. A jogalkalmazó szervek – feltételezhetően – éppen ezen elv „szellemében", annak érvényre juttatása érdekében kívánták a képviselői mandátumhoz jutott, az önkormányzattal közfoglalkoztatási jogviszonyban álló panaszos további „közfoglalkoztatását" az összeférhetetlenség „hatálya alá vonni". A helyi képviselői és önkormányzati alkalmazotti funkció ugyanis adott esetben ellentétbe kerülhet, hiszen a képviselő-testületben gyakran kell dönteni olyan ügyekben, amelyek közvetlenül érintik a polgármesteri hivatalban dolgozó köztisztviselőket, alkalmazottakat. Az Mötv. éppen emiatt mondja ki e két funkció összeférhetetlenségét. Jelen esetben azonban a jogszabály nem rendelkezik a közfoglalkoztatásban részt vevő képviselői összeférhetetlenségéről. Emellett – álláspontom szerint – nem áll fenn olyan gazdasági összeférhetetlenségi helyzet, védendő cél, (köz)érdek, illetve nincs olyan hierarchikus, ellenőrzési viszony a panaszos által betöltött két tisztség között, amely indokolná az összeférhetetlenségi szabályok kiterjesztő értelmezését és az összeférhetetlenség fennállásának megállapítását. A közfoglalkoztatotti státusz – amely tulajdonképpen nem más, mint egy határozott időre létesített, átmeneti, speciális foglalkoztatási jogviszony –, nem a képviselőtestület döntésével jön létre, és a testület nem gyakorol felette munkáltatói jogokat sem. Maga a közfoglalkoztatási jogviszony pedig nem biztosít olyan döntési jogköröket, közhatalmi jogosítványokat – szemben az önkormányzati (köz)alkalmazotti, illetve köztisztviselői státusszal – amely miatt indokolt lenne a képviselői mandátummal történő összeférhetetlenség kimondása.

III/2. *Az önkormányzati képviselői összeférhetetlenségi eljárás*

Az összeférhetetlenségi eljárás lefolytatására irányadó szabályokat az Mötv. 37. §-a tartalmazza. Ez alapján az összeférhetetlenségi okot elsősorban magának a megválasztott önkormányzati képviselőnek kell megszüntetnie. Amennyiben ennek a kötelezettségének 30 napon belül nem tesz eleget, úgy bármely önkormányzati képviselő vagy bizottság indítványára *a képviselő-testületnek* a következő ülésén határozattal kell megállapítania az összeférhetetlenség alapjául szolgáló körülmények fennállását, és kimondania az összeférhetetlenséget.[5]

[5] Mötv. 37. § (2) Ha az önkormányzati képviselő az (1) bekezdésben foglalt kötelezettségének nem tett eleget, bármely önkormányzati képviselő vagy bizottság indítványára - az összeférhetetlenséggel kapcsolatos feladatokat ellátó bizottság javaslata alapján - a képviselő-testület a következő ülésén, legkésőbb az összeférhetetlenség megállapításának kezdeményezését követő harminc napon belül határozattal megállapítja az összeférhetetlenség alapjául szolgáló körülmények fennállását, és kimondja az összeférhetetlenséget. A képviselő-testület határozatát az önkormányzati képviselőnek és a kormányhivatalnak kézbesíteni kell.

Emellett bármely más személy is kezdeményezheti az összeférhetetlenség kimondását a polgármesternél, akinek a kérést haladéktalanul továbbítania kell kivizsgálásra. Az összeférhetetlenségi eljárásnak és a képviselői mandátummal való összeférhetetlenség megállapításának tehát jogszabályban rögzített, részletes eljárási rendje van, amely egyúttal több garanciális biztosítékot is tartalmaz. Így például az összeférhetetlenséget kimondó határozatot *kézbesíteni kell a fővárosi, megyei kormányhivatalnak*, amely felelős az önkormányzatok működésének törvényességi felügyeletéért, illetve az *önkormányzati képviselő* az összeférhetetlenséget, azaz a tisztsége megszűnését megállapító *képviselő-testületi határozat felülvizsgálatát* – a határozat kézhezvételétől számított nyolc napon belül, jogszabálysértésre hivatkozással – *kérheti a közigazgatási és munkaügyi bíróságtól*. A bíróság a kérelemről 30 napon belül, nem peres eljárásban, három hivatásos bíróból álló tanácsban dönt. Ennek eredményeképpen végső soron *az összeférhetetlenség kérdésében a fővárosi, megyei bíróság döntése tekinthető az eljárást lezáró, végleges cselekménynek*.

A feltárt tényállás alapján azonban nyilvánvaló, hogy a panaszos esetében ezen eljárás lefolytatására nem került sor. A beadvány szerint az összeférhetetlenség fennállásáról a panaszost a jegyző tájékoztatta és ő indítványozta a közfoglalkoztatotti jogviszonya megszüntetését is. Mindennek következtében a *képviselő-testület az összeférhetetlenség kérdésében nem hozott határozatot*, *így a panaszosnak nem volt lehetősége arra, hogy éljen a jogszabályban biztosított jogorvoslati lehetőségével, és a képviselő-testület döntése ellen bírósághoz forduljon*, azaz a közfoglalkoztatotti jogviszonya és a képviselői mandátuma összeférhetetlensége fennállása kérdésében a bíróság döntsön.

A rendelkezésemre bocsátott iratok alapján ugyanakkor azt is megállapítottam, hogy *a jegyző tájékoztatta az illetékes Kormányhivatalt* arról, hogy a panaszost felhívta a képviselői mandátumával fennálló összeférhetetlenségi ok – a közfoglalkoztatási jogviszonya – megszüntetésére, illetve arról is, hogy e tárgykörben a képviselő-testület döntést nem hozott. A Kormányhivatal azonban nem gyakorolta törvényességi felügyeleti jogkörét és nem hívta fel a jegyzőt a jogszabályok betartására, az összeférhetetlenségi eljárás kezdeményezésére, valamint arra, hogy az összeférhetetlenség kérdésében a képviselő-testületnek kell döntenie.

A Kormányhivatal azt követően sem törekedett e kérdésben a törvényesség betartatására, miután a panaszos – a közfoglalkoztatási jogviszonya megszüntetése után – személyesen jelent meg a Törvényességi Felügyeleti Főosztályán és kifejezetten kérte a képviselői összeférhetetlensége ügyében a hivatal tájékoztatását, valamint kifejezte azt is, hogy sérelmezi, hogy – a Kormányhivatal illetékességi területén – más településeken az önkormányzati képviselői mandátumot nyert személyek továbbra is fenntarthatják a közfoglalkoztatási jogviszonyukat.

*Mindezek alapján megállapítottam, hogy a jegyző azon eljárásával, hogy a vonatkozó konkrét jogszabályi rendelkezések ellenére a képviselői összeférhetetlenség kérdésének eldöntését kivonta a képviselő-testület hatásköre alól és annak megkerülésével döntött az összeférhetetlenség fennállásáról és kezdeményezte a panaszos közfoglalkoztatási jogviszonya megszüntetését, a jogállamiság elvét sértő módon járt el. Megállapítom azt is, hogy a Kormányhivatal az összeférhetetlenségi szabályok téves jogértelmezésével, illetve azon mulasztásával, hogy nem lépett fel a jogszabályi rendelkezések betartása érdekében, szintén visszásságot idézett elő. Összességében pedig az e szervek önkényes jogalkalmazásával kialakult jogi helyzet alkalmas volt arra, hogy a jogi kérdésekben járatlan, laikus panaszost az eljárás során kiszolgáltatottá tegye és elzárja a megfelelő jogi garanciáktól, attól a lehetőségétől, hogy élhessen a jogorvoslati jogával, amely a panaszos vonatkozásában a tisztességes eljáráshoz, valamint a jogorvoslathoz való jog*[6] *sérelmét idézte elő.*

Amint arra az előzőekben már rámutattam, a jelenlegi szabályok egyértelműnek tekinthetők abban, hogy a közfoglalkozatási jogviszony fennállása, valamint az önkormányzati képviselői mandátum betöltése egymással nem összeférhetetlen.

---

(3) Az önkormányzati képviselő összeférhetetlenségének megállapítását bárki kezdeményezheti a polgármesternél, melyet az összeférhetetlenséggel kapcsolatos feladatokat ellátó bizottságnak haladéktalanul továbbítani kell kivizsgálásra. Ismételt kezdeményezés esetén, amennyiben az új tényt vagy körülményt nem tartalmaz, az összeférhetetlenséggel kapcsolatos feladatokat ellátó bizottság külön vizsgálat nélkül lezárja az ügyet, ebben az esetben a (2) bekezdés szerinti határozathozatalra sem kerül sor.

[6] 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].

Mindazonáltal a törvényalkotónak megvan a lehetősége arra, hogy a Mötv. vagy a Közftv. módosítással egy új összeférhetetlenségi szabályt állítson fel. Jelenleg azonban Magyarországon számos településen tiszteletdíj nélkül vagy egy jelképesnek tekinthető tiszteletdíj megfizetése mellett látják el a feladatukat a helyi önkormányzati képviselők. A Mötv. 134. § (4) bekezdés f) pontja alapján ugyanis a helyi önkormányzat képviselő-testülete kapott felhatalmazást arra, hogy rendeletben határozza meg az önkormányzati képviselőnek, a bizottsági elnöknek és tagnak, továbbá a tanácsnoknak járó tiszteletdíjat és természetbeni juttatást.

Alkotmányjogi szempontból lehetséges amellett érvelni, hogy a helyi önkormányzati képviselői mandátum betöltőjét a kiszolgáltatott helyzetet eredményező, az önkormányzattal fennálló közfoglalkoztatási jogviszony a közfeladata ellátásában közvetve befolyásolhatja. Jelenleg ugyanakkor Magyarországon számos olyan település van, ahol szinte kizárólag a közfoglalkozatás keretében van lehetőség helyben állást, munkát találni. Ennek megfelelően egy szigorított összeférhetetlenségi szabály felállítása esetében számolni kell azzal, hogy az érintettek számára a jogviszonyok közötti kényszerű választás egyben azt is jelentheti, hogy a közfeladatot tiszteletdíj nélkül vállalók anyagilag ellehetetlenülnek, illetve már eleve el sem tudnak indulni a helyi önkormányzati választásokon jelöltként. A jogalkotó felelőssége ebben a helyzetben az alkotmányossági szempontok, az érintettek jogainak és jogos érdekeinek figyelembe vétele mellett az ésszerű kompromisszum kialakítása.

Végezetül a panaszos beadványában jelzett azon sérelmével összefüggésben, mely szerint a Kormányhivatal kizárólag vele szemben érvényesítette ezen összeférhetetlenségi szabályokat, ezáltal hátrányosan megkülönböztették, a következőket állapítottam meg. A vizsgálat nem tárt fel olyan tényeket, amelyek igazolták volna, hogy az ügyében eljáró szervek valamely védendő tulajdonsága vagy egyéb ok miatt, célzottan hátrányos megkülönböztetést alkalmaztak volna vele szemben. Mindezek alapján – álláspontom szerint – az egyenlő bánásmód követelményének sérelme ügyében nem állapítható meg.

A panaszos sérelmezte azt is, hogy mivel lakóhelye környezetében nincs más munkalehetőség, a képviselői munkájáért pedig tiszteletdíjban nem részesül, ezért a közfoglalkoztatotti jogviszonya kényszerű megszüntetésével a családja megélhetése is veszélybe került. Ezzel kapcsolatban ugyanakkor szintén megállapítottam, hogy – bár az Alaptörvény rendelkezik a szociális biztonsághoz való jogról – ez a jog azonban kizárólag a szociális ellátások összessége által nyújtott *megélhetési minimumnak az állam által történő biztosítását* foglalja magában. A megélhetési minimum garantálásából azonban konkrét részjogok, mint alkotmányos alapjogok nem vezethetők le.

Ennek megfelelően a közfoglalkoztatási jogviszony megszüntetése önmagában nem okozza a szociális biztonsághoz való jog sérelmét, még abban az esetben sem, ha ezáltal a család megélhetése veszélybe kerül. Annál is inkább, mivel a közfoglalkoztatás elsődleges célja nem a megélhetéshez szükséges minimum biztosítása, hanem az abban részt vevők elsődleges munkaerőpiacon történő elhelyezkedésének elősegítése. Ezáltal önmagában a közfoglalkoztatási jogviszony kényszerű megszüntetése, a szociális joggal összefüggő alapjogsérelem gyanúját nem veti fel.

**Intézkedéseim**

A jelentésemben feltárt alkotmányos jogokkal összefüggő alapjogi visszásságok orvoslása és jövőbeni megelőzése érdekében

1.) az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján *kezdeményezem* a Miniszterelnökséget vezető miniszternél, hogy a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet 4. § 5. pontjában meghatározott feladatkörében gondoskodjon arról, hogy a jövőben a megyei kormányhivatalok a képviselői összeférhetetlenségre vonatkozó szabályokat egységesen értelmezzék és alkalmazzák,

2.) az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján

- *kezdeményezem* Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Kormányhivatal vezetőjénél, hogy a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 132. §-ában meghatározott törvényességi felügyeleti jogkörében vizsgálja felül az illetékességi területén működő települési önkormányzatok, önkormányzati képviselői összeférhetetlenséggel kapcsolatos jogalkalmazási gyakorlatát és tegye meg a szükséges intézkedéseket a törvényesség mielőbbi helyreállítása, illetőleg jövőbeni érvényre juttatása érdekében, valamint
- *felkérem* Pusztadobos község jegyzőjét, hogy a jövőben az összeférhetetlenségi eljárás lefolytatására irányadó szabályokat tartsa meg, illetve az önkormányzati képviselői összeférhetetlenséggel összefüggésben a jogszabályban meghatározottakon túl, a helyi képviselővel szemben további követelményeket ne érvényesítsen.

Budapest, 2016. július

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának**
**Jelentése**
**az AJB-7785/2016. számú ügyben**
(Kapcs. ügyek: AJB-1242/2015, AJB-6582/2016)

Előadó: dr. Pajó Ágnes

**Az eljárás megindítása**

Több panaszos is sérelmezte, hogy a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság hónapokkal a panasz benyújtását követően, a panaszosok többszöri sürgetésére zárta le vizsgálatát, hozta meg határozatát. A panaszok alapján az Alaptörvényben nevesített tisztességes hatósági eljáráshoz való jog sérelmének, illetve közvetlen veszélyének gyanúja miatt az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 18. § (1) bekezdése és 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam.

**Az érintett alapvető jogok**

- a jogállamiság 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. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni."* (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés)

**Az alkalmazott jogszabály**

- az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.)
- a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény (a továbbiakban: Pkbt.)

**A megállapított tényállás**

Az AJB-1242/2015. számú ügyben a panaszos azt sérelmezte, hogy a Hatóság nem tartotta be az Infotv-ben előírt ügyintézési határidőt, valamint telefonos megkeresésére az ügyintézés menetéről egymásnak ellentmondó információkat kapott. Felkértem a Hatóság elnökét, hogy a panaszban sérelmezettekkel összefüggő szakmai álláspontjáról, az esetlegesen tett intézkedéseiről tájékoztasson. A panaszos 2014. november 12-én fordult a Hatósághoz. 2014. december 16-án a Hatóság hiánypótlásra és nyilatkozattételre hívta fel a panaszost, majd a panaszos válaszlevelének kézhezvételét követően a Hatóság 2015. február 24-én kereste meg levélben az adatkezelőt. Az adatkezelő válaszát a Hatóság 2015. március 6-án kapta meg. A Hatóság a vizsgálat eredményéről 2015. március 25-én kelt levélben tájékoztatta a panaszost.

Az AJB-6582/2016. számú ügyben a panaszos azt sérelmezte, hogy a 2014. november 27-én benyújtott panaszára a Hatóság 2015. december 15-én kelt levélben válaszolt. A Hatóság elnöke megkeresésemre arról tájékoztatott, hogy a beadvány alapján három alkalommal keresték meg a panaszos korábbi munkáltatóját, az adatkezelőt. Először 2015. március 2-án, 2015. július 10-én és végül 2015. szeptember 24-én. Ezt követően a panaszos többszöri sürgetésére a vizsgálati eljárást lezáró levél 2015. december 15-én készült el.

Az AJB-7785/2016. számú ügyben a panaszos azt sérelmezte, hogy 2016. április 28-án küldött levelére többszöri megkeresésére sem kapott választ a Hatóságtól. A Hatóság 2016. június 21-én levélben kereste meg a mobil szolgáltatót, hogy a panaszos által megadott telefonszámot kihez kapcsoltan tartja nyilván. A szolgáltató jóval a megadott 15 napos válaszadási határidőn belül küldte meg a válaszát. 2016. június 21-én írt levelében a hatóság arra kérte a panaszost, hogy nyilatkozzon arról, hogy hozzájárul-e ahhoz, hogy kilétét az adatkezelő(k) előtt felfedje. A panaszos 2016. június 22-én hozzájárult személyes adatai felfedéséhez a vizsgálat során. Ezt követően a Hatóság 2016. október 20-án kelt levélben tájékoztatta az adatkezelő vállalkozást a vizsgálat megindításáról és kért felvilágosítást az ügyben.

A Hatóság 2016. november 21-i levelében arról tájékoztatta a panaszost, hogy a vállalkozás a kitűzött határidőig nem válaszolt a Hatóság megkeresésére, ezért a Hatóság a vállalkozással szemben adatvédelmi hatósági eljárást indított.

**A vizsgálat megállapításai**

**I. A hatáskör tekintetében**

A feladat- és hatáskörömet, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint – többek között – közigazgatási szerv (hatóság) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az Ajbt. 20. § (1) bekezdése pedig vizsgálat folytatásának lehetőségét biztosítja számomra. Mindezek alapján vizsgálati hatásköröm jelen ügyben fennállt.

**II. A vizsgált alapjogok tekintetében**

Az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdése alapján Magyarország független, demokratikus jogállam. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. Az Alkotmánybíróság szerint a jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. (9/1992. (I.30.) AB határozat)

Az Alaptörvény hatálybalépésével immár önálló jogként is megjelent a hatósági eljárások tisztességességének követelménye. Magyarország Alaptörvénye XXIV. cikkének (1) bekezdése: *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni."* Az Alkotmánybíróság a tisztességes eljáráshoz való jog lényegéről kialakított álláspontját elvi jelentőséggel a 6/1998. (III. 11.) AB határozatban foglalta össze. Az itt megfogalmazott megállapításokat az Alkotmánybíróság utóbb több döntésében is megerősítette és gyakorlattá formálta. A tisztességes eljáráshoz való jog a független és pártatlan bírósághoz való jog, illetve a jogbiztonság elvéből levezethető eljárási garanciák egymásra vonatkoztatásával tartalmilag levezetett olyan alkotmányos alapjogot jelent, amely komplex követelményrendszert testesít meg, magában foglalva valamennyi, a jogállamiság értékrendjének megfelelő eljárási alapelvet és normát. A tisztességes eljáráshoz való jog rögzíti, 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 félre tételének, félreértelmezésének, az egységes jogalkalmazás hiányából, a kiszámíthatatlanságból következő tényleges, potenciális érdek- és jogsérelmek bekövetkezésének.

**III. Az ügy érdemében**

A Hatóság eljárását az Infotv. VI. fejezete a következőképpen szabályozza:

*„52. § (1) 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. (2) A Hatóság vizsgálata nem minősül közigazgatási hatósági eljárásnak, arra a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályairól szóló törvényt nem kell alkalmazni."*

Az eljárás időtartamáról az Infotv. 55. § rendelkezik: *„(1) A Hatóság a bejelentés érkezésétől számított két hónapon belül,*

*a) ha a bejelentésben foglaltakat megalapozottnak tartja,*

*aa) az 56. §-ban, illetve az 57. §-ban meghatározott intézkedést tesz,*

*ab) a vizsgálatot lezárja, és a 60. § szerinti adatvédelmi hatósági eljárást indít, vagy*

*ac) a vizsgálatot lezárja, és a 62. § szerinti titokfelügyeleti hatósági eljárást indít;*

*b) ha a bejelentésben foglaltakat nem tartja megalapozottnak, a vizsgálatot lezárja.*

*(1a) Az (1) bekezdésben meghatározott határidőbe nem számít bele:*

*a) a tényállás tisztázásához szükséges adatok közlésére irányuló felhívástól az annak teljesítéséig terjedő idő,*

*b) a vizsgálattal összefüggő irat fordításához szükséges idő, valamint*

*c) a Hatóság működését legalább egy teljes napra akadályozó körülmény, ellehetetlenítő üzemzavar vagy más elháríthatatlan esemény időtartama."*

Ahogy az a fenti rendelkezésből és a határidő számításra vonatkozó általános szabályokból is következik, a határidő számításába nem tartozik bele, a hiánypótlásra és a tényállás tisztázása érdekében az adatkezelő megkeresésére fordított idő, ez idő alatt az Infotv-ben rögzített két hónapos határidő nyugszik. A hatósági megkeresés vagy a döntés postára adásának napjától annak kézbesítéséig terjedő időtartam ugyancsak nem számítható bele az ügyintézési határidőbe.

Mindezek alapján a Hatóságnak az ügyintézés során az előzőekben ismertetett rendelkezések és alapelvek figyelembevételével, az Infotv-ben rögzített, két hónapos határidő alatt kell vizsgálatát lefolytatnia.

Az AJB-7785/2016. ügyben írt megkeresésemre a Hatóság elnöke arról tájékoztatott, hogy az Infotv. mellett a Hatóságnak alkalmaznia kell a Pkbt-t. A Hatóság a bejelentést a Pkbt. alapján áttekintette és ennek során megállapította, hogy *„több, a panaszos beadványát megelőzően folytatott vizsgálati eljárással összefüggésben a látókörébe került egy vállalkozás …, ami szintén ahhoz hasonló tevékenységet folytat, melyet a panaszos kifogásolt."*

A Pkbt. 2. § értelmében a panaszt és a közérdekű bejelentést az eljárásra jogosult szervhez történő beérkezésétől számított harminc napon belül kell elbírálni. Ha az elbírálást megalapozó vizsgálat előreláthatólag harminc napnál hosszabb ideig tart, erről a panaszost vagy a közérdekű bejelentőt – az elintézés várható időpontjának és az eljárás meghosszabbodása indokainak egyidejű közlésével – tájékoztatni kell. Az írásbeli értesítés mellőzhető, ha a panasz vagy a közérdekű bejelentés elintézéséről a panaszost vagy közérdekű bejelentőt szóban tájékoztatták.

A Hatóság által megküldött iratok alapján megállapítható, hogy a hatóság elmulasztotta a panaszost értesíteni, hogy panaszát a Hatóság mint közérdekű bejelentést vizsgálja.

Megállapítom, hogy a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság az általam vizsgált ügyekben nem tartotta be a vonatkozó jogszabályokban meghatározott határidőt, azt jelentősen túllépte, illetve elmulasztotta tájékoztatni a panaszost a közérdekű bejelentés alapján indított vizsgálatáról, alapvető joggal összefüggő visszásságot okozva a jogbiztonság elvével és a tisztességes eljáráshoz való jogban rögzített, a panasz jogszabályban meghatározott időben történő kivizsgálásával.

**Intézkedésem**

Az Ajbt. 32. § alapján felkérem a Nemzeti Adatvédelmi és Információhatóság elnökét, hogy a jelentésemben megállapított, alapvető joggal összefüggő visszásság orvoslása és bekövetkezése lehetőségének megelőzése érdekében intézkedjen az Infotv-ben és a Pkbt-ben megállapított rendelkezések, különös tekintettel az ügyintézési határidő maradéktalan betartásáról és a panaszosok megfelelő tájékoztatásáról.

Budapest, 2016. december

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának**
**Jelentése**
**az AJB-845/2016. számú ügyben**

Előadó: dr. Karácsony-Pápai Anita

**Az eljárás megindítása**

Egy panaszos a hivatalomhoz intézett beadványában egyfelől a Magyar Államkincstár (a továbbiakban: MÁK) családi adókedvezmény érvényesítésével kapcsolatos eljárását, másfelől a Nemzeti Adó-és Vámhivatal (a továbbiakban: NAV) által lefolytatott végrehajtási eljárást sérelmezte, amely a panaszos részére hibásan érvényesített családi adókedvezmény miatt keletkezett adóhátralék behajtására indult.

Tekintettel arra, hogy a rendelkezésemre álló adatok alapján felmerült a tisztességes eljáráshoz való jog sérelme, 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 a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék." [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés]

**Az alkalmazott jogszabályok és közjogi szervezetszabályozó eszközök**

- A bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény (Vht.)
- A személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény (Szja tv.)
- Az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (Art.)
- Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.)
- Az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról szóló 368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet (368/2011. Korm. r.)
- A központosított illetményszámfejtés szabályairól szóló 422/2012. (XII. 29.) Korm. rendelet (422/2012. Korm. r.)
- Egyes kormányrendeleteknek a Magyarország 2015. évi központi költségvetésének megalapozásával összefüggő módosításáról szóló 397/2014. (XII. 31.) Korm. rendelet (397/2014. Korm. r.)
- A Magyar Államkincstár Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 2/2011. (I. 14.) NGM utasítás (régi MÁK SZMSZ)
- A Magyar Államkincstár Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 8 /2015. (III. 26.) NGM utasítás (MÁK SZMSZ)

**Az alkalmazott európai uniós jogszabályok**

- Az Európai Unió Alapjogi Chartája (Alapjogi Charta)
- A Bizottság 3508/92/EGK tanácsi rendelettel az egyes közösségi támogatási intézkedésekre vonatkozóan létrehozott egységes igazgatási és ellenőrzési rendszer részletes alkalmazási szabályainak megállapításáról szóló 2419/2001/EK rendelete (2419/2001/EK rendelet)
- az Európai Parlament és a Tanács a közös agrárpolitika finanszírozásáról, irányításáról és monitoringjáról és a 352/78/EGK, a 165/94/EK, a 2799/98/EK, a 814/2000/EK, az 1290/2005/EK és a 485/2008/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló 1306/2013/EU rendelete (1306/2013/EU rendelet)

**A megállapított tényállás**

A rendelkezésemre álló adatok szerint 2013-ban a panaszos családi adó- és járulékkedvezményt érvényesített 2 gyermek és 1 magzat jogán. Ezt követően, 2014-ben terhességi gyermekágyi segélyt (a továbbiakban: TGYÁS) igényelt, de ezúttal családi adókedvezményt nem kívánt igénybe venni, mivel azt abban az évben házastársa kérelmezte. A MÁK számfejtő rendszere azonban automatikusan – a panaszos nyilatkozata nélkül – „felélesztette" a panaszos előző évi családi adókedvezményét mindhárom gyermekre vonatkozóan.

Mindezek alapján a panaszosnak a 2014. évre 272.099 Ft adóhátraléka keletkezett, amelyről állítása szerint 2014-ben nem, csupán 2015-ben, a 2014. évi adóbevallása elkészítésekor szerzett tudomást. Az adóhátralék határidőben meg nem fizetése miatt 2015. május 29-én adóvégrehajtás indult a panaszos ellen. Az erről való tudomásszerzést követően, 2015 júniusában ezért a panaszos átutalt a könyvelője által megadott Szja-bankszámlaszámra 12.100 Ft-ot, majd részletfizetési kérelemmel kívánt élni az adóhatóság felé, amelynek a végrehajtás ideje alatt történő benyújtására végül nem került sor. A kérelem előterjesztését megelőzően állítása szerint több alkalommal telefonon egyeztetett az adóhatósági ügyintézővel is.

A vizsgálatom keretében megkerestem a MÁK-ot és a NAV-ot, a tényállás tisztázása érdekében. A MÁK a válaszában elismerte, hogy az általuk használt KIR3 program 2014. januártól automatikusan felélesztette az előző évben a panaszos által igényelt családi adókedvezményt, „annak ellenére, hogy az Ügyfél nem nyilatkozott és a kincstári számfejtő sem rögzített nyilatkozatot 2014. évre". [Ezzel összefüggésben szükséges megjegyezni, hogy a jelen esetben használt KIR3 program helyébe ismereteim szerint 2015 novemberétől új program lépett (KIRA).[1]]

A MÁK elmondása szerint ugyanakkor a „kedvezmény érvényesítésének ténye minden hónapban feltüntetésre került a fizetési jegyzéken a tájékoztató adatok között, továbbá a jegyzéken egyértelműen látszott, hogy nem történt meg az adóelőleg-és járuléklevonás". Ennek ellenére a MÁK levele szerint sem a panaszos, sem a munkáltatója felől nem érkezett észrevétel hozzájuk a kedvezményre vonatkozóan, ezért az 2014-ben minden hónapban érvényesítésre került.

A NAV tájékoztatása értelmében a végrehajtási eljárás megindítására az önadózó panaszos adóbevallásában feltüntetett adóhátralék teljes összegét tekintve került sor, mivel a panaszos az esedékességkor az adótartozás megfizetésének nem tett eleget, és az adóbevallás az adójogi szabályozás értelmében önmagában véve is végrehajtható okiratnak minősül. A végrehajtás során az adóhatóság megkereste a panaszos járandóságát folyósító MÁK-ot, amely értesítette a hatóságot, hogy a panaszos végrehajtás alól mentes gyermekgondozási díjban (a továbbiakban: GYED) részesül. Ezért az adóhatóság a panaszos bankszámlája terhére adott ki hatósági átutalási megbízást. A megbízás foganatosítása útján a végrehajtás a teljes tartozás tekintetében eredményes volt és 2015. július 2-án a végrehajtási eljárás befejeződött.

A NAV tájékoztatása szerint a panaszos 2015. június 30-án terjesztett elő fizetési könnyítés iránti kérelmet, amely a végrehajtási eljárás lezárásakor, azaz július 2-án érkezett meg a hatósághoz. Ezért a végrehajtási eljárás során a panaszos semmilyen kedvezményt nem tudott igénybe venni. A NAV tájékoztatott továbbá, hogy a panaszos által az Szja-bankszámlaszámra befizetett 12.100 Ft-ot a hatóság az adótartozásba beszámította, és az ezt követően fennmaradt többletet a panaszosnak visszautalta. Mindezek dokumentált alátámasztására is sor került a NAV részéről.

A végrehajtás keretében a panaszos bankszámlájára kiadott hatósági átutalási megbízás alapján a panaszosnak a számlájára folyósított GYED egy havi összege is végrehajtás alá került.

---

[1] http://www.allamkincstar.gov.hu/files/K%C3%B6lts%C3%A9gvet%C3%A9si%20inform%C3%A1ci%C3%B3k/KIRA/T%C3%A1j%C3%A9koztat%C3%B3%20lev%C3%A9l_int%C3%A9zm%C3%A9nyek%20r%C3%A9sz%C3%A9re_20151116.pdf

A fentiek alapján a panaszos sérelmezte, hogy a MÁK számfejtő programjának hibás működéséből eredően keletkezett adótartozását részletfizetési kedvezmény érvényesítésének – az idő rövidségére tekintettel – reális lehetősége nélkül, továbbá a törvény szerint végrehajtás alól mentes GYED-ének egyhavi teljes összegére hajtották végre.

**A vizsgálat megállapításai**

**I. A hatáskör 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 visszásságokat kivizsgálja vagy kivizsgáltatja, orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményez. A feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, kötelező tagság alapján működő köztestület, a Magyar Honvédség, rendvédelmi szerv, közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv e jogkörében, nyomozó hatóság vagy az ügyészség nyomozást végző szerve, közjegyző, törvényszéki végrehajtó, önálló bírósági végrehajtó vagy közszolgáltatást végző szerv (a továbbiakban együtt: hatóság) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. A fentiek alapján mind a NAV, mind pedig a MÁK hatóságnak tekintendő, emellett jelen esetben a sérelmezett végrehajtási eljárás, illetve a MÁK ezt megelőző eljárása már jogerősen befejeződött, ezért a panaszos számára jogorvoslati lehetőség nem állt rendelkezésre. Az Ajbt. 28. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa az általa lefolytatott vizsgálatról jelentést készít, amely tartalmazza a feltárt tényeket és az ezeken alapuló megállapításokat és következtetéseket.

**II. Az érintett alapvető jogok tekintetében**

Az 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 testület 9/1992. (I. 30.) AB határozatában részletesen kifejtette, hogy a jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alkotmányosan a jogintézmények. Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák tehát a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet.

Az Alkotmánybíróság 6/1998. (III. 11.) AB határozatában leszögezte, hogy a tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, amelyet 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 szabályozási szinten, illetve a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában egyaránt folyamatosan érvényesülnie kell.

**III. Az ügy érdemében**

A jelen ügyben lefolytatott vizsgálatom alapvetően kétirányú volt: egyrészt a MÁK sérelmezett eljárására, másrészt az adóvégrehajtásra irányult.

1. Az adóvégrehajtás tekintetében a NAV által megküldött válaszlevél kimerítő részletességgel tartalmazta az adóvégrehajtás menetét, és az egyes intézkedésekről készült iratok csatolására is sor került. Ezek alapján megállapítható volt, hogy a végrehajtási eljárás a jogszabályi rendelkezések betartásával, a tisztességes eljárás követelményének szem előtt tartásával folyt, azonban külön figyelmet kell fordítani a végrehajtás alól mentes pénzösszeg bankszámláról történt behajtásának problémájára.

A Vht. 68. §-a meghatározza, hogy a baleseti járadékból, a baleseti táppénzből, a táppénzből, a *GYED-ből*, valamint a csecsemőgondozási díjból legfeljebb 33%-ot lehet levonni gyermektartásdíj, illetve jogalap nélkül felvett egészségbiztosítási ellátás követelése fejében. Ezzel egyidejűleg ugyanakkor a Vht. 79/A. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a pénzforgalmi szolgáltatónál kezelt, az adóst megillető pénzösszeg *teljes összegben* végrehajtás alá vonható, kivéve a természetes személyt megillető pénzösszegeket, amelyek végrehajtás alá vonása a (2) és (3) bekezdés szerint történik. A (2) és (3) bekezdés pedig a természetes személyt megillető pénzösszegek letiltására vonatkozó generális értékhatárokat szabja meg.

Ezek alapján tehát a pénzforgalmi szolgáltató – mivel nincs kötelezettsége arra, hogy az érintett bankszámlára érkezett jövedelem jogcímét vizsgálja – az átutalási megbízást a letiltás alóli mentességre tekintet nélkül, pusztán az előírt összeghatárok figyelembevételével teljesíteni tudja.

Erre az anomáliára a NAV ugyancsak felhívta a figyelmemet a válaszában, amelyben kifejtette, hogy a Legfelsőbb Bíróság EBH.2001.2321. számú döntése értelmében a pénzforgalmi szolgáltatót nem terheli annak vizsgálata, hogy a pénzösszeg a Vht. IV. fejezetében foglalt szabályoknak megfelelően mentes-e a végrehajtás alól.

A NAV – a levél tanúsága szerint – a fenti ellentmondásos helyzetről már korábban is tudomással bírt, és a Vht. módosítását javasolta az Igazságügyi Minisztériumnak. A javaslatai ellenére azonban e módosításra a mai napig nem került sor.

E kérdéskör tárgyában jogelődöm is vizsgálatot folytatott, mivel ez a gyakorlat felvetette a hátrányos megkülönböztetés tilalmának sérelmét. E szerint azon személyek esetében, akik bankszámlára kapják a juttatásaikat, nem érvényesülnek a Vht.-nek az adósokat védő rendelkezései, szemben azokkal, akik postai úton kapják a járandóságukat. A vizsgálat az *AJB-2583/2012. számú jelentéssel* zárult. *A jelentés megállapította, hogy az adósok közötti – pénzeszközeik kezelésének helye szerinti – különbségtétel a hátrányos megkülönböztetés tilalmával összefüggő visszásságot okoz.* A biztos ezért felkérte a közigazgatási és igazságügyi minisztert, hogy kezdeményezze a Vht. olyan irányú módosítását, amely biztosítja, hogy a Vht. 74. §-ában felsorolt juttatások – az adósok közötti hátrányos megkülönböztetés nélkül – valóban mentesek legyenek a végrehajtás alól. A jelentés kiadása óta azonban ilyen irányú módosításra nem került sor.

Ez a probléma nem kizárólag jelen ügyhöz kapcsolódik, a korábbi ombudsmani jelentésben jelzett aggályos gyakorlat ugyanis továbbra is fennáll, amellyel összefüggésben számos panasz érkezik hivatalomhoz.

2. A MÁK eljárását tekintve a következő megállapításokra jutottam.

A családi adókedvezmény érvényesítésének szabályait az Szja tv. tartalmazza. A 29/B. § (2) bekezdése értelmében a családi kedvezmény érvényesítésének feltétele a magánszemély adóbevalláshoz vagy munkáltatói adómegállapításhoz tett *írásbeli nyilatkozata*.

A kedvezmény érvényesítésének alapvető feltétele tehát az igénylő személy adott adóévre vonatkozó, írásbeli kezdeményezése, amelyet a munkáltatónak is aláírásával kell ellátnia.

A 397/2014. Korm. r. 2015. január 1-jével módosította [24. §] a 368/2011. Korm. r.-t azzal, hogy bevezette abba a központosított illetményszámfejtésre vonatkozó rendelkezéseket. Ezzel egyidejűleg hatályon kívül helyezte [79. §] a 422/2012. Korm. r.-t.

A jelen ügy szempontjából releváns szabályozás a 2014-ben még hatályos 422/2012. Korm. r. volt. Ennek 3. §-a kimondta, hogy a központosított illetményszámfejtés *a kincstár központi szerve által biztosított, fejlesztett és működtetett számítógépes programmal* (illetményszámfejtő program) történik.

A 422/2012. Korm. r. 4. §-a szerint az illetményszámfejtő program olyan egységes munkaügyi, ügyviteli, eljárási és információs rendszer, amelyen keresztül többek között a személyi juttatások számfejtésével és elszámolásával kapcsolatos feladatok ellátása, *a társadalombiztosítási kifizetőhelyi feladatok ellátása,* a foglalkoztatót terhelő társadalombiztosítási feladatok körében a foglalkoztatókra előírt nyilvántartási, adatszolgáltatási, bejelentési kötelezettség teljesítése, a személyi jövedelemadózással összefüggő munkáltatói, kifizetői feladatok ellátása történik.[2] Az 5. § (2) bekezdés c) pontja továbbá a MÁK központi szerve feladataként nevesítette az illetményszámfejtő program jogszabályi megfelelőségének biztosítását.

A szintén 2014-ben hatályos régi MÁK SZMSZ 3. § (2) bekezdés e) pontja ezek mellett úgy rendelkezett, hogy a MÁK ellátja a központosított illetményszámfejtésnek, valamint az ehhez kapcsolódó adó- és járulékelszámolásnak az Áht.-ban és külön jogszabályban meghatározott feladatait. A 41/A. § (1) bekezdés g) pontja a Jogi és Információ-menedzsment igazgató feladataként nevesítette a folyamatos és magas színvonalú informatikai feladatellátás biztosításában való közreműködést. Az 50. § 19. pontja pedig a Biztonsági Főosztály feladatai között kimondta, hogy az ellátja a MÁK által üzemeltetetett, a szervezet adatait feldolgozó informatikai rendszerek informatikai biztonságával összefüggő felügyeleti tevékenységet, ellenőrzi az informatikai biztonsági előírások betartását. Végül a 67. § az Illetmény-számfejtési Főosztály feladatkörébe sorolta az illetményszámfejtés informatikai rendszerei fejlesztéséhez, módosításához szükséges szakmai követelmények meghatározását [67. § f) pont], továbbá a havi adó- és járulékbevallás feladataival kapcsolatos szakmai irányítás ellátását [67. § j) pont].[3]

*Mindezek alapján kijelenthető, hogy – 2014-ben és ma is – a MÁK felelősségébe tartozott – és tartozik – azon informatikai rendszer működtetése, amelyen keresztül a TGYÁS (mai nevén csecsemőgondozási díj) elbírálásával, kifizetésével kapcsolatos feladatokat kell elvégezni. E felelősségi kör pedig nyilvánvalóan – és a hivatkozott szabályozás értelmében is – magába foglalta, illetve ma is magába foglalja az informatikai rendszer biztonságos, megfelelő, helyes üzemeltetését.*

---

[2] Megjegyzést érdemel, hogy a társadalombiztosítási kifizetőhely feladatai között szerepel többek között az egészségbiztosítási pénzbeli ellátások (így a TGYÁS helyett bevezetett csecsemőgondozási díj, valamint a GYED) iránti igények elbírálása, folyósítása, elszámolása is.

[3] Érdemes ezzel párhuzamosan megvizsgálni a ma hatályos szabályozást is.

a) A 368/2011. Korm. r. 2015. január 1-től hatályos 62. § (1) bekezdése ugyanis – hasonlóan a hatályon kívül helyezett 422/2012. Korm. r. rendelkezéseihez – kimondja, hogy a központosított illetményszámfejtés keretében – többek között – az adók és járulékok megállapítása, valamint a társadalombiztosítási kifizetőhelyi feladatok ellátása, az ezzel kapcsolatos nyilvántartások vezetése a MÁK által biztosított, fejlesztett és működtetett számítógépes programon (a továbbiakban: illetményszámfejtő program) keresztül valósul meg.

b) A MÁK SZMSZ 3. § (2) bekezdés 5. pontja szerint a MÁK ellátja a központosított illetményszámfejtés, valamint az ehhez kapcsolódó adó- és járulékelszámolás jogszabályban meghatározott feladatait; a 3. § (3) bekezdés c) pontja szerint továbbá a MÁK biztosítja az alaptevékenység ellátásához szükséges informatikai hátteret.

A MÁK SZMSZ 61. §-a az Illetmény-számfejtési Főosztály feladatai között nevesíti, hogy meghatározza az illetményszámfejtés informatikai rendszerei fejlesztéséhez, módosításához szükséges szakmai követelményeket, ellenőrzi annak megvalósítását; ellátja a havi adó- és járulékbevallás feladataival kapcsolatos, valamint az illetményszámfejtéssel összefüggő társszervek felé teljesítendő adatszolgáltatások szakmai irányítását.

A MÁK SZMSZ 71. §-a pedig az Informatikai Üzemeltetési Főosztály feladatai közé sorolja a MÁK informatikai eszközeinek és alkalmazásainak üzemeltetését és karbantartását, valamint azok folyamatos és biztonságos működésének biztosítását, szükség esetén külső erőforrás bevonásával; továbbá az informatikai rendszerei biztonságos működésének biztosítását.

A másik oldalról tekintve ugyanakkor azt is szükséges kiemelni, hogy a 422/2012. Korm. r. 23. § (1) bekezdése *a munkáltató felelősségi körében nevesítette* az illetményszámfejtő hely által előállított és megküldött *fizetési jegyzék és összesítői, levonási összesítők, nettó járandóság tételes utalási listák adatainak egyeztetését az általa feladott adatokkal; a kifizetés előtt a fizetési jegyzéken számfejtett illetményadatok megalapozottságának vizsgálatát* és a fizetési jegyzék egy példányának átadását a munkavállalónak. A (2) bekezdés szerint, ha az egyeztetés során, valamint a foglalkoztatott kifogása esetén a munkáltatónak észrevétele van, jelzi az illetményszámfejtő hely felé és a módosításra haladéktalanul írásban intézkedik. Végül a 24. § értelmében, a személyi jövedelemadózással kapcsolatos feladatok körében a munkáltató a foglalkoztatottól átveszi és megküldi az illetményszámfejtő hely részére az adóelőleg levonásánál érvényesíthető családi kedvezmény és adókedvezmények igazolásait, nyilatkozatokat.

E szerint a munkáltató felelőssége volt, hogy a fizetési jegyzék adattartalmának helyességét ellenőrizze. Erre a MÁK is utalt a válaszlevelében, továbbá arról is szólt, hogy sem a munkáltató, sem a panaszos részéről nem érkezett a MÁK felé észrevétel az adókedvezményt érintően, annak ellenére, hogy annak ténye minden hónapban feltüntetésre került a fizetési jegyzéken.

Valóban, az Art. – 2014-ben és ma is hatályos – 46. § (1) bekezdése szerint „a kifizető és a munkáltató olyan bizonylatot köteles kiállítani, és a kifizetéskor átadni, amelyből kitűnik a magánszemély bevételének teljes összege és jogcíme, az adóelőleg, adó, a járulék, valamint a kifizetőt és a munkáltatót terhelő társadalombiztosítási járulék alapjául szolgáló összeg, illetve a kifizetőt, munkáltatót terhelő társadalombiztosítási járulék, valamint a levont adóelőleg, adó, járulék összege. A munkáltató a kifizetést követően a kiadott bizonylaton feltünteti az adóelőleg megállapításakor figyelembe vett családi adókedvezmény összegét".

Tekintettel azonban arra, hogy az eljárási hatásköröm hatóság tevékenységére irányulhat, tehát sem a munkáltató, sem a magánszemély panaszos eljárására nem terjedhet ki, azt nem állt módomban vizsgálni, hogy a munkáltató eleget tett-e a jogszabályban előírt ellenőrzési kötelezettségének, illetve a magánszemély körültekintően figyelemmel kísérte-e a havi jövedelmének adminisztrációját. Ennek a kérdésnek azonban álláspontom szerint nincs is relevanciája akkor, amikor a MÁK – mint az Ajbt. értelmében hatóságnak minősülő közigazgatási szerv – eljárásának alapjogi szempontú vizsgálata során arról kell állást foglalnom, hogy a MÁK részéről végzett tevékenység megfelelt-e a tisztességes eljárás követelményének. A MÁK ugyanis miniszteri irányítás alatt álló központi hivatal, központi költségvetési szerv, amelynek tevékenysége kétséget kizáróan a közérdeket kell, hogy szolgálja; és tevékenységének megítélése nem függhet kizárólag attól, hogy az érintett munkáltató, illetve magánszemély cselekedete mennyiben volt helytálló. Különösen a magánszemély felelősségét érintően kell leszögezni, hogy a panaszos 2014-ben nem adott le nyilatkozatot az adókedvezmény érvényesítésére, tehát alappal hihette, hogy azt nem érvényesítette abban az évben, és a havonta kifizetett TGYÁS összege – ha egyáltalán feltűnt számára a növekedés – valamely egyéb ok miatt lehet magasabb. Fontos azonban hangsúlyozni, hogy az sem várható el a magánszemélyektől, hogy pontosan tisztában legyenek a havonta juttatott gyermekgondozási ellátások és más rendszeres jövedelmük aktuális összegével, főként a jogszabályi környezet – de különösen az adózást érintő törvényi rendelkezések – gyakori változásaira tekintettel.

Ellenben a tisztességes eljáráshoz való jogot inkorporáló, ún. jó közigazgatáshoz való jog – mint alapvető jog – érvényesülése a közszféra intézményeinek eljárása során alappal elvárható valamennyi magánszemély részéről. Az *Alaptörvény fentebb hivatkozott XXIV. cikk (1) bekezdése értelmében mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok tisztességes módon intézzék*. E jogosultság a hatóságok vonatkozásában tehát olyan elvárható kötelezettséget teremt, amelynek nyomatékot ad annak számonkérhetősége is. A *XXIV. cikk (2) bekezdése szerint ugyanis mindenkinek joga van törvényben meghatározottak szerint a hatóságok által feladatuk teljesítése során neki jogellenesen okozott kár megtérítésére.*

Önmagában az ún. közigazgatási jogkörben okozott kár alaptörvényi deklarálása is a tisztességes eljáráshoz, és ezzel egyidejűleg az ún. jó közigazgatáshoz való jog jelentőségére enged következtetni.

Ezt támasztja alá továbbá az európai uniós jogszabályi kontextus, az annak alapján kimunkált bírósági gyakorlat és a jogalkotói szándék is a következők szerint.

Az Alapjogi Charta 41. cikke a megfelelő ügyintézéshez való jogot rögzíti, amely ugyan nem a hazai hatóságok ügyintézését célozza, hanem kifejezetten az uniós szinten működő intézményekét, mégis jól példázza a tisztességes eljáráshoz való jog fontosságát. E szerint „mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit az Unió intézményei, szervei és hivatalai részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. Mindenkinek joga van ahhoz, hogy az Unió a tagállamok jogában foglalt közös általános elvek alapján megtérítse számára az intézményei és alkalmazottai által feladatuk teljesítése során neki okozott károkat".

A szabályozás logikai rendje tekintetében érdemes továbbá utalni a 2004 májusában hatályon kívül helyezett 2419/2001/EK rendelet 49. cikkére, amely a jogosulatlan kifizetések visszatérítésének kötelezettségéről szólt. E szerint, ha jogosulatlan kifizetés történt, akkor a mezőgazdasági termelőnek a szóban forgó összeget a felszámított kamattal együtt vissza kellett fizetnie. *A visszafizetési kötelezettséget azonban nem kellett alkalmazni, „ha a kifizetés az illetékes hatóság vagy más hatóság által elkövetett hiba következtében történt, és a hibát a mezőgazdasági termelő ésszerűen nem vehette észre*".

Erre a rendelkezésre alapozva a Legfelsőbb Bíróság kiadta a 1841/2008. számú közigazgatási elvi határozatát, amely kimondta, hogy „nem kell a mezőgazdasági termelőnek a kapott támogatást visszafizetni, ha a kifizetés a hatóság által elkövetett hiba (nem számítási hiba) miatt történt".

A ma hatályos uniós joganyagban a hatóság érdekkörében felmerülő hiba jelentőségének ilyen szintű értékelésére ugyan aligha került sor, azonban a jogosulatlan kifizetések körében figyelemmel kell lenni a 1306/2013/EU rendeletre is. Ennek 77. cikk (2) bekezdés c) pontja szerint nem szabható ki igazgatási szankció, amennyiben a jogosultsági kritériumoknak való meg nem felelés oka az illetékes hatóság vagy más hatóság hibája, amelyet az igazgatási szankció által érintett személy ésszerűen nem vehetett észre.

E hivatkozott uniós jogszabályi rendelkezések által képviselt szellemiség véleményem szerint valamennyi olyan jogviszonyban követendő, amelyben a magánszeméllyel szemben – különösen az államot képviselő – hatóság áll. A hatóság tevékenységének hibája tehát mind hazai, mind európai uniós szinten kiemelt jelentőséggel bír különösen abból a szempontból, hogy a hatósági érdekkörben felmerült hiba általánosan nem róható a hatósággal szemben álló magánszemély terhére. Ezt a megközelítést osztja a Kormány hivatalos honlapján közzétett, az általános közigazgatási rendtartás koncepciójának előkészítéséről szóló részletes jelentés is, amely egyfelől rögzítette, hogy „a közigazgatási eljárás egyik, talán legfontosabb funkciója a jogvédelem, az ügyfelek érdekeinek és jogainak biztosítása, az állami szervek „önkényétől" való megóvása, valamint ezzel egyidejűleg a közérdek érvényre juttatása". […] Míg a közigazgatási eljárásjogi és anyagi jogi szabályok hagyományosan igen differenciált eszközrendszerrel szorítják rá az ügyfeleket a jogkövető magatartásra, és ha ezt mégis elmulasztanák, vagy akár csak vonakodnának kötelezettségeiknek eleget tenni, a hatóságok azt eszközeik teljes tárházát segítségül hívva kikényszerítik, *önmaguk mulasztásával szemben azonban igencsak elnézőek*. Mára nyilvánvalóvá vált, hogy a hatóság mulasztásának a Ket.-ben megállapított szankciói alkalmatlanok rendeltetésük betöltésére. *A jogállammal szemben támasztott alapvető elvárás, hogy a jogrendszer önmagára vonatkozó szabályai feltétlenül érvényesüljenek, vagyis alkotmányos követelmény az is, hogy az eljárási szabályokat a hatóságok is betartsák.*"[4]

[4] lsd. II/A. fejezet 1. pont, 5. old.
http://www.kormany.hu/download/c/c8/50000/20150514%20Jelent%C3%A9s%20az%20%C3%A1ltal%C3%A1nos%20k%C3%B6zigazgat%C3%A1si%20rendtart%C3%A1s%20koncepci%C3%B3j%C3%A1r%C3%B3l.pdf

A fentiek alapján megállapítható, hogy *a magánszemély tisztességes eljáráshoz való jogának a közigazgatási eljárásokban való érvényesüléséhez szükség van a hatóság részéről a felelősségteljes, kiszámítható eljárásra, illetve eljárási intézkedésre*, azaz egyúttal a jogbiztonság jogalkalmazásban történő megfelelő érvényesülésére, amely jelen esetben a MÁK informatikai rendszere hibás működésének kiküszöbölését jelentette volna. *A hatóságoknak ugyanis általánosan, fokozottan kellene ügyelniük arra, hogy ehhez hasonló eset ne fordulhasson elő*, különösen a magánszemélyeket megillető és szigorú feltételekkel igényelhető állami kedvezmények érvényesítése során, amikor a magánszeméllyel szemben az állami érdeket képviselő közhatalmi szerv áll.

Függetlenül tehát a magánszemély vagy a munkáltató részéről esetlegesen felmerülhetett nem körültekintő eljárásmódra, *a MÁK informatikai rendszerének hibás működése a panaszos számára kedvezőtlen helyzetet teremtett*. Erre irányuló kezdeményezés hiányában a MÁK ugyanis adókedvezményt érvényesített a panaszos számára, amely az adott adóévben összességében adótartozást eredményezett, és annak behajtására adóvégrehajtás indult a panaszossal szemben. Természetesen elképzelhető, hogy az adóvégrehajtás megindítása elkerülhető lehetett volna, ha a panaszos időben teljesíti az adótartozás megfizetését, ez azonban nem változtat azon a tényen, hogy *a probléma forrása a MÁK érdekkörében felmerült mulasztásból, illetve hibás eljárásból ered.*

Tekintettel arra, hogy *az informatikai rendszer „működési zavara" közvetlen összefüggésben áll a panaszos tisztességes eljáráshoz való jogának és ezzel párhuzamosan a kiszámíthatóságot szem előtt tartó jogbiztonság követelményének a sérelmével*, álláspontom szerint *a MÁK eljárása összességében eredményezte a panaszos tisztességes eljáráshoz való jogának megsértését,* annak ellenére is, hogy a MÁK részéről nem állt fenn a panaszos alapjogának megsértésére irányuló tudatosság.

**Intézkedésem**

1. Az AJB-2583/2012. számú jelentésemben, valamint a jelenlegi vizsgálatom során is feltárt, az adósok közötti – pénzeszközeik kezelésének helye szerinti – különbségtételen alapuló hátrányos megkülönböztetés tilalmával összefüggő visszásság orvoslása és jövőbeni bekövetkezése lehetőségének kizárása érdekében, az Ajbt. 37. §-a alapján *ismételten felkérem az igazságügyi minisztert*, kezdeményezze a Vht. olyan irányú módosítását, amely biztosítja a Vht. 74. § -ában felsorolt juttatásoknak – az adósok közötti hátrányos megkülönböztetés nélkül történő – végrehajtás alóli tényleges mentességét.

2. Mivel a fentiekben kifejtettek értelmében a MÁK felelős azért, hogy a TGYÁS (mai nevén csecsemőgondozási díj) kifizetésével, valamint az adók és járulékok megállapításával is összefüggő informatikai rendszerének kiszámítható, jogszabályoknak megfelelő működését biztosítsa, fontosnak tartom – különösen a rendszer funkciójának jelentőségére tekintettel – annak, illetve a működésének a folyamatos figyelemmel kísérését, monitoringját. Ezért az Ajbt. 37. §-a alapján a *MÁK elnökét* arra kérem, hogy a visszásság jövőbeni megelőzése érdekében

i. rendelje el a MÁK által jelenleg használt illetményszámfejtő program olyan irányú ellenőrzését, amelynek célja annak megállapítása, hogy a rendszer megbízhatóan működik-e; illetve tájékoztasson arról, hogy az új rendszerben az érintett hiba bekövetkezésével lehet-e számolni vagy sor került-e annak kizárására; továbbá

ii. hívja fel a MÁK vezetése alá rendelt állománya figyelmét a központi illetményszámfejtő program használatával járó kockázatokra, a fokozott figyelem tanúsításának szükségességére, és garanciális jelentőségére.

Budapest, 2016. november

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának**
**Jelentése**
**az AJB-396/2016. számú ügyben**

Előadó: dr. Bácskai Krisztina

**Az eljárás megindítása**

A panaszos beadványában előadta, hogy 2014. június 16-án a Dunaújvárosi Egyetem (a továbbiakban: Egyetem) andragógia szakán sikeres záróvizsgát tett, azonban a diplomáját középfokú C típusú nyelvvizsga hiányában nem vehette át. A panaszos sérelmezte, hogy Budapest Főváros Kormányhivatala Szakértői Bizottsága I. fokú szakvéleménye, valamint az igazságügyi logopédiai szakértő nyelvvizsga kötelezettség alóli teljes felmentésre vonatkozó szakértői véleménye ellenére az intézmény nem biztosította a jogszabály alapján igénybe vehető kedvezményeket. Állítása szerint az Egyetem azért nem tette számára lehetővé a nyelvi követelmények alóli felmentést, mert korábban nem tett nyelvvizsgát az adott nyelvből, vagyis nem igazolt legalább egy sikertelen nyelvvizsga kísérletet. Tekintettel arra, hogy a panaszbeadványban foglaltak alapján felmerült a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság, a tisztességes eljáráshoz való jog, az esélyegyenlőség előmozdítása követelményének, valamint a művelődéshez való jog sérelmének a gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (1) bekezdése értelmében vizsgálatot indítottam. A vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontja és (2) bekezdése alapján tájékoztatást kértem az érintett felsőoktatási intézmény rektorától.

**Az érintett alapvető jogok**

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: *„Magyarország független demokratikus jogállam."* [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés];
- A művelődéshez való jog és a felsőoktatáshoz való hozzáféréshez 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 esélyegyenlőség előmozdításának követelménye: *„Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti. Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket."* [Alaptörvény XV. Cikk (4)-(5) bekezdés];
- A 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**

- A Fogyatékossággal élő személyek jogairól szóló egyezmény és az ahhoz kapcsolódó Fakultatív Jegyzőkönyv kihirdetéséről 2007. évi XCII. törvény (CRPD);
- 2011. évi CCIV. törvény a nemzeti felsőoktatásról (Nft.);
- 87/2015. (IV. 9.) Korm. rendelet a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról (Nft. Vhr.);
- 74/2015. (III. 30.) Korm. rendelet a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatalról.

**A megállapított tényállás**

A *megkeresésben* arra vártam választ az Egyetem rektorától, hogy az intézmény – a sikertelen nyelvvizsga dokumentálását előíró jogszabályi rendelkezés hiányában – milyen okból tagadta meg a nyelvvizsga mentességi kérelem vizsgálatát.

Illetve biztosítja-e az intézmény és milyen eljárásrend szerint a fogyatékossággal élő hallgatónak a jogszabály szerinti kedvezményeket, mentességeket.

Az *Egyetem rektora* megkeresésemre adott válaszában arról tájékoztatott, hogy a panaszos kérelmet nyújtott be a Neptun egységes tanulmányi rendszer kérvényezési felületén keresztül, a Tanulmányi és Vizsgaszabályzat (a továbbiakban: TVSZ) 10. § (1) bekezdésben szabályozott méltányossági eljárás keretén belül a fogyatékosság fennállása miatti nyelvvizsga kedvezmény, illetve mentesség iránt.[1] A kérelméhez csatolta Budapest Főváros Kormányhivatala Szakértői Bizottsága 1. fokú szakvéleményét, mely az iskolai készségek kevert zavarát állapította meg nála.[2] A rektor ugyanakkor a válaszában azt is hangsúlyozta, a szakértői vélemény szöveges értékelése alapján az olvasási zavar nem éri el a diszlexia határértékét.

A rektor tájékoztatása szerint a hallgató tanulmányai alatt nem jelezte tanulási képességei zavarának meglétét, bár tanulmányi ügyintézőjével szinte napi szinten tartotta a kapcsolatot, a tanulmányait pedig egyenletes teljesítménnyel, jó eredménnyel végezte, záróvizsgáját sikeresen, jó eredménnyel teljesítette. Nyelvi képzésben tanulmányai alatt a szakképzési követelményei alapján nem vett részt, viszont nyelvi érettségi vizsgáját közepes eredménnyel teljesítette.

A rektor kiemelte, hogy a szakértői vélemény kérésének idejében a panaszos nem állt hallgatói jogviszonyban: hallgatói jogviszonya a záróvizsgát követően az Nftv. 59. § (1) bekezdés d) pontja alapján megszűnt,[3] így a rektor álláspontja szerint vele kapcsolatosan nem értelmezhető az Nftv. 49. § (8) bekezdésében[4] foglalt hallgatói jogviszony idejére vonatkozó fogyatékosságához igazodó felkészítés és vizsgáztatás. Aláhúzta azt is, hogy ezt a hallgató tanulmányi előmenetele alatt sem kérte, erről pedig szakvéleményt nem nyújtott be. A rektor jelezte, hogy a megjelölt jogszabályhely alapján nyújtott mentesítés kizárólag az annak alapjául szolgáló körülménnyel összefüggésben biztosítható és nem vezethet az oklevél által tanúsított szakképzettség megszerzéséhez szükséges alapvető tanulmányi követelmények alóli felmentéshez.

A válasz kitért arra is, hogy természetesen valamennyi hallgató, aki hallgatói jogviszonya idején a meghatározott eljárási rend alapján az elektronikus tanulmányi rendszer kérvényezési felületén a megfelelő kérvény kitöltésével jelzi és igazolja fogyatékosságát, a TVSZ-ben, valamint a vonatkozó jogszabályokban meghatározottak szerint a fogyatékosságuk természetéhez igazodó kedvezményben részesülnek.

A rektor válaszában rögzítette, hogy a Korm. rendelet 62. § (1) bekezdése szerint a fogyatékossággal élő hallgató kérelmére a felsőoktatási intézménynek a tanterv előírásaitól részben vagy egészében eltérő követelményeket kell megállapítania, illetve – figyelemmel az Nftv. 49. § (8) bekezdésére – azok teljesítésétől el kell tekintenie a kedvezmények közül legalább egy, szükség szerint több kedvezmény biztosításával, ha a fogyatékosságot igazoló szakvélemény megállapításai alapján kedvezmény, mentesség biztosítható a hallgató számára.

Az alkalmazható kedvezmények közül az eset összes körülményeire és a szakértői véleményben foglaltakra tekintettel hozza meg döntését a Tanulmányi Bizottság.

---

[1] TVSZ. 10.§ (1) A rektor, a jogtanácsos véleményének kikérését követően, az oktatási-rektorhelyettes és a TH vezetője együttes javaslatára a hallgató részére kivételes alkalommal – méltányosságra okot adó esetben – engedélyt adhat jelen Szabályzat olyan rendelkezése alóli mentességre, amely nem a tanulmányi követelmények teljesítésére vonatkozik. A hallgató a kérelmét kizárólag a Neptun rendszeren keresztül, a szükséges igazoló dokumentumokkal együtt nyújthatja be.

[2] BNO 81.9 (8190) - Az iskolai képességek nem meghatározott fejlődési zavara (tudás elsajátítási képtelenség). BNO F8080 - Egyéb nyelvi és beszédfejlődési zavar BNO F81.0 Olvasási zavar, diszlexia (dyslexia).

[3] Nft. 59. § (1) Megszűnik a hallgatói jogviszony *d)* az adott képzési ciklust, illetve a szakirányú továbbképzés, felsőoktatási szakképzés esetén az utolsó képzési időszakot követő első záróvizsga-időszak utolsó napján, illetve a doktori képzés képzési idejének utolsó napján,

[4] Nft. 49. § (8) A fogyatékossággal élő hallgató részére biztosítani kell a fogyatékossághoz igazodó felkészítést és vizsgáztatást, továbbá segítséget kell nyújtani részére ahhoz, hogy teljesíteni tudja a hallgatói jogviszonyából eredő kötelezettségeit. Indokolt esetben mentesíteni kell egyes tantárgyak, tantárgyrészek tanulása vagy a beszámolás kötelezettsége alól. Szükség esetén mentesíteni kell a nyelvvizsga vagy annak egy része, illetve szintje alól. A vizsgán biztosítani kell a hosszabb felkészülési időt, az írásbeli beszámolón lehetővé kell tenni a segédeszköz - így különösen írógép, számítógép - alkalmazását, szükség esetén az írásbeli beszámoló szóbeli beszámolóval vagy a szóbeli beszámoló írásbeli beszámolóval történő felváltását. Az e bekezdés alapján nyújtott mentesítés kizárólag a mentesítés alapjául szolgáló körülménnyel összefüggésben biztosítható és nem vezethet az oklevél által tanúsított szakképzettség megszerzéséhez szükséges alapvető tanulmányi követelmények alóli felmentéshez.

A rektor hangsúlyozta, hogy a panaszos esetében javaslattal élt a Tanulmányi Bizottság, hogy speciális, kifejezetten a sajátos igényű vizsgázóknak meghirdetett nyelvvizsgán való részvétellel kísérelje meg teljesíteni a diploma megszerzéséhez szükséges nyelvvizsga-követelményt.

A kérelemhez csatolt nyelvtanári vélemények a feladatmegoldás lassabb tempójára, felejtésre, valamint szókincshiányra hívták fel a figyelmet. A nyelvtanári véleményekből a rektor álláspontja szerint az derül ki, hogy a panaszos nem a speciális igényű hallgatók felkészítésén vett részt egyik esetben sem. Angol nyelvből első alkalommal 90+20 órás nyelvi felkészítésen, második alkalommal 50 órás kurzuson vett részt, lovári nyelvből kiscsoportos foglalkozásban 80 órás nyelvoktatásban vett részt. Vizsgaközpontok és nyelvtanárok véleménye szerint a középfokú szint eléréséhez 500-600 tantermi óra és legalább ugyanennyi otthoni felkészülés szükséges.

A rektor utalt arra, hogy a nyelvvizsga megszerzése nem csupán tantervi követelményben, hanem törvényben meghatározott feltétele az oklevél megszerzésének, amellyel a felsőoktatásba jelentkező már tisztában lehetett. A jogalkotó a jogszabályokban meghatározott kedvezmények lehetőségének biztosításával tesz lépéseket a fogyatékkal élők esélyegyenlőségének előmozdítása érdekében, ugyanakkor tilalmazza a joggal való visszaélést.

A rektor mindezeken felül tájékoztatott a hátrányos helyzetű, illetve fogyatékossággal élő hallgatók segítésére és felzárkóztatására szolgáló intézményi tevékenységekről, programokról.

Leírta, hogy a rendszerük célja, hogy elősegítse az oktatás minőségnek minél magasabb szintű biztosítását, egyben lehetőséget biztosítson a hallgatóknak tudásuk bővítéséhez, ha úgy vélik, hogy egy adott tárgyból a tantervi óraszámon felüli foglalkozásokra lenne szükségük a követelmények teljesítéséhez illetve a jobb eredmények eléréséhez. A tutorok munkájának szervezése és szabályozása a HÖK-kel együttműködve történik. A tutor hallgató a korrepetáló foglalkozások tananyagát és menetét az adott tantárgy kiadott tematikáját követve állítja össze, és hetente legalább egyszer, előre meghirdetett időpontban konzultál a korrepetálást igénylő hallgatókkal. Az intézmény tanulmányi tanácsadást és szakmentori rendszert is működtet. 2014-ben az intézmény elindította a *Hallgatói Sikerességet Támogató programot*, azaz a *HASIT-projektet*, amelynek célja a hallgatói lemorzsolódás csökkentése, emellett a tanulásközpontú környezet kialakítása és a hallgatói motiváltság növelése. A fenti intézkedések eredményeként a kurzust elhagyók száma műszaki, informatika, természettudományi szakoknál 15 százalékkal csökkent. Jelezte, hogy az intézmény akadálymentesítésével a mozgásukban korlátozott hallgatókat sem éri hátrány a tantermek megközelítésével, illetve a tantermekben való közlekedésben. Intézményi közösségépítő program továbbá az esélyegyenlőségi sportnap, valamint a munkába állást megkönnyítő családi napközi, valamint családbarát munkahelyként is működik.

A rektor válaszához csatolta a TVSZ. 2015. szeptember 1-jétől hatályos, a fogyatékossággal élő hallgatókra vonatkozó kiegészítő rendelkezéseket tartalmazó *1. számú mellékletét.*

**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 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 Nftv. 1. §-ának értelmében a törvény célja a felsőoktatás színvonalának emeléséhez, a versenyképes tudás átadásához és megszerzéséhez szükséges feltételrendszer megteremtése, az Alaptörvényben meghatározott keretek között a nemzeti felsőoktatási intézményrendszer működésének biztosítása.

Kimondja továbbá azt is az Nftv. 2. § (2) bekezdésében, hogy a *felsőoktatás rendszerének működtetése az állam*, a felsőoktatási intézmény működtetése a *fenntartó* feladata. A 4. § (4) bekezdése pedig rögzíti, hogy az állam nevében a fenntartói jogokat – ha törvény másként nem rendelkezik – az oktatásért felelős miniszter gyakorolja.

A fentiek alapján megállapítom, hogy a felsőoktatási intézmények az állami feladat ellátásban vesznek részt, ezért az Ajbt. alapján közszolgáltatást végző szervnek minősülnek, azzal a megkötéssel, hogy a felsőoktatási intézmények széleskörű autonómiával rendelkeznek, ezért az alapjogi szempontú ombudsmani vizsgálat nem terjedhet ki az oktatás, a képzés, a vizsgáztatás és a vizsgán nyújtott teljesítmény oktatásszakmai szakkérdéseire.

Itt tartom szükségesnek megjegyezni továbbá, hogy a hatáskörömet szabályozó előírások nem teszik lehetővé valamennyi sérelem, így különösen az orvos-szakmai megítélést kívánó kérdések, mint a fogyatékosságot igazoló szakértői vélemények alkotmányjogi szempontú vizsgálatát sem.

**II. Az érintett alapvető jogok 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 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 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 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.”*

Ha összevetjük az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében, az Alaptörvény XI. cikk (1)-(2) bekezdéseiben és az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében foglaltakat a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 2. § (1) bekezdésének, az Alkotmány 70/A. § (2) bekezdésének és az Alkotmány 70/F. § (1)-(2) bekezdésének szövegével, akkor az állapítható meg, hogy a jelen vizsgálat tárgyát képező jogállamiság elve, az egyenlő bánásmód követelménye, valamint a művelődéshez és felsőoktatáshoz való jog tekintetében nem hoz olyan koncepcionális változást az Alaptörvény szövege, amely a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat elvetését, vagy 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 érdemes kiemelni, hogy immár külön alkotmányi rendelkezés nevesíti a *tisztességes hatósági eljáráshoz való jogot*. Ezen túl pedig az Alaptörvény XV. Cikk (4)–(5) bekezdései immár rögzítik az esélyegyenlőség előmozdításának követelményét, miszerint *„Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti. Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket."*

**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 a szabályozás vagy a jogalkalmazás hibáiból, zavarából adódó kiszámíthatatlanság, az *eljárásra vonatkozó garanciális szabályok félre tétele, figyelmen kívül hagyása*.

**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 éllel mutatott rá arra, hogy az alanyi jogok érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos követelményéből erednek, de szoros kapcsolatban állnak a jogegyenlőséggel, törvény előtti egyenlőséggel is. A megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban ugyanis a jogbiztonság az, ami sérelmet szenved. A tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni. A tisztességes eljáráshoz való jog abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye. Olyan jogalkalmazói eljárást foglal magában, amely a materiális jogállam értékrendjének megfelelően, a demokratikus alkotmányfejlődés során kikristályosodott alapelvek és szabályok alapján zajlik.

**3.** Az Alaptörvény XI. cikk (1) bekezdése alapján minden magyar állampolgárnak *joga van a művelődéshez*. E cikk (2) bekezdése szerint Magyarország ezt a jogot a közművelődés kiterjesztésével és általánossá tételével, az ingyenes és kötelező alapfokú, az ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú, valamint a képességei alapján mindenki számára hozzáférhető felsőfokú oktatással, továbbá az oktatásban részesülők törvényben meghatározottak szerinti anyagi támogatásával biztosítja. 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 előfeltételeül 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 az állam 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.

**4.** 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 *fogyatékossággal élőket.* Az Alaptörvény tehát az időseket és a fogyatékossággal 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 fogyatékosság) 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 államcélt: e körben mérlegelni lehet az eszközök megválasztásában az állam teherbíró képességét.

*Rá kell mutatni arra, hogy az előnyben részesítés követelménye* a társadalom valamennyi területén érvényesítendő elv, amelynek értelmében fogyatékos személyt nem érhet hátrányos megkülönböztetés, nem részesülhet rá nézve sérelmes elbírálásban, kirekesztésben, *fogyatékossága miatt nem lehet korlátozott a más emberek számára elérhető közjavakhoz való hozzáférésben*. Miután a fogyatékos személyek az őket mindenki mással egyenlően megillető jogaikkal állapotukból fakadóan kevésbé tudnak élni, számos akadállyal kénytelenek szembesülni társadalmi életük és joggyakorlásuk során, ezért indokolt, hogy előnyben részesüljenek. Az *egyenlő esélyű hozzáférés elve* azt jelenti, hogy a fogyatékos emberek a többségi társadalom tagjaival azonos minőségben és mennyiségben tudják igénybe venni a közszolgáltatásokat. Ehhez pedig a közszolgáltatásokat a fogyatékos személyek különböző csoportjai eltérő szükségleteire figyelemmel kell megszervezni.

Az Alaptörvény a *pozitív diszkriminációt*, mint az esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölését szolgáló intézkedéseket, állami feladatként határozza meg. Ebből egyértelműen következik, hogy a pozitív diszkrimináció meghatározott formájára alanyi jogként hivatkozni nem lehet, arra alkotmányosan követelés, vagy igény nem alapítható. Az Alaptörvény konkrét intézkedéseket ugyanakkor nem határoz meg, ennek alapján a jogalkotó az alkotmányos keretek között szabadon válogathat az esélyegyenlőség előmozdítására alkalmas eszközök között. Ezen eszközök lehetnek a jog eszközei, arra alkalmas normarendszerrel, pl. az ágazati jogszabályok így a felsőoktatás is. Nem elég azonban az előnyben részesítés követelményeit a jog eszközeivel meghatározni, hanem azok tényleges érvényesülésének feltételeit is biztosítani kell a jogalkalmazó szervek részéről.

A *hátrányos megkülönböztetés tilalma* és az *esélyegyenlőség előmozdítása* az állam számára eltérő jellegű, de szorosan összekapcsolódó feladatot jelent. A jogegyenlőség megteremtése, az egyenlő méltóságú személyként kezelés biztosítása elsődleges állami kötelezettség, míg az esélyegyenlőség elősegítése az állam részéről egy jogi lehetőséget biztosít.

Lehetőséget, ugyanakkor bizonyos, valamely tulajdonságuk miatti sajátos, kiszolgáltatottabb helyzetük miatt objektíve hátrányba kerülő személyek csoportjainál az állami beavatkozás nem fakultatív feladat: az állam itt köteles hatékony lépéseket tenni az eredendően és súlyosan egyenlőtlen helyzet felszámolására. A speciális, objektíve hátrányos helyzetben lévő jogalanyok számára ugyanis csak az esélyegyenlőtlenség kiküszöbölését célzó állami kötelezettségvállalás, többletjogok biztosítása teremthet lehetőséget az egyenlő esélyekre. Így tehát a fogyatékossággal élő személyek valódi esélyegyenlőségének megteremtése elsősorban hosszú távú, fokozatos, illetve folyamatos és következetes feladatként írható le a jogalkotás és a jogalkalmazás valamennyi szereplője számára.

**5.** 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.

A preambulum szerint az Egyezmény részes államai elismerik, hogy bárkinek a fogyatékosság alapján történő hátrányos megkülönböztetése az emberi személy veleszületett méltóságának és értékének megsértése. A fogyatékosság alapján történő hátrányos megkülönböztetés a *fogyatékosságon alapuló bármilyen különbségtételt, kizárást vagy korlátozást jelent*, amelynek célja vagy *hatása valamennyi emberi jog és alapvető szabadság másokkal azonos alapon történő elismerésének, élvezetének vagy gyakorlásának csorbítása vagy semmibe vétele* a politikai, a gazdasági, a szociális, a kulturális, civil élet terén, vagy *bármely* egyéb *területen*.

A részes államok kötelezettséget vállaltak, hogy *meghoznak minden megfelelő jogalkotási, közigazgatási és egyéb intézkedést* az Egyezményben foglalt jogok *végrehajtása* érdekében; megtesznek minden megfelelő intézkedést. Ideértve a jogalkotási lépéseket *a fogyatékossággal élő személyek hátrányos megkülönböztetését tartalmazó törvények, rendelkezések, szokások és gyakorlat módosítása vagy eltörlése érdekében*; kutatásokat és fejlesztéseket valósítanak meg. Elősegítik az egyetemesen tervezett áruk, szolgáltatások, eszközök és létesítmények vonatkozásában, amelyek *a lehető legkisebb változtatással és anyagi ráfordítással megfelelnek a fogyatékossággal élő személyek speciális igényeinek, elősegítve felhasználhatóságukat és használatukat, valamint elősegítik az egyetemes tervezést a szabványok és irányelvek kidolgozása során.* Az Egyezmény rögzíti, hogy a részes államok megfelelő intézkedéseket tesznek a fogyatékossággal élő személyek önálló életvitelének és az élet valamennyi területén történő teljes körű részvételének lehetővé tétele érdekében, hogy *másokkal azonos alapon biztosítsák a számukra a fizikai környezethez, a közlekedéshez, az információhoz és kommunikációhoz.* Beleértve az információs és kommunikációs technológiákat és rendszereket, és *más, nyilvánosan hozzáférhető, rendelkezésre álló lehetőségekhez és szolgáltatásokhoz való hozzáférést, mind városi, mind vidéki területeken.*

## III. Az ügy érdemében

**1.** Mindenekelőtt rögzíteni kell, hogy a felsőoktatásban a fogyatékossággal élő személyeket megillető *előnyben részesítési követelményekre vonatkozó szabályokat* az Nft. és az Nft. Vhr. rendelkezési tartalmazzák. Az alanyi kört az Nft. 108. § 6. pontja határozza meg: ez alapján *fogyatékossággal élő hallgató az,* aki mozgásszervi, érzékszervi vagy beszédfogyatékos, több fogyatékosság együttes előfordulása esetén halmozottan fogyatékos, autizmus spektrum zavarral vagy egyéb pszichés fejlődési zavarral (súlyos tanulási, figyelem- vagy magatartásszabályozási zavarral) küzd.[5]

[5] Az alapvető jogok biztosa az AJB-2990/2012. számú átfogó vizsgálata során a fogyatékossággal élő személyeket a felsőoktatásban megillető mentességek és kedvezmények érvényesülését vizsgálta és megállapította, hogy az Nftv. és egyéb

A felsőoktatásban mind a felvételi, mind a tanulmányok teljesítésével összefüggésben biztosított az előnyben részesítés. A Kormány ugyanis az Nft. alapján felhatalmazást kapott arra, hogy a fogyatékossággal élő jelentkezők csoportjához tartozók esélyegyenlőségét a mind felsőoktatási felvételi eljárás,[6] mind a felsőoktatási tanulmányai során biztosítsa.

Az *Nft.* az oktatói feladatokat ellátó foglalkoztatottak jogai és kötelezettségei között szabályozza, hogy az oktatással kapcsolatos feladatokat ellátó kötelessége, hogy az ismereteket tárgyilagosan és többoldalúan közvetítse, a jóváhagyott tanterv szerint oktasson és értékeljen, a hallgató emberi méltóságát és jogait tiszteletben tartsa*; az oktató tevékenysége során vegye figyelembe a hallgató* egyéni képességét, tehetségét, *fogyatékosságát. Az Nft. 43. § (1) bekezdése* pedig a hallgatói jogok között szabályozza, hogy a hallgató joga, hogy a jogszabályokban és az intézményi szabályozásban meghatározottak szerint teljes körű, pontos és hozzáférhető formában információt kapjon a tanulmányai megkezdéséhez és folytatásához, kialakítsa tanulmányi rendjét, igénybe vegye a felsőoktatási intézményben elérhető képzési lehetőségeket, kapacitásokat; állapotának, személyes adottságainak, *fogyatékosságának megfelelő ellátásban részesüljön.*

Az *Nft. 49. § (8) bekezdése* értelmében a fogyatékossággal élő hallgató részére biztosítani kell a fogyatékossághoz igazodó felkészítést és vizsgáztatást, továbbá segítséget kell nyújtani részére ahhoz, hogy teljesíteni tudja a hallgatói jogviszonyából eredő kötelezettségeit. Indokolt esetben mentesíteni kell egyes tantárgyak, tantárgyrészek tanulása vagy a beszámolás kötelezettsége alól. *Szükség esetén mentesíteni kell* a nyelvvizsga vagy annak egy része, illetve szintje alól. A vizsgán biztosítani kell a hosszabb felkészülési időt, az írásbeli beszámolón lehetővé kell tenni a segédeszköz - így különösen írógép, számítógép - alkalmazását, szükség esetén az írásbeli beszámoló szóbeli beszámolóval vagy a szóbeli beszámoló írásbeli beszámolóval történő felváltását. Az e bekezdés alapján nyújtott mentesítés kizárólag a mentesítés alapjául szolgáló körülménnyel összefüggésben biztosítható és nem vezethet az oklevél által tanúsított szakképzettség megszerzéséhez szükséges alapvető tanulmányi követelmények alóli felmentéshez.

Jelenleg az előnyben részesítési szempontokat és eljárási szabályokat a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 87/2015. (IV. 9.) Korm. rendelet (Nft. Vhr.) szabályozza. *Az Nft. Vhr.* a hallgatók esélyegyenlőségének előmozdítása körében az alábbiak szerint rendelkezik:

Nft. Vhr. 62. § (1) bekezdése szerint a fogyatékossággal élő hallgató kérelmére a felsőoktatási intézménynek a tanterv előírásaitól részben vagy egészében eltérő követelményeket kell megállapítania, illetve - figyelemmel az Nftv. 49. § (8) bekezdésére[7] - azok teljesítésétől *el kell* tekintenie a (2)-(7) bekezdésben foglalt kedvezmények közül legalább egy, szükség szerint több kedvezmény biztosításával, ha a fogyatékosságot igazoló szakvélemény megállapításai alapján kedvezmény, illetve mentesség biztosítható a hallgató számára.

Az Nft. Vhr. 62. § (2)-(7) bekezdése a mozgáskorlátozott, a hallássérült, a látássérült, a beszédfogyatékos, a pszichés fejlődési zavarral küzdő illetve az autizmussal élő hallgató számára biztosítja az ott meghatározott kedvezményeket, mentességeket. A nyelvvizsga vagy annak egy része, illetve szintje alóli mentesítés lehetőségét e jogszabályhely valamennyi fogyatékossággal élő hallgató esetén biztosítja.

---

jogszabályok - különösen a fogyatékossággal élő személyek egyezménye (CRPD) és a fogyatékos személyekről szóló törvény - tekintetében a fogyatékos, illetve a fogyatékossággal élő ember megjelölése és a fogalom által lefedett személyi kör nem egységes. A CRPD sokkal szélesebb körben határozza meg az e csoportba tartozó személyek körét. Az Nftv. 108. § 6. pontjában meghatározott „fogyatékossággal élő hallgató (jelentkező)" fogalma nem tartalmazott utalást a pszicho-szociális fogyatékossággal élőkre, a jogalkotó e hiányosságot pótolva bővítette a fogyatékossággal élők körét.

[6] Az Nft. 110. § (1) bekezdése alapján a Kormány felhatalmazást kap arra, hogy rendelettel szabályozza 9. a felvételi eljárás azon feltételeit, amelyek *c)* fogyatékossággal élő jelentkezők csoportjához tartozók, 11. a fogyatékosság megállapításának és igazolásának rendjét, a fogyatékossággal élő hallgatók tanulmányaival kapcsolatos elveket, az előnyben részesítési szempontokat és eljárási szabályokat,[6] *f)* a fogyatékos hallgatók számára biztosítandó támogatás elveit és módját, az esélyegyenlőség és egyenlő esélyű hozzáférés biztosításának eszközeit,

[7] Az *Nft. 49. § (8) bekezdése* értelmében a fogyatékossággal élő hallgató részére biztosítani kell a fogyatékossághoz igazodó felkészítést és vizsgáztatást, továbbá segítséget kell nyújtani részére ahhoz, hogy teljesíteni tudja a hallgatói jogviszonyából eredő kötelezettségeit. Indokolt esetben mentesíteni kell egyes tantárgyak, tantárgyrészek tanulása vagy a beszámolás kötelezettsége alól

Halmozott fogyatékosság esetén az előnyben részesítések bármelyike adható, figyelembe véve a hallgató egyéni szükségleteit. Az Nft. Vhr. 62. § (10) bekezdése alapján indokolt esetben a hallgató kérelmére, a szakvélemény alapján a felsőoktatási intézmény az Nft. Vhr.-ben szabályozott kedvezményektől eltérő, további vagy más kedvezményt is biztosíthat a hallgató részére.

Az ügy megítélése szempontjából lényeges rendelkezés az Nft. Vhr. 62. § (12) bekezdése, mely szerint a nyelvvizsga vagy annak egy része, illetve szintje alóli mentesítés megilleti azt a fogyatékossággal élő volt hallgatót, aki záróvizsgát tett és hallgatói jogviszonya megszűnt, de a szakképzettség megszerzéséhez szükséges nyelvvizsga kötelezettségét nem teljesítette. Az Nft. Vhr. 63. § (1) bekezdése előírja, hogy a fogyatékossággal élő hallgató fogyatékosságának típusát és mértékét, annak végleges vagy időszakos voltát a (2)[8] vagy a (3)[9] bekezdésben meghatározott szakvéleménnyel igazolja.

Az Nft. Vhr. 64. § (1) bekezdése szerint a hallgató fogyatékosságára tekintettel a 63. § (1) bekezdése szerinti szakvélemény alapján kérheti a tanulmányi kötelezettségek teljesítése, illetve a vizsgák alóli részleges vagy teljes felmentését vagy azok más módon történő teljesítésének engedélyezését.

A felsőoktatási intézmény szabályzatában meghatározottak szerint bírálja el a fogyatékossággal élő hallgató segítségnyújtásra, mentességre és kedvezményekre irányuló kérelmét; kerül megbízásra és látja el feladatát a fogyatékossággal élő hallgatók segítését felsőoktatási intézményi és kari részről irányító koordinátor; veheti igénybe a fogyatékossággal élő hallgató - a fogyatékossága típusa és mértéke szerint - a felsőoktatási intézmény által biztosított, illetve más módon rendelkezésére álló személyi és technikai segítségnyújtást és szolgáltatásokat; használhatja fel a fogyatékossággal élő hallgató a speciális jegyzetet, illetve jegyzetet helyettesítő, más módszerű felkészülést segítő technikai eszközöket.

A fenti jogszabályi rendelkezéseket összefoglalva megállapítható, hogy a fogyatékossággal élő hallgatónak *a fogyatékossága típusát* (pl. hallás, látás, mozgás, beszédfogyatékosság) és ennek *mértékét* kell igazolnia a jogszabályban meghatározott, szakértői vélemény kiadására jogosult szerv által kibocsátott *szakvéleménnyel*, valamint azt, hogy ez az állapot *végleges vagy időszakos*.

**2.** Jelen kérdéskörrel szorosan összefügg, hogy 2012-ben az alapvető jogok biztosa átfogóan vizsgálta a fogyatékossággal élő személyeket a felsőoktatásban megillető kedvezményekre, és azok elbírálása esetén alkalmazandó eljárásra vonatkozó jogértelmezési gyakorlatot. A vizsgálat indoka az volt, hogy több fogyatékossággal élő hallgató fordult a biztoshoz különböző felsőoktatási intézmény eljárása miatt, mivel az intézmények nem vagy nem megfelelően biztosították a fogyatékossággal élő hallgatókat megillető mentességek, kedvezmények körét. A biztos az *AJB-2990/2012. számú jelentésében* feltárta, hogy a felsőoktatási intézmények miként biztosítják a fogyatékossággal élő hallgatókat megillető jogokat.

Az átfogó vizsgálat keretében tájékoztatást kért 26 felsőoktatási intézménytől többek között arról, hogy az intézmények, doktori iskolák a fogyatékossággal élő hallgatók nyelvvizsga-mentességre és az egyéb mentességekre vonatkozó kérelmei elbírálása során hogyan járnak el, milyen módon tartják nyilván e hallgatókat, milyen dokumentumok benyújtása szükséges a fogyatékosság igazolásához. A vizsgálat az e körbe tartozó hallgatóknak járó kedvezmények elbírálásának módjára, a részleges vagy teljes mentesség megadásának és a mentességek elutasításának konkrét eseteire, az elbírálás szempontjainak, és indokainak megismerésére is kitér.

---

[8] *Nft. Vhr. 63. § (2)* Ha a hallgató (jelentkező) fogyatékossága, sajátos nevelési igénye már a középfokú tanulmányok ideje alatt is fennállt, és erre tekintettel a tanulmányai, illetve az érettségi vizsga során kedvezményben részesült, a fogyatékosság, sajátos nevelési igény a megyei (fővárosi) pedagógiai szakszolgálati intézmények, illetve azok megyei vagy országos szakértői bizottságként eljáró tagintézményei (valamint jogelődjeik közül a tanulási képességvizsgáló szakértői és rehabilitációs bizottságok, és az országos szakértői és rehabilitációs bizottságok) által kibocsátott szakértői véleménnyel igazolható.

[9] *Nft. Vhr. 63. § (3)* Ha a hallgató (jelentkező) fogyatékossága, sajátos nevelési igénye a középfokú tanulmányok ideje alatt nem állt fenn, illetve fogyatékosságra, sajátos nevelési igényre tekintettel a tanulmányai és az érettségi vizsga során kedvezményben nem részesült, a fogyatékosság a rehabilitációs szakértői szerv, illetve annak jogelődei által kibocsátott szakértői véleménnyel igazolható.

Az ombudsman felmérte, hogy a felsőoktatási intézmények nyilvántartásai alapján hány fogyatékossággal élő hallgató tanul az adott intézményben és tájékozódott arról is, hogy e hallgatók ügyeinek intézését ellátó munkatárs hogyan segíti tanulmányai során beilleszkedését, előrehaladását, milyen módon vesz részt a hallgatók kérelmeinek nyilvántartásában, elbírálásában, hogyan tart velük kapcsolatot, milyen személyi és technikai segítségnyújtást, szolgáltatásokat, segédeszközöket vehetnek igénybe az érintett hallgatók. A vizsgálat a felsőoktatásban tanuló, fogyatékossággal élő hallgatók esetében *számos ellentmondásra mutatott rá*. Problémásnak találta, hogy a fogyatékossággal élő, vagy fogyatékos ember fogalmának meghatározása és a fogalommal lefedett személyi kör nem egységes a CRPD előírásaiban, valamint a felsőoktatásra vonatkozó szabályokban. Az egyes felsőoktatási intézmények, vagy egyes esetekben az intézményeken belül a karok egymástól jelentősen eltérő joggyakorlata pedig visszavezethető arra, hogy *az intézmények nem, vagy nem teljesen a jogszabályokban foglaltaknak megfelelően alakították ki az eljárásrendjüket*, illetve arra, hogy a fogyatékossággal élők jogainak biztosítása *egy-egy, a felsőoktatási intézményen belül sem egységes szemlélettel, eljárásrend keretében történt*.

Mindebből az alapvető jogok biztosa a nem egyértelmű vagy hiányos jogi szabályozásra következtetett. Az ombudsman az emberi erőforrások miniszteréhez fordult és kérte a jogszabályok közötti összhang megteremtését és azt, hogy tegye egyértelművé és kiszámíthatóvá a fogyatékossággal élő hallgatókat megillető kedvezmények és mentességek igénybevételének lehetőségét, az elbírálás módját mind az alap-, mind a mester-, mind a doktorképzés területén, továbbá a felsőoktatási intézmények rektorainál kezdeményezte, hogy a jogszabályban foglaltak szerint segítsék elő a fogyatékos hallgatók jogainak érvényesülését.

**3.** A vizsgált ügy szempontjából is relevanciával bír a biztos korábbi álláspontja, amely szerint a szükséges szakvélemény birtokában jogszerűen fordulhattak volt felsőoktatási intézményükhöz azok a fogyatékossággal élő hallgatók, *akik a jogszabályban meghatározott szakértői véleménnyel igazolják fogyatékosságukat és kérik mentesítésüket, az adott felsőoktatási intézményben már záróvizsgát tettek és erre tekintettel hallgatói jogviszonyuk megszűnt, de oklevelüket a nyelvvizsga követelmény teljesítésének hiányában nem kapták meg*. Az ombudsman hangsúlyozta, hogy a felsőoktatási intézmény *nem hivatkozhat ilyen esetben a hallgatóval időközben megszűnt hallgatói jogviszonyra*, a mentesítés iránti kérelmet el kell bírálni.

A biztoshoz azóta is érkező panaszok arra engednek következtetni, hogy az intézmények számára nem egyértelmű, hogy *a záróvizsgát követően benyújtott mentességi kérelmeket milyen módon kezeljék*. A fogyatékossággal élő hallgatók egy része ugyanis nem, vagy csak tanulmányai végéhez közeledve kérelmezi a kedvezményeket. Ez a probléma különösen *a nyelvvizsga mentesség iránti kérelmek esetén merül fel nagy számban*. A fogyatékossággal élő hallgató kérelmére a felsőoktatási intézmény a tanterv előírásaitól részben vagy egészben eltérő követelményeket állapíthat meg, illetve azok teljesítésétől eltekinthet. E kérelmek nyomán az Ftv. Vhr. 18. § (2) bekezdése értelmében a mentességeket a fogyatékosság szakvéleménnyel való igazolásának ténye alapján *biztosítani kell*. A felsőoktatási szerveknek (bizottságnak, egyszemélyi felelős vezető) egy, a *szakértői szakvéleményben foglalt orvos-szakmai tárgykörben tett javaslat alapján kell meghoznia a döntését*.

A szakvélemény például abban foglal állást, hogy a hallgató a fogyatékossága alapján képes, vagy nem képes, illetve mennyiben képes nyelvvizsgát tenni. A felsőoktatási intézménynek mindezek ismeretében abban kell döntést hoznia, hogy a hallgató kérelmére a szakvéleményben foglaltak figyelembevétele mellett megadja-e a kért mentességet. Indokolt külön is kiemelni, hogy a *szakvéleményben felmerült orvos-szakmai álláspontot a döntés meghozatalára jogosult intézmény nem bírálhatja felül*, tekintettel arra, hogy a döntést hozó az esetek többségében nem rendelkezik a szakvéleményben foglaltak megítéléséhez szükséges orvosi szakkérdésekben való jártassággal, így nem rendelkezik megfelelő képesítéssel és nem is az ő feladata annak eldöntése, hogy a hallgató fogyatékossága mennyiben indokolja a kötelezettség alól történő mentesítést.

A szakvélemény tartalmát a Kr. 20. § (1) bekezdése határozza meg, eszerint a rehabilitációs szakigazgatási szerv és a Hivatal által kiadott szakvélemény tartalmazza.

Az érintett személy azonosítására szolgáló adatokat, az érintett személy egészségi állapotára vonatkozó egészségügyi adatokat, a szakvélemény kiállításának, a szakkérdés vizsgálatának helyét, időpontját, a szakvéleményt kérő szerv megnevezését, a kért vizsgálat típusát, a feltett kérdéseket, az azokra adott válaszokat. Tartalmazza még a szakértői vizsgálat során felhasznált dokumentumok és az elvégzett vizsgálatok megjelölését, személyes vizsgálat és meghallgatás esetén annak időpontját és helyszínét, valamint a felülvizsgálat szükségességét, időpontját, a szakvélemény időbeli hatályát. Az elbírálás során a szakértői vélemény megfelelősége csak e szempontok alapján vizsgálható.

A mentesítésről való döntéskor figyelemmel kell lenni arra, hogy mentesítésre *kizárólag az annak alapjául szolgáló körülmények (pl. fogyatékosság típusa) fennállásakor kerüljön sor*. E kérdésre a szakvélemény ad választ, tehát arra, hogy a mentesítés visszavezethető-e a fogyatékossággal összefüggő körülményre. A másik vizsgálandó kérdés, hogy a mentesítés nem vezet-e a szakképzettség megszerzéséhez szükséges alapvető tanulmányi követelmények alóli felmentéshez. E kérdésben az adott szakképzettség kimeneti követelményeinek ismeretében lehet érdemben állást foglalni, amelyben kompetenciával a felsőoktatási intézmény rendelkezik.

A fentiek alapján tehát *hozhat olyan döntést az intézmény, mely szerint a felmentésre vonatkozó javaslat ellenére mégsem biztosítja a mentességet*. Elutasítási okként azonban pusztán az jelenhet meg, ha *szakmai tárgyak teljesítése alól kértek felmentést,* mivel a mentesítés kizárólag a mentesítés alapjául szolgáló körülménnyel összefüggésben biztosítható és nem vezethet alap- és mesterképzésben az oklevél által tanúsított szakképzettség, illetve felsőfokú szakképzésben a bizonyítvány által tanúsított szakképesítés megszerzéséhez szükséges alapvető tanulmányi követelmények alóli felmentéshez. Az elutasítás oka lehet ezen kívül az is, hogy ha a hallgató nem csatolta a szükséges dokumentumokat, vagy azok alapján nem igazolható, hogy a hallgató a középiskolai tanulmányok során kedvezményben részesült, illetve az igazolásként benyújtott szakvélemény nem felelt meg a fenti jogszabályi előírásoknak vagy nem az arra jogosult szerv állította ki, illetve a szakvéleményt kiállító szerv a mentesítést csak részlegesen vagy egyáltalán nem javasolta, holott a hallgató teljes mentességet igényelt. *A mentesítés iránti kérelmek azonban álláspontom szerint a fenti szempontokon túl más szempontok alapján jogszerűen nem bírálhatóak felül.*

A rendelkezésemre álló dokumentumok alapján az látható, hogy *az Egyetem nem a fenti okokra alapozva utasította el a panaszos mentességi kérelmét*, hanem egy a jogszabályban nem szereplő okra hivatkozott, azaz *nyelvvizsga letételére vonatkozó kísérlet igazolását kérte* a beadványozótól.

Megkeresésemre adott válaszában ugyanakkor az Egyetem rektora az elutasítás indokaként arra hivatkozott, hogy a beadványozó hallgatói jogviszonya a záróvizsgát követően az Nft. 59. § 81) d) pontja alapján már megszűnt, így vele szemben nem értelmezhető az Nft. 49. § (8) bekezdésében foglalt hallgatói jogviszony idejére vonatkozó, fogyatékossághoz igazodó felkészítés és vizsgáztatás, mert azt a hallgató tanulmányi előmenetele ideje alatt nem kérte, de szakvéleményt sem nyújtott be arról. A már hivatkozott, AJB-2990/2012. számú jelentés rögzítette, hogy az akkori jogszabályi környezet alapján valóban nem volt egyértelmű, hogy a záróvizsgát követően benyújtott jogorvoslati kérelmeket az intézményeknek milyen módon kellett elbírálniuk, ugyanakkor az akkori jogszabályi környezet is lehetőséget teremtett (nem zárta ki), hogy a záróvizsgát követően is mentesség iránti kérelmet nyújtson be a volt hallgató a jogszabályoknak megfelelő szakértői vélemény alapján.[10]

[10] Az Nft. 43. § (1) bekezdése a hallgató jogaként rögzíti, hogy a jogszabályokban és az intézményi szabályozásban meghatározottak szerint teljes körű, pontos és hozzáférhető formában információt kapjon a tanulmányai megkezdéséhez és folytatásához, kialakítsa tanulmányi rendjét, igénybe vegye a felsőoktatási intézményben elérhető képzési lehetőségeket, kapacitásokat; állapotának, személyes adottságainak, fogyatékosságának megfelelő ellátásban részesüljön. Ezek megsértése esetén [57. § (1) bekezdés] a hallgató többek között jogorvoslati kérelmet terjeszthet elő, melyet a felsőoktatási intézmény a jelen törvényben írtak szerint köteles elbírálni. Az Nft. 58. § (3) bekezdés c) pontjában külön nevesíti, hogy e szabályt kell alkalmazni az időközben megszűnt hallgatói jogviszonnyal rendelkező hallgatót érintő döntésekre, illetve mulasztásokra. A fent kifejtettek alapján, álláspontom szerint azok a fogyatékossággal élő hallgatók, akik az adott felsőoktatási intézményben már záróvizsgát tettek és erre tekintettel hallgatói jogviszonyuk megszűnt, de oklevelüket a nyelvvizsga követelmény teljesítésének hiányában nem kapták meg, mind korábban, mind a jelenleg hatályos szabályok értelmében jogszerűen fordulhattak/nak volt felsőoktatási intézményükhöz és kérelmezhetik a szükséges szakvélemény birtokában nyelvvizsga követelmény alóli felmentésüket.

A jelentésre adott válaszában ezzel az állásponttal a felsőoktatásért felelős államtitkár is egyetértett, kifejtette, hogy az utólagos vizsgálat és kérelem e területen meghatározó és a hallgatói jogviszony megszűnése után is élhet kérelemmel a volt hallgató. Mivel az akkori jogszabályi környezet – a jelentésben is ismertetett okokból – a jogalkalmazás tapasztalatai alapján nem volt egyértelmű, annak konkretizálására is ígéretet tett.

A jogalkotó immár explicit módon szabályozza a mentességi kérelmek záróvizsgát követő benyújtásának lehetőségét az Nft. Vhr 2015. április 9-től hatályos 62. § (12) bekezdése, mely szerint *a nyelvvizsga vagy annak egy része, illetve szintje alóli mentesítés megilleti azt a fogyatékossággal élő volt hallgatót, aki záróvizsgát tett és hallgatói jogviszonya megszűnt, de a szakképzettség megszerzéséhez szükséges nyelvvizsga kötelezettségét nem teljesítette.*

*A fogyatékossággal élő hallgató számára állapotával kapcsolatos regisztráció tanulmányai során önkéntes, a jogszabály a regisztrációra folyamatosan lehetőséget biztosít, ugyanis arra vonatkozóan nem tartalmaznak utalást a jogszabályok, hogy a szakértői vélemény benyújtására mikor van lehetőség, pusztán azt szabályozzák, hogy a mentességek, kedvezmények igénybevételére mikor van lehetőség.*

Mindezek alapján előfordulhat olyan eset is, hogy a hallgató már befejezte tanulmányait, záróvizsgát tett, de személyi státuszában időközben, a záróvizsgát követően változás áll be, amelyet értelemszerűen a záróvizsgát követően tud szakvéleménnyel igazolni, kérve ez alapján a nyelvvizsga követelmény alóli mentesség megadását és oklevelének kiadását.

A fentiek alapján *nem értek egyet az Egyetem rektorának azon álláspontjával*, mely szerint csak az a hallgató részesíthető kedvezményben, aki hallgatói jogviszonya idején a meghatározott eljárási rend alapján az elektronikus tanulmányi rendszer kérvényezési felületén a megfelelő kérvény kitöltésével jelzi és igazolja fogyatékosságát.

Ennek ugyanis ellentmond a már említett szabályozás, hogy a fogyatékossággal élő hallgató számára az állapotával kapcsolatos regisztráció tanulmányai során önkéntes, a regisztrációra *folyamatosan* lehetőség áll fenn. Arra vonatkozóan ugyanis nem tartalmaznak utalást a jogszabályok, hogy a szakértői vélemény benyújtására mikor van lehetőség, a mentességek záróvizsgát követő elbírálását pedig a hatályos jogi szabályozás, az Nft. Vhr. 62.§ (12) bekezdése immár egyértelműen lehetővé teszi. Egyébiránt e jogszabályi rendelkezést az Egyetem maga is átemelte és szabályozta TVSZ-ben.

A rektor válaszában arról is tájékoztatott, hogy az Egyetem Tanulmányi Bizottsága a beadványozó esetében javaslattal élt, hogy speciális, kifejezetten a sajátos igényű vizsgázóknak meghirdetett nyelvvizsgán való részvétellel kísérelje meg teljesíteni a diploma megszerzéséhez szükséges nyelvvizsga-követelményt.

*Álláspontom szerint azonban a fent már részletesen kifejtett alapjogi és tételes jogi szempontok okán a mentességek megadásához kapcsolódóan semmilyen jogszabályban egyébiránt nem szereplő (pl. nyelvvizsgakísérlet) további feltétel, igazolás nem írható elő. Mindemellett kifejezetten aggályosnak tartom ugyanakkor az elutasítást azon mögöttes megfontolások alapján, hogy önmagában az a tény, hogy valamely volt hallgató a záróvizsgát követően nyújtja be mentesítés iránti kérelmét, bármiféle rosszhiszeműségre, joggal való visszaélésre utalna.*

*A fentiek alapján összességében megállapítható, hogy az intézmény eljárása a hatályos jogszabályi rendelkezésekkel nincs összhangban, továbbá saját intézményi dokumentumának sem felel meg.* A rektor által rendelkezésemre bocsátott TVSZ 1. melléklet 43. § (13) bekezdése ugyanis a jogszabályokkal összhangban szabályozza a záróvizsgát tett fogyatékossággal élő hallgatókat megillető mentesítés szabályait és lehetőséget teremt a mentességi kérelmek elbírálására a záróvizsgát követően is.

A mentesség kérdését a hatályos jogszabályok és a hatályos TVSZ alapján akkor is vizsgálni szükséges, ha a kérelmező hallgatói jogviszonya megszűnését követően nyújtja be mentesség iránti kérelmét.

Ha tehát a hallgató, illetve volt hallgató fogyatékossága a felsőoktatási tanulmányok során vagy a záróvizsgát követően kerül diagnosztizálásra, a hallgató, illetve volt hallgató a vonatkozó esélyegyenlőségi jogszabályok alapján mentességet kérelmezhet, amennyiben fogyatékosságát a jogszabályi előírásoknak megfelelő dokumentumokkal igazolja.

*Mindezek alapján megállapítom, hogy az Egyetemnek a mentességi kérelem elbírálására vonatkozó eljárása, illetve jogértelmezése a panaszos tisztességes eljáráshoz való jogával összefüggő visszásságot okozott, továbbá nem egyeztethető össze a fogyatékossággal élő személyek kiemelt védelmének, az esélyegyenlőség előmozdításának követelményével, Magyarország e területen fennálló nemzetközi emberi jogi kötelezettségeivel, valamint hatásában – a panaszos részéről a diploma megszerzésének elmaradását tekintve – alkalmas arra, hogy a művelődéshez való joggal összefüggő visszásságot is előidézzen.*

**Intézkedéseim**

A jelentésben feltárt, alapvető jogokkal összefüggő visszásságok elkerülése, jövőbeni megelőzése érdekében az Ajbt. 32. §-a alapján *kezdeményezem* a Dunaújvárosi Egyetem rektornál, hogy

1) a jövőben a hatályos jogszabályoknak és a vonatkozó intézményi dokumentumoknak, valamint az ezek mögött álló alapjogi és jogállami garanciáknak megfelelően járjanak el a záróvizsgát követően benyújtott mentességre vonatkozó kérelmek elbírálásakor;
2) a panaszos mentesség iránti kérelmét – a vonatkozó jogszabályok, az intézmény belső szabályzata, valamint a jelentésemben részletesen ismertetett szempontok alapján – érdemben bírálja el és hozzon döntést.

Budapest, 2016. június

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának**
**Jelentése**
**az AJB-2192/2016. számú ügyben**

Előadó: dr. Budai Andrea

**A vizsgálat megindítása**

A panaszos Budapest Főváros Kormányhivatal Nyugdíjbiztosítási Igazgatósága (továbbiakban: nyugdíjbiztosítási igazgatóság) adategyeztetési, illetve nyugdíj megállapítási eljárása elhúzódását sérelmezve fordult Hivatalomhoz.

Tekintettel arra, hogy a panaszbeadvány alapján felmerült a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével, valamint a tisztességes eljáráshoz való joggal 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. § alapján az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság (továbbiakban: ONYF) igazgatójától tájékoztatást és az ügyben készült dokumentumok másolatának rendelkezésemre bocsátását kértem.

**Az érintett alapvető jogok**

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „*Magyarország független, demokratikus jogállam*".]
- A hatósági ügyek tisztességes intézése [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés: „*Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni."]*
- A jogorvoslathoz való jog [Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés: „*Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.*"]

**Az alkalmazott jogszabályok**

- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.)
- a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény és a végrehajtására kiadott 168//1997. Korm. rendelet

**A megállapított tényállás**

A beszerzett információk alapján a következő tényállás rögzíthető.

A panaszos 2013. február 12-én adategyeztetési eljárást kezdeményezett a nyugdíjbiztosítási igazgatóságnál, amelyre a hatóság 2013. április 4-én a V-L-100/1022/203. számú végzésével megküldte az panaszos részére a nyugdíjbiztosítási nyilvántartásban szereplő adatait tartalmazó kimutatást. A panaszos a kimutatásra nem tett érdemi észrevételt, de 2013. április 11-én megküldte a kért nyilatkozatot és csatolta a munkakönyvét, valamint a gyermekei születési anyakönyvi kivonatát. A nyugdíjbiztosítási igazgatóság csak több mint egy év elteltével, 2014. február 25-én hozta meg a BPL-100/5-2/2014. számú határozatát. A panaszos 2014. március 5-én – az ügyintézőnek fax-on benyújtott beadványban – érdeklődött, hogy mikortól igényelhet öregségi nyugdíjat, továbbá tájékoztatást kért a gyermekneveléssel töltött évei kiszámításának módjáról. E beadványa alapján a nyugdíjbiztosítási igazgatóság jogutódja, Budapest Főváros Kormányhivatala Nyugdíjbiztosítási Főosztály döntés-felülvizsgálati eljárást indított, amely során a panaszost 2014. május 14-én nyilatkozattételre és okmányok beszerzésére szólították fel, aki ennek írásban és 2014. június 6. napján személyes megjelenése alkalmával is eleget tett.

Tekintettel arra, hogy beadványára hónapok eltelte után sem kapott választ, 2015. március 18-án, majd július 29-én írásban, október 5-én pedig személyesen tett panaszt az elhúzódó eljárás miatt.

A nyugdíjbiztosítási igazgatóság 2016. július 5-én, BPL-100/5-25/2014. számon hozta meg a határozatát, amelyben a nyugdíjbiztosítási hatósági nyilvántartásba történő bejegyzés tárgyában hozott korábbi határozatát módosította és megállapította, hogy a panaszos 39 év 6 nap nyugdíjjogosultság elbírálásához figyelembe vehető szolgálati idővel, 38 év 364 nap nők kedvezményes öregségi nyugdíjra jogosító idővel, ezen belül 34 év 162 nap kereső tevékenységgel járó biztosítási vagy azzal egy tekintet alá eső jogviszonnyal szerzett szolgálati idővel rendelkezik.

**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. 20. § (1) bekezdése pedig vizsgálat folytatásának lehetőségét biztosítja számomra. Mindezek alapján vizsgálati hatásköröm jelen ügyben fennállt.

***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 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 éllel 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.”*

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 vizsgálat tárgyát képező jogállamiság elve 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 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 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 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.

**3**. *A jogorvoslathoz való jog* az Alaptörvény szövegéből levezethető alapjog, amelynek gyakorlása feltételhez kötött és azok együttes fennállása esetén mindenkit megillet. Ennek azonban többféle formája lehet. A jogorvoslathoz való jog, mint alkotmányos alapjog immanens tartalma az érdemi határozatok (érdemi bírósági, közigazgatási vagy más hatósági döntések) tekintetében a más szervhez vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetősége [5/1992. (I. 23.) AB határozat].

***III. Az ügy érdemében***

Az előző pontban kifejtett alapjogi követelmények jelennek meg a Ket. alapelveiben. A Ket. 1. § (1) és (2) bekezdései alapján:

*„A közigazgatási hatóság az eljárása során köteles megtartani és másokkal is megtartatni a jogszabályok rendelkezéseit. Hatáskörét a jogszabályokban előírt célok megvalósítása érdekében, mérlegelési és méltányossági jogkörét a jogalkotó által meghatározott szempontok figyelembevételével és az adott ügy egyedi sajátosságaira tekintettel gyakorolja. A közigazgatási hatóság a hatáskörének gyakorlásával nem élhet vissza, hatásköre gyakorlása során a szakszerűség, az egyszerűség és az ügyféllel való együttműködés követelményeinek megfelelően köteles eljárni. A hatóság ügyintézője jóhiszeműen, továbbá a jogszabály keretei között az ügyfél jogát és jogos – ideértve gazdasági – érdekét szem előtt tartva jár el."*

A Ket. 4. § (1) bekezdésében rögzíti, hogy az ügyfeleket megilleti *a tisztességes ügyintézéshez, a jogszabályokban meghatározott határidőben hozott döntéshez való jog* és az eljárás során az anyanyelv használatának joga. Ez az előző pontban megfogalmazott alkotmányos alapelv megadását jelenti a Ket. alapelvei között, így *ez az alapelv a közigazgatási hatósági eljárás egészére érvényes.*

Mindezeket az alapelveket figyelembe kell venni a nyugdíjbiztosítási igazgatóság eljárása során is. A Ket. 33. §-a alapján az első fokú döntést 2013-ban az eljárás megindulásától számított harminc napon belül kellett meghozni és gondoskodni a döntés közléséről.

Ha jogszabály ezt nem zárja ki, az ügyintézési határidőbe – egyebek mellett – nem számít be a hiánypótlásra, illetve a tényállás tisztázásához szükséges adatok közlésére irányuló felhívástól az annak teljesítéséig terjedő idő, az eljárás felfüggesztésének időtartama. A hatósági megkeresés vagy a döntés postára adásának napjától annak kézbesítéséig terjedő időtartam az ügyintézési határidőbe ugyancsak nem számítható bele.

Mindezek alapján a nyugdíjbiztosítási igazgatóságnak az ügyintézés során a fentiekben kifejtett alapjogok és alapelvek érvényesítésével, a Ket., a Tny. előírásainak megfelelően kell eljárnia.

*Megállapítható, hogy a nyugdíjbiztosítási igazgatóság a panaszos ügyében nem tartotta be a vonatkozó jogszabályban meghatározott határidőt, azt jelentősen túllépte, illetőleg jogellenesen hallgatott és így a fent kifejtettek szerint alapvető joggal összefüggő visszásságot okozott a jogbiztonság elvével és a hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való joggal, valamint a jogorvoslathoz való joggal összefüggésben.*

**Intézkedésem**

A jelentésemben megállapított, alapvető joggal összefüggő visszásság orvoslása és jövőbeni megelőzése érdekében az Ajbt. 32. §-a alapján felkérem az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság főigazgatóját, hogy – annak garanciális jelentősége miatt – hívja fel Budapest Főváros Kormányhivatala Nyugdíjbiztosítási Főosztály munkatársainak a figyelmét a közigazgatási hatósági eljárás garanciális alapelveinek megfelelő ügyintézésre, illetve a Ket. 33. § (1) bekezdése által előírt ügyintézési határidő betartására.

Budapest, 2016. szeptember

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának**
**Jelentése**
**az AJB-1882/2016. számú ügyben**

Előadó: dr. Zemplényi Adrienne

**Az eljárás megindítása**

A panaszos a politikai meggyőződésük miatt elbocsátott munkavállalók nyugdíjra jogosító szolgálati idejének megállapításával összefüggésben fordult hivatalomhoz. Beadványa szerint a munkaviszonyát a rendszerváltás előtt – 1979. december 31-én – politikai meggyőződése és ellenzéki aktivitása miatt megszüntették. Tíz éven keresztül nem tudott elhelyezkedni, alkalmi munkákból tartotta fenn magát, újabb munkaviszonyt csak a rendszerváltás időszakában, 1989. szeptember elsején tudott létesíteni. Az idei évben nyugdíjba kíván vonulni, azonban arról tájékoztatták, hogy a nyugdíjra jogosító szolgálati idejébe nem számítható be ezen időszak. Sérelmezte, hogy annak ellenére, hogy a közalkalmazottak jogállásáról szóló törvény lehetőséget biztosít arra, hogy közalkalmazotti jogviszonyban töltött időnek tekintsék a 1992. május 2-ig munkaviszonyban nem töltött időszakot, amennyiben megállapítható, hogy a munkaviszony megszüntetésére a közalkalmazott politikai vagy vallási meggyőződése miatt került sor, a nyugdíjra jogosító időtartam számítása során azt mégsem lehet figyelembe venni.

A beadvány alapján felmerült az Alaptörvényben nevesített jogállamiság elve és az ebből levezethető jogbiztonság követelményének, valamint a szociális biztonsághoz való jog sérelmének, illetve közvetlen veszélyének a gyanúja. Erre tekintettel az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam. A vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés b) pontja alapján tájékoztatást kértem az Igazságügyi Minisztertől.

**Érintett alkotmányos jogok és elvek**

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „*Magyarország független, demokratikus jogállam.*"];
- Az egyenlő bánásmód követelménye, a hátrányos megkülönböztetés tilalma [Alaptörvény XV. cikk (1) és (2) bekezdés: „*A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes. Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékosság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja."]*
- A szociális biztonsághoz való jog [Alaptörvény XIX. cikk (1) és (2) bekezdés: „*Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. 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 rászorulók 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**

- Alaptörvény
- a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény (Kjt.)
- a társadalombiztosítási nyugellátásokról szóló 1997. évi LXXXI. törvény (Tny.)
- a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény (Tbj.)
- a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény (Ktv.)
- a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény végrehajtásáról szóló 168/1997. (X. 6.) Korm. rendelet

**A megállapított tényállás**

A panaszos 1972. április 1-jétől szerkesztőként dolgozott a Gondolat Könyvkiadóban, azonban 1979. december 31-én munkaviszonyát politikai meggyőződése és ellenzéki aktivitása miatt megszüntették. Tíz éven keresztül állás nélkül volt, alkalmi munkákból tartotta fenn magát, mivel politikai meggyőződése miatt nem volt lehetősége elhelyezkedni. Ezt a tényt iratokkal, tanúvallomásokkal is igazolni tudja. Újabb munkaviszonyt csak a rendszerváltáskor, 1989. szeptember 1-jétől tudott létesíteni. Az idei évben betölti a hetvenedik életévét, ezért szeretne nyugdíjba vonulni, azonban az előzetes számításai szerint a szolgálati idejéből „hiányzó" évtized jelentősen csökkenti a várható nyugdíja összegét. Tudomása szerint a közalkalmazotti törvény[1] és a társadalombiztosítási nyugellátásokról szóló törvény[2] is lehetőséget biztosít arra, hogy ezen időszakokat szolgálati időnek tekintsék, azonban diszkriminatívnak tartja, hogy mindkét törvényhely csak a közalkalmazottakra korlátozza a rehabilitáció lehetőségét. Álláspontja szerint függetlenül attól, hogy gyári munkást, vagy termelőszövetkezeti tagot bocsátottak el politikai indokok miatt, biztosítani kell számára a rehabilitáció lehetőségét. A beadványban foglaltakkal összefüggésben *megkerestem az igazságügyi minisztert*. Arra kértem, tájékoztasson a beadványban foglalt jogértelmezési problémákkal kapcsolatos álláspontjáról, illetve – amennyiben van erre irányuló jogalkotói szándék – az azok megoldására irányuló javaslatairól, intézkedéseiről is.

Az igazságügyi miniszter arról tájékoztatott, hogy a panaszlevélben foglalt kérdések kapcsán – az érintettség okán – kikérte a Nemzetgazdasági Minisztérium és az Emberi Erőforrások Minisztériuma szakmai véleményét, amely alapján a következő álláspontot alakította ki. A társadalombiztosítási nyugellátás alapvetően a biztosítási elvre épül, amelyben a jogosultságot járulékfizetéssel kell megalapozni. Ennek megfelelően a megállapított nyugdíj összege – a biztosítási elvvel összhangban, és a rendszer felosztó-kirovó működési elvére tekintettel – az aktív életszakasz biztosítási teljesítményével áll arányban. A jelenlegi nyugdíjrendszer a biztosítási teljesítmény mérésekor azt vizsgálja, hogy az igénylő mennyi ideig és milyen mértékben járult hozzá a nyugdíjrendszer fenntartásához, az idősebb korosztályok jogosultjai nyugdíjának finanszírozásához. Az igazságügyi miniszter ugyanakkor szükségesnek tartotta kiemelni, hogy a Tny. nem tartalmaz külön szabályt a politikai, vallási meggyőződés miatt megszüntetett jogviszonyok szolgálati időként történő elismerésére. Általános szabályként mindössze azt rögzíti, hogy a jogellenesen megszüntetett jogviszony időtartama szolgálati időként elismerhető. Ebbe a körbe – az EMMI álláspontja szerint – jellemzően azok az esetek tartoznak, amikor a munkaügyi bíróság utólag megállapítja, hogy a biztosított munkaviszonyát vagy más hasonló jogviszonyát a munkáltató jogellenesen szüntette meg. Ebben az esetben azonban a kieső időre járó munkabért legalább részben meg kell téríteni, amely után nyugdíjjárulékot is kell fizetni. A közalkalmazotti törvény 87/A. § (2) bekezdésével kapcsolatban a miniszter arról tájékoztatott, hogy az ezen rendelkezésben szereplő időtartam nem számít biztosítási jogviszonynak és szolgálati időnek, tekintettel arra, hogy ilyet sem a Kjt., sem a Tny. nem rögzít. A Kjt. 87/A. § (2) szerinti időtartam csupán közalkalmazotti jogviszonyban töltött időként vehető figyelembe, így például a fizetési fokozat, a jubileumi jutalom, vagy a végkielégítés összegének megállapítása szempontjából. A rendelkezés célja feltehetően arra irányult, hogy a közalkalmazott e jogosultságok esetében – mivel azokat a szabályozás a közalkalmazotti jogviszonyban töltött időtartamtól teszi függővé – a korábbi politikai vagy egyéb meghatározott okból történt munkaviszony megszüntetése miatt ne kerüljön hátrányba. Mindezek alapján, mivel a Kjt. 87/A. § (2) szerinti idő a közalkalmazottak esetében sem kerül elismerésre szolgálati időként, ezért diszkriminatív helyzet fennállásáról – a miniszter álláspontja szerint – nem beszélhetünk.

---

[1] Kjt. 87/A. § (2) Ha jogszabály, kormányhatározat vagy a bíróság jogerős ítélete alapján megállapítható, hogy a munkaviszony megszüntetésére a közalkalmazott politikai vagy vallási meggyőződése, továbbá munkavállalói érdek-képviseleti szervezethez való tartozása, illetve ezzel összefüggő tevékenysége miatt került sor, a munkaviszony megszüntetésétől 1990. május 2-áig a munkaviszonyban nem töltött időtartamot az (1) bekezdésben foglaltakon túlmenően a közalkalmazotti jogviszonyban töltött időbe be kell számítani.

[2] Tny. 40. § Szolgálati időként kell figyelembe venni azt az időt is, amely a munkaviszony (közalkalmazotti, köztisztviselői jogviszony) jogellenes megszűnésétől annak helyreállításáig, vagy az utóbbi mellőzése esetén a jogviszony jogellenes megszüntetésének jogerős megállapításáig telt el.

**A vizsgálat megállapításai**

**I. A hatáskör tekintetében**

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. A 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 Ajbt. 18. § (1) bekezdés *a)* pontja szerint a vizsgálat tárgya hatóság tevékenysége lehet, hatóságnak minősül a közigazgatási szerv. A központi államigazgatási szervekről, valamit a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 1. § (1) bekezdés *d)* pontja alapján a minisztérium központi államigazgatási szervnek minősül, így az Igazságügyi Minisztérium tevékenységének vizsgálata az Ajbt. 18. § (1) bekezdés *a)* pontja alapján ombudsmani hatáskörbe tartozik.

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 módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével* tesz eleget az Alaptörvényben kapott mandátumának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az állampolgári jogok országgyűlési biztosa következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi teszteket.

Az 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 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*.”

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 jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye*

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, hogy *a kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével*, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást.

***2.*** *A hátrányos megkülönböztetés tilalma*

Az Alaptörvény XV. cikkének (2) bekezdése tartalmazza a diszkrimináció tilalmát, mely szerint Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, 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. 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 ítélhető meg. Bár az Alaptörvény – szövegszerűen – csak az alapvető jogok tekintetében tiltja a hátrányos megkülönböztetést, az Alkotmánybíróság szerint e tilalom, ha a megkülönböztetés sérti az emberi méltósághoz való alapvető jogot, kiterjed az egész jogrendszerre.

Az Alkotmánybíróság korábbi álláspontja szerint alkotmányellenes megkülönböztetésről lehet szó, ha a jogszabály egymással összehasonlítható, a szabályozás szempontjából azonos csoportba tartozó jogalanyok között tesz különbséget anélkül, hogy annak alkotmányos indoka lenne. A megkülönböztetés csak akkor alkotmányellenes, ha alapjogsérelmet okoz, illetőleg az alanyi jogok tekintetében az egyenlő méltóság követelményét sérti, illetve önkényes jogalkalmazásra ad lehetőséget.

**3**. *A szociális biztonsághoz való jog*

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 rászorulók 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 nyugdíjszabályok, a nyugdíjszámítási szabályok megállapítása a jogalkotó hatáskörébe tartozik, ezért 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.[3]

Az Alkotmánybíróság emellett több határozatában kifejtette 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 érdeme tekintetében

*1. A közalkalmazotti törvény hivatkozott szakasza*

A beadvány alapján először a panaszban hivatkozott jogszabályokat tekintettem át, amelyek – a beadványozó álláspontja szerint – a politikai okok miatt elbocsátott közalkalmazottak számára rehabilitációra adnak lehetőséget. A Kjt. 87/A. § (2) bekezdése szerint, ha jogszabály, kormányhatározat vagy a bíróság jogerős ítélete alapján megállapítható, hogy a munkaviszony megszüntetésére a közalkalmazott politikai vagy vallási meggyőződése, továbbá munkavállalói érdekképviseleti szervezethez való tartozása, illetve ezzel összefüggő tevékenysége miatt került sor, a munkaviszony megszüntetésétől 1990. május 2-áig a munkaviszonyban nem töltött időtartamot az (1) bekezdésben foglaltakon túlmenően a közalkalmazotti jogviszonyban töltött időbe be kell számítani.

A fenti szakasz azokkal a rendelkezésekkel együtt lépett hatályba – a közalkalmazotti törvény hatályba lépését, 1992. július elsejét követően, 1993. december 19-től – amelyek meghatározták, hogy mely időtartamok tekinthetőek közalkalmazotti jogviszonyban töltött időnek. A rendelkezéseket hatályba léptető, a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény egyes rendelkezéseinek módosításáról szóló 1993. évi C. törvény indokolása szerint ennek meghatározására azért volt szükség, mivel az 1992. július 1-jét megelőzően fennállt munkaviszony teljes időtartamát közalkalmazotti jogviszonyban töltött időnek kellett elismerni, hiszen méltánytalan lett volna, ha azt várták volna el a munkavállalóktól, hogy egy korábban nem létezett törvény elvárásainak az elmúlt évtizedekben eleget tegyenek.[4]

A hivatkozott szakasz valóban rehabilitációs jellegű, azonban kizárólag a közalkalmazotti jogviszony fennállásának időtartamára, illetve az azokhoz kötődő juttatásokra – fizetési besorolás, jubileumi jutalom, végkielégítés – vonatkozik. Ez alapján tehát – amennyiben a jogviszony megszüntetésére a munkavállaló politikai meggyőződése miatt került sor és azt megfelelően igazolni tudta [5] –, az ezen ok miatt munka nélkül töltött időtartamot, közalkalmazotti jogviszonyban töltött időnek kell tekinteni. Így a közalkalmazott „hamarabb vált jogosulttá" a közalkalmazotti jogviszonyban töltött idő alapján járó juttatásokra, így például a közalkalmazotti bértábla szerint magasabb fizetési fokozatba tartozó bért kellett számára megállapítani, illetve ezen időtartam is beszámított a jubileumi jutalomra, vagy a végkielégítésre jogosító időbe. Ezen – munka nélkül töltött – időszak alatt azonban valójában járulékfizetés nem történt, ezért nem minősül nyugdíjra jogosító szolgálati időnek.

---

[3] 43/1995. (VI. 30.) AB határozat

[4] A hatályba lépett normaszöveg egyébként – a számozásától eltekintve – szó szerint megegyezik a jelenleg is hatályos szövegezéssel.

[5] Ld! Elvi Bírósági Határozat, EBH.2000.256

*2. A társadalombiztosítási nyugellátásról szóló törvény érintett rendelkezése*

A Kjt. szabályával szemben a Tny. nem tartalmaz ilyen, rehabilitációs jellegű rendelkezést. A panaszos által hivatkozott szakasz[6] ugyanis, mely szerint szolgálati időként kell figyelembe venni azt az időt is, amely a munkaviszony (közalkalmazotti, köztisztviselői jogviszony) jogellenes megszűnésétől annak helyreállításáig, vagy az utóbbi mellőzése esetén a jogviszony jogellenes megszüntetésének jogerős megállapításáig telt el, – ilyen értelemben – nem tekinthető rehabilitációs jellegűnek.

Ez a rendelkezés valójában arra vonatkozóan tartalmaz előírást, hogy amennyiben valamely munkavégzésre irányuló jogviszonyt a munkáltató jogellenesen szüntetett meg, és ezt a tényt a bíróság jogerősen megállapította, úgy a jogviszony helyreállításáig, vagy ha erre nem került sor, a jogellenes megszüntetés jogerős megállapításáig eltelt időtartamot, nyugdíjra jogosító szolgálati időként kell elismerni.

Hasonlóan rendelkezik a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény végrehajtásáról szóló 168/1997. (X. 6.) Korm. rendelet 58. § (1) bekezdése is, amely szerint szolgálati időként kell figyelembe venni azt az időt, amely a munkaviszony jogellenes megszüntetésétől annak helyreállításáig, vagy utóbbi mellőzése esetén a munkaviszony jogellenes megszüntetésének megállapításáig telt el.[7]

A jogalkotó szándéka azonban ezen szakaszoknál kizárólag arra irányult, hogy a jogellenesen megszüntetett jogviszonyok esetében – és jelen esetben a normaszöveg nem csak a közalkalmazotti, hanem a köztisztviselői jogviszonyt, sőt a munkaviszonyt és a szövetkezeti tagsági viszonyt is nevesíti – az ezen ok miatt „kiesett" időtartamokat szolgálati időként ismerje el. Ezek a rendelkezések azonban a rendszerváltás előtti, politikai okok miatt történt jogellenes jogviszony megszüntetésekre nem alkalmazhatóak.

*3. A társadalombiztosítási nyugellátás rendszere*

A társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény az Alapelvek között, a 2. § (3) bekezdésében rögzíti, hogy a kötelező társadalombiztosítás rendszerében a biztosított – e törvény vagy társadalombiztosítási ellátást megállapító törvény eltérő rendelkezése hiányában – az egyéni felelősség elvének megfelelően, *az e törvényben meghatározott járulékfizetési kötelezettség alapján szerezhet jogot saját maga és törvényben meghatározott hozzátartozója javára az egyes társadalombiztosítási ellátásokra*. A pénzbeli társadalombiztosítási ellátás összege – ha törvény kivételt nem tesz – arányban áll a biztosítottnak az ellátás fedezetére szolgáló járulék alapjául szolgáló jövedelmével.

A társadalombiztosítási nyugellátás tehát alapvetően a biztosítási elvre épül, amelyben a jogosultságot járulékfizetéssel kell megalapozni. Ennek megfelelően a jelenlegi nyugdíjrendszer a nyugdíjra való jogosultság és a nyugdíj összegének megállapításakor azt vizsgálja, hogy az igénylő mennyi ideig (milyen hosszú szolgálati idővel) és milyen mértékben (a nyugdíjjárulék fizetés alapjául szolgáló kereseteinek mértéke) járult hozzá a nyugdíjrendszer fenntartásához. A nyugdíj alapjául szolgáló jogszerzés vizsgálatakor így először *a biztosításban töltött napokat kell figyelembe venni*, ezek összessége jelenti ugyanis a szolgálati időt. Az igénylő az elismert szolgálati idő alapján szerez jogosultságot az öregségi teljes (legalább 20 év szolgálati idő esetén), vagy az öregségi résznyugdíjhoz (legalább 15 év szolgálat idő esetén).

A szolgálati idő a továbbiakban a nyugdíj összegét befolyásolja, mert minél hosszabb a szolgálati idő, a nyugdíj alapjául szolgáló keresetnek annál magasabb mértéke jár nyugdíjként. Szolgálati időként azonban kizárólag az az időtartam vehető figyelembe, amely alatt a biztosítási jogviszony – így a járulékfizetési kötelezettség – ténylegesen fennállt.

---

[6] Tny. 40. §

[7] 168/1997. (X. 6.) Korm. rendelet 58. § (2) Az (1) bekezdés rendelkezéseit megfelelően alkalmazni kell a szövetkezeti tagsági viszony jogellenes megszüntetése esetén is. Arra az időre, amely alatt a mezőgazdasági szövetkezeti tag tagsági viszonyának a jogellenes megszüntetése miatt munkát nem végezhetett, annyi munkaegységet, illetőleg munkanapot kell naptári évenként figyelembe venni, amennyit ezalatt az idő alatt a vele azonos vagy hasonló munkakörben dolgozó tagok a szövetkezetben átlagosan teljesítettek.

Meg kell említeni ugyanakkor, hogy az elmúlt időszakban, de napjainkban is számos olyan egyéni élethelyzet adódik, amikor az aktív életszakaszban, a társadalombiztosítási szempontból biztosítási kötelezettséget eredményező munkavégzésre irányuló jogviszony létesítése nem lehetséges, vagy olyan munkavégzés történik, amely kívül esik a társadalombiztosítási jogszerzésen. Kiesett az ellátásból például az a személyi kör, akik hosszabb ideig – évekig vagy akár évtizedekig – olyan ellátásban részesültek (pl. tartósan beteg hozzátartozó otthoni ápolása miatt ápolási díjban), amelyből nem vontak egészségbiztosítási járulékot, így az ellátás folyósítási ideje nem minősül biztosítási jogviszonynak.

Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a 23/2013. (IX.25.) AB határozatában részletesen kifejtette, hogy az Alaptörvény XIX. cikkével összhangban *a törvényhozó joga meghatározni az időskori megélhetést biztosító nyugdíjra való jogosultság feltételeit. Ennek során nagyfokú mérlegelési szabadsággal rendelkezik, figyelembe véve a társadalom teherbíró képességét, és érvényre juttatva a különféle preferenciáit.* Elsődlegesen a törvényhozó mérlegelési körébe tartozó szakmai-politikai kérdés az is, hogy egységes vagy szerteágazó rendszert épít-e ki.

A 40/2012. (XII. 6.) AB határozatában pedig az Alkotmánybíróság nyomatékosan hangsúlyozta, hogy az Országgyűlés által 2011. április 18-án elfogadott Alaptörvény, a szociális biztonság korábbitól eltérő felfogását képviseli. Az O) cikk első fordulata szerint ugyanis mindenki felelős önmagáért, amely szakasz jelzi a nyugellátások rendszerének módosítására vonatkozó szociálpolitikai törekvést.

A vizsgálatom eredményeként összességében megállapítottam, hogy a panaszban hivatkozott jogszabályi rendelkezések nem tartalmaznak diszkriminatív előírást. A közalkalmazotti törvénybe beépített, rehabilitációs jellegű normaszöveg viszonylag csekély számú közalkalmazott számára és kizárólag a közalkalmazotti jogviszonyban töltött idő számítására vonatkozóan biztosított többlet jogosítványokat, a nyugdíjra jogosító szolgálati időbe azonban ezen időszak nem számítható be. A Tny.-ben található reparációs szabály pedig nem csak a közalkalmazotti, hanem az egyéb jellegű jogviszonyokban foglalkoztatottak számára is lehetőséget ad a jogellenes munkáltatói felmondás miatt „kiesett" biztosítási, szolgálati idő beszámítására. Ez a szakasz azonban nem alkalmazható a panaszolt esetre.

A politikai meggyőződésük miatt elbocsátott munkavállalók nyugdíjra jogosító szolgálati idejével összefüggésben sem a Kjt. sem a Tny. sem más jogszabály nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely lehetőséget biztosítana az ezen ok miatt „kiesett" biztosítási jogszerző idő beszámítására. A társadalombiztosítási nyugdíjrendszer hosszú távú fenntartása érdekében ugyanis a nyugdíjrendszerből a járulékfizetés nélkül elismerhető szolgálati időket az elmúlt években ki kellett vezetni. Ennek megfelelően a *hatályos jogszabályok értelmében társadalombiztosítási nyugellátásra mindenki kizárólag járulékfizetéssel fedezett biztosítási jogviszonnyal szerezhet jogosultságot.* Ez felel meg az Alaptörvényben rögzített, az öngondoskodás elvét előtérbe helyező jogelvnek.

Az Alaptörvény rendelkezései értelmében ugyanakkor a jogalkotó a nyugdíjra való jogosultság szabályainak megállapítása körében nagyfokú szabadságot élvez. Nyugdíjpolitikai szempontok alapján meghatározhat bizonyos kedvezményeket az általános öregségi nyugdíjra vonatkozó szabályokhoz képest, azonban erre nincsen kötelezettsége. Ennek megfelelően önmagában az a tény, hogy az ellenzéki aktivitásuk miatt állásukat elveszítettek számára nem biztosít rehabilitációs lehetőséget, nem veti fel az alapjogsérelem gyanúját.

*Mindezek alapján összességében megállapítom, hogy a közalkalmazotti és a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló törvény érintett rendelkezései, a rendszerváltás előtt, politikai meggyőződésük miatt elbocsátott munkavállalók nyugdíjra jogosító szolgálati idejének megállapításával összefüggésben a hátrányos megkülönböztetés tilalmával, valamint a jogállamiságból levezethető jogbiztonsággal összefüggő alapjogi visszásság gyanúját nem vetik fel.*

Végezetül a beadvány azon részével összefüggésben, mely szerint a „kieső" évtized miatt a várható nyugdíj összege jelentősen csökkenni fog, a következő megállapításokat kívánom tenni. A nyugdíj alapjául szolgáló átlagkeresetet az 1988. január 1-jét követően, a nyugdíjazás napját megelőző napig elért, a nyugdíjjárulék fizetés alapját képező keresetekből kell kiszámítani. A panaszolt „kieső évtized" így elsősorban a szolgálati idő mértékében és nem az elért keresetek összegében jelenthet „hiányt".

A nyugdíj összegét a nyugdíj alapjául szolgáló átlagkereset, szolgálati idő szerinti mértéke alapján kell megállapítani. 40 év szolgálati idő felett évi 2%-kal emelkedik a mértékskála – az alacsonyabb szolgálati idő tartományban 2% alatti a szolgálati idő szerinti évenkénti növekedés –, így a kiesett 10 évet is szolgálati időként tekintve, 50 év szolgálati idő esetén 20%-kal alacsonyabb mértékkel kellene számolni (40 év esetén az átlagkereset 80%-a jár nyugdíjként, 50 év után pedig a 100%-a). A becsült, havi 82.000 forintos veszteség tehát több mint 400.000 forintos havi várható nyugdíj összeget feltételez.

**Intézkedéseim**

Tekintettel arra, hogy a nyugdíjra jogosító szolgálati idők megállapításával összefüggésben vizsgálatom nem tárt fel alapjogi visszásságot, a konkrét üggyel kapcsolatban további intézkedést nem kezdeményezek.

Budapest, 2016. április

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának**
**Jelentése**
**az AJB-1261/2016. számú ügyben**

Előadó: dr. Bácskai Krisztina

**Az eljárás megindítása**

Panaszos a Pannon Egyetem (a továbbiakban: Egyetem) Gazdaságtudományi Kar okleveles közgazdász MBA szakon diplomadolgozata értékelésével kapcsolatban hozott intézményi döntés miatt fordult Hivatalomhoz. Panaszbeadványában sérelmezte, hogy saját belső konzulense *nem lehetett jelen* a szakdolgozatát bíráló bizottságban, mivel az intézmény azt a gyakorlatot alakította ki a Tanulmányi és Vizsgaszabályzattal (a továbbiakban: TVSZ) ellentétesen, hogy a témavezető a saját hallgatója védésén nem lehet jelen. Kifogásolta, hogy diplomadolgozatának *értékelése* nem az intézmény által elfogadott követelményekre épült, mivel minősítésébe nem kerültek bele a belső és külső konzulensek által javasolt érdemjegyek. Az Egyetem a diplomadolgozat értékelése során – a hallgatókat megtévesztő módon – nem a záróvizsgája idején hatályos Diplomadolgozat-készítés rendjére vonatkozó eljárásrend[1] alapján járt el. Sérelmezte azt is, hogy a *záróvizsga-jegyzőkönyv* nem tartalmazza a témavezető, külső bíráló nevét, az általuk javasolt érdemjegyeket és a szöveges bírálatot, így az nem felelt meg a záróvizsgája idején hatályos jogszabályi rendelkezéseknek.[2] Aggályosnak tartotta továbbá a diplomadolgozata értékelésével kapcsolatban hozott Hallgatói Jogorvoslati Bizottság határozatának[3] azon fordulatát, mely szerint *a dolgozat értékelését a záróvizsga-bizottság a témavezető és a bíráló írásos véleménye alapján, de attól függetlenül végezte.*

Összefoglalva a beadványozó egyrészről a záróvizsga-szervezés körülményeit, másrészről – mindezzel szoros összefüggésben – a diplomadolgozata értékelésével, minősítésével kapcsolatos intézményi eljárást sérelmezte. Panaszbeadványához csatolta az Egyetem Hallgatói Jogorvoslati Bizottsága határozatának másolatát, a Gazdaságtudományi Kar diplomadolgozat-készítés rendjére vonatkozó határozatait, a záróvizsga jegyzőkönyve (MBA-NK-ML-4/2014. számú) másolatát, a diplomadolgozat-bírálati lapok másolatait, valamint az Egyetem hatályos TVSZ-ét és Tantervét.[4]

Tekintettel arra, hogy a panaszbeadványban foglaltak alapján az Egyetem eljárása kapcsán felmerült a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével, a tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal összefüggő visszásság gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (1) bekezdése értelmében vizsgálatot indítottam. A vizsgálatom eredményes lefolytatása érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontja és (2) bekezdése alapján tájékoztatást kértem az Egyetem rektorától.

**Az érintett alapvető jogok és alkotmányos követelmények**

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

**Az alkalmazott jogszabályok**

- A felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvény (Ftv.);
- A nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (Nft.);

---

[1] A 84/2008-2009. (V. 13.) GTK. KT határozat 5.7. pontja

[2] A felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 79/2006. (IV. 5.) Korm. rendelet 15/I. § (1) bekezdése.

[3] NK-2013/2014/39. számú határozat

[4] Pannon Egyetem Gazdaságtudományi Kar – okleveles közgazdász *MBA* mesterszak/Levelező Tagozat Tanterve

- A felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 79/2006. (IV. 5.) Korm. rendelet (Rendelet);
- A nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény végrehajtásához szükséges egyes rendelkezésekről szóló 248/2012. (VIII. 31.) Korm. rendelet (Rendelet 2.)
- A Pannon Egyetem Tanulmányi- és Vizsgaszabályzata, 262/2012-2013. (V.16.) Szenátus határozat (TVSZ);
- A Diplomadolgozat-készítés rendjére vonatkozó 84/2008-2009. (V. 13.) GTK. KT határozat (Eljárási utasítás 1.);
- A Diplomadolgozat-készítés rendjére vonatkozó 69/2013-2014.(11.19.) GTK. KT határozat (Eljárási utasítás 2.);
- Pannon Egyetem Gazdaságtudományi Kar – okleveles közgazdász *MBA* mesterszak/Levelező Tagozat Tanterve (Tanterv).

**A megállapított tényállás**

Az *Egyetem rektorának* címzett megkeresésemben tájékoztatást kértem a záróvizsga szervezés körülményeiről, intézményi gyakorlatról, különösen a témavezető jelenlétének lehetőségéről a bíráló bizottságban, illetve az ügyben a beadványozó diplomadolgozatának záróviszga-bizottság általi értékeléséről és annak intézményi gyakorlatáról, a záróvizsga jegyzőkönyv, valamint a diplomadolgozat-bírálati lapok tartalmi elemeiről, az új, diplomadolgozat-készítés rendjére vonatkozó határozat meghozatalának indokáról, a hatályba léptetésének pontos körülményeiről.

*A rektor megkeresésemre adott válaszában* tájékoztatott, hogy az egyetemi gyakorlat szerint minden hallgatókra vonatkozó szabályzat, eljárási utasítás a honlapon hozzáférhető. Az érvényes TVSZ, a 2015. augusztus 15-től hatályba lépett Hallgatói Követelményrendszer (HKR) III. fejezete, mely az Oktatási Igazgatóság Szabályzatok linkjéről tölthető le. A Gazdaságtudományi Kar Kari Tanácsának döntése értelmében a hallgatók tanulmányaival kapcsolatos információk forrása a Neptun és a Moodle rendszer. A Moodle rendszer Dokumentumtárában az aktuális tantervek és eljárási utasítások elérhetők, mindez a szóban forgó eset megtörténtekor is így volt. A hallgatók a rájuk vonatkozó modelltantervet a Neptun, a legutolsó módosítást tartalmazó tantervet a Moodle rendszerben érhetik el.

A Tanterv tartalmazza a záróvizsga követelményeit, ezek a következőkből tevődnek össze: A diplomadolgozat megvédése és a szak anyagára épülő szakmai vizsga. A szakmai vizsga tárgyai: Vállalatvezetés ismeretek, (A K+F és az innováció gazdaságtana, Stratégiai menedzsment) Vállalati folyamatok ismerete (Projektek tervezése és irányítása, Minőségmenedzsment, Termelés és szolgáltatásmenedzsment II.).

A záróvizsga-bizottság összetételéről pedig a TVSZ 27. § (9) pontja rendelkezik, amelynek értelmében: „*a záróvizsgát záróvizsga-bizottság előtt kell tenni. A záróvizsga-bizottságnak az elnökön kívül legalább két tagja van, akiket meghatározott időszakra a dékán bíz meg. A záróvizsga-bizottságot úgy kell összeállítani, hogy legalább egy tagja egyetemi tanár, illetve egyetemi docens legyen, továbbá legalább egy tagja ne álljon az Nft. szerinti foglalkoztatási jogviszonyban az Egyetemmel.*" A záróvizsga-bizottság tagjainak felkérése és megbízása a TVSZ rendelkezésének megfelelően a szakmai vizsgatárgyakat oktató kollégák bevonásával történt a szóban forgó, 2014. január 14-i záróvizsga esetén is.

A TVSZ 20. § (6) pontja értelmében „*a szóbeli vizsgák – ideértve a szakdolgozat és diplomadolgozat védését is – nyilvánosak"* A kari szokásjog alapján a témavezetők többnyire nem vesznek részt a hallgatóik védésén, azonban ez nincs megtiltva a számukra.

A TVSZ 27. § (9) pontja értelmében: „*a záróvizsgát záróvizsga-bizottság előtt kell tenni. A jelölt felkészültségét a bizottság tagjai osztályozzák, majd zárt ülésen - vita esetén szavazással – megállapítják az osztályzatot. Szavazategyenlőség esetén az elnök szavazata dönt.*" A záróvizsga-bizottság a jelölt érdemjegyének megállapítása során nem a hibás Eljárási utasítás 1. alapján, hanem a TVSZ rendelkezése alapján járt el, tehát nem átlagot számolt a bírálatok és a védés érdemjegyéből, hanem szakmai szempontok figyelembe vételével adott a hallgató védésére közepes érdemjegyet.

A panaszos *záróvizsga jegyzőkönyv* tartalmi elemeire vonatkozó kifogásai kapcsán az Egyetem rektora kifejtette azt, hogy a Rendelet 15/I. § (1) bekezdés alapján *„a záróvizsga jegyzőkönyv – hallgatónként – a záróvizsga jegyzőkönyvezését szolgáló nyomtatvány. A záróvizsga jegyzőkönyv tartalmazza a hallgató nevét, hallgatói azonosítóját, a záróvizsga időpontját, részeinek megnevezését, értékelését, a záróvizsga bizottság tagjainak nevét, aláírását, a szakdolgozat vagy diplomamunka címét, a szakdolgozat vagy diplomamunka megvédésének időpontját, a szakdolgozat vagy diplomamunka témavezetőjének és külső bírálójának nevét. A záróvizsga jegyzőkönyvet a hallgató törzslapjához kell csatolni.*"

A fenti jogszabálynak megfelelően, az egyetemi gyakorlat szerint a záróvizsga jegyzőkönyv melléklete a dolgozat témavezetőjének és külső bírálójának szöveges értékelése.

A rektor a *hibás Eljárási utasítás 1.*[5] kapcsán arról tájékoztatott, hogy a jogorvoslati tanács megállapította, hogy a kari eljárási utasítás ellentétes a TVSZ-el, utasította a Gazdaságtudományi Kar dékánját annak honlapról történő eltávolítására és módosítására.

A Kar minőségügyi vezetőjének előterjesztésére a Kari Tanács 69/2013-2014. (11.19.) GTK. KT határozatával az előírtaknak megfelelően módosította és közzé tette az új Eljárási utasítást.

A záróvizsga-bizottság az érdemjegy megállapításánál figyelembe vette a bírálók véleményét – nem vitatva, hogy az alkalmazott módszertan megítélése a bírálók kompetenciája is – így született meg a végleges érdemjegy.

A rektor ugyanakkor azt is hangsúlyozta, hogy a jogszabályok értelmében a hallgatónak joga és lehetősége lett volna javítani a záróvizsgáját. TVSZ 27. § (3) bekezdése szerint „*amennyiben a hallgató sikeres záróvizsgáját javítani kívánja, ezt a szándékát az eredményhirdetéskor vagy a záróvizsgát követő munkanapon az Oktatási Igazgatóságon jeleznie kell és ezt a tényt a záróvizsga-jegyzőkönyvbe be kell vezetni. Ezzel egyidejűleg a letett záróvizsga érvényét veszti."*

A rektor sajnálatát fejezte, hogy a panaszos sem a záróvizsga-bizottság, sem a jogorvoslati tanács döntését nem tudta elfogadni, mivel ez nem vet jó fényt az intézményre, ezért ígéretet tett arra, hogy a jövőben mindent megtesz annak érdekében, hogy hasonló eset ne forduljon elő.

**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 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 Nftv. 1. §-ának értelmében a törvény célja a felsőoktatás színvonalának emeléséhez, a versenyképes tudás átadásához és megszerzéséhez szükséges feltételrendszer megteremtése, az Alaptörvényben meghatározott keretek között a nemzeti felsőoktatási intézményrendszer működésének biztosítása.

Kimondja továbbá azt is az Nftv. 2. § (2) bekezdésében, hogy a *felsőoktatás rendszerének működtetése az állam*, a felsőoktatási intézmény működtetése a *fenntartó* feladata. A 4. § (4) bekezdése pedig rögzíti, hogy az állam nevében a fenntartói jogokat – ha törvény másként nem rendelkezik – az oktatásért felelős miniszter gyakorolja.

A fentiek alapján megállapítom, hogy a felsőoktatási intézmények az állami feladat ellátásban vesznek részt, ezért az Ajbt. alapján közszolgáltatást végző szervnek minősülnek, azzal a megkötéssel, hogy a felsőoktatási intézmények széleskörű autonómiával rendelkeznek, ezért az alapjogi szempontú ombudsmani vizsgálat hatáskör hiányában nem terjedhet ki az oktatás, a képzés, a vizsgáztatás és a vizsgán nyújtott teljesítmény oktatásszakmai szakkérdéseire.

[5] A Diplomadolgozat-készítés rendjére vonatkozó 84/2008-2009. (V. 13.) GTK. KT határozat

## II. Az érintett alapvető jogok 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 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 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 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.”*

Ha összevetjük az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglaltakat a korábbi alkotmány 2. § (1) bekezdésének szövegével, akkor az állapítható meg, hogy a jelen vizsgálat tárgyát képező jogállamiság elve és a jogbiztonság követelménye tekintetében nem hoz olyan koncepcionális változást az Alaptörvény szövege, amely a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat elvetését, vagy 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 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 egyértelműségre, a követhetőségre és érthetőségre. 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. cikke kinyilvánítja *a tisztességes eljáráshoz való jogot*. 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 és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az alapjogok védelmével, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást

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 éllel hivatkozott, kimunkált alkotmányos mérce értelmében a tisztességes eljárás (fair trial) követelménye az eljárásjogi garanciák érvényesülését is felöleli, és egy olyan minőséget jelent, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembe vételével lehet csupán megítélni. Ebből következően egyes részletszabályok hiánya miatt éppúgy, mint valamennyi részletszabály megalkotásának dacára lehet egy eljárás méltánytalan, igazságtalan vagy nem tisztességes. Az 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, fejleszt tovább. Lényeges rámutatni, hogy a tisztességes eljáráshoz való joggal kapcsolatos garanciáknak az ombudsmani gyakorlat alapján a vizsgált közszolgáltatást végző intézmények, így a felsőoktatási intézmények eljárása során is érvényesülnie kell.

## III. Az ügy érdemében

Mindenekelőtt szükséges arra kitérni, hogy a rendelkezésemre álló iratok alapján számos ponton ellentmondás húzódik az ügy vizsgálata során megtett nyilatkozatok és a kapott tájékoztatás között. Az ellentmondó információk körébe tartozik a szóban forgó diplomakészítés-rendjéről szóló eljárási utasítás közzétételének kérdése, hogy a belső bíráló eszerint jelen lehetett-e a szakdolgozat védése során. Tekintettel arra, hogy ombudsmanként olyan nyomozati, illetve más alakszerű bizonyítási eszközzel nem rendelkezem, mint a bíróságok, hatóságok, ezért ezen ellentmondások feloldása nem áll módomban. A panaszügyben feltárt tényállás számos fontos tanulsággal bír. A több évtizedes gyakorlatom alapján az látható, hogy a felsőfokú tanulmányok során – különösen folyamatban lévő záróvizsga időszakban – az egyik kiemelkedő fontosságú, garanciális szabály a tájékoztatáshoz való jog érvényesülése.

A világos és egyértelmű tájékoztatás, információ-átadás a hasonló jellegű sérelmek megelőzésének az egyik legfontosabb eszköze kell, hogy legyen. Az esetlegesen bekövetkezett jogsérelmek orvoslására ugyanis az eltelt időre, a záróvizsga időszakok sajátos, lezárt, illetve végleges jellegére tekintettel utólag a legtöbb esetben már nincs lehetőség. A problémák ugyanakkor a hallgatók teljeskörű, pontos tájékoztatásával megelőzhetőek lennének.

**1.** Az ügy megítélése szempontjából lényeges jogszabályi rendelkezéseket *a beadványozó záróvizsgája idején hatályos Ftv. tartalmazza.* Az Ftv. 60. § (2) bekezdése alapján a hallgató tanulmányait az alap- és mesterképzésben, a szakirányú továbbképzésben záróvizsgával fejezi be. Az Ftv. 60. § (3) bekezdése szerint a záróvizsga az oklevél megszerzéséhez szükséges ismeretek, készségek és képességek ellenőrzése és értékelése, amelynek során a hallgatónak arról is tanúságot kell tennie, hogy a tanult ismereteket alkalmazni tudja. A záróvizsga a Tantervben meghatározottak szerint több részből - szakdolgozat vagy diplomamunka megvédéséből, további szóbeli, írásbeli, gyakorlati vizsgarészekből - állhat. Az Ftv. 60.§ (4) bekezdése szabályozza a záróvizsgára bocsátás feltételeit, mely szerint a záróvizsgára bocsátás feltétele a végbizonyítvány 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, az előírt krediteket megszerezte. A záróvizsga a végbizonyítvány megszerzését követő vizsgaidőszakban a hallgatói jogviszony keretében, majd a jogviszony megszűnése után, határidő nélkül, bármely vizsgaidőszakban, az érvényes képzési követelmények szerint letehető. A tanulmányi- és vizsgaszabályzat a záróvizsga letételét a végbizonyítvány kiállításától számított 7. év eltelte után feltételhez kötheti.

Az Ftv. 60. § (5) bekezdése szerint a záróvizsgát záróvizsga-bizottság előtt kell tenni, amelynek elnöke és legalább még két tagja van. A záróvizsga-bizottságot úgy kell összeállítani, hogy legalább egy tagja egyetemi vagy főiskolai tanár, illetve egyetemi vagy főiskolai docens legyen, továbbá legalább egy tagja ne álljon foglalkoztatási jogviszonyban az érintett felsőoktatási intézménnyel. A záróvizsgáról jegyzőkönyvet kell vezetni. Az Ftv. 60. § (6) bekezdése alapján a felsőoktatási intézmény tanulmányi és vizsgaszabályzata határozza meg a záróvizsgára jelentkezés módját, a záróvizsga megszervezésének és lebonyolításának rendjét, eredményének kiszámítási módját. Nem bocsátható záróvizsgára az a hallgató, aki a felsőoktatási intézménnyel szemben fennálló fizetési kötelezettségének nem tett eleget.

A panaszos az Ftv. hatálya alatt 2011 szeptemberében kezdte meg tanulmányait, ezért rá a fenti rendelkezések vonatkoznak, ugyanakkor szükségesnek tartom megjegyezni, hogy az Nft. 50. §-a – az ügy megítélése szempontjából lényeges rendelkezéseket tekintve – az Ftv.-vel megegyező módon rendelkezik a záróvizsgáról. Szükséges emellett tisztázni a *témavezető, illetve belső konzulens fogalmát*. A hatályos 69/2013-2014. (II.19.) GTK. KT határozat szerint szinonimaként használt fogalmakról van szó, e fogalmak a Pannon Egyetem azon oktatóját jelölik, aki módszertani és tartalmi útmutatásokat nyújt a hallgatóknak diplomadolgozatuk készítéséhez.

**2.** A panaszos beadványához csatolta a Hallgatói Jogorvoslati Bizottság által, ügyében meghozott másodfokú határozatot, amely a korábbi intézményi döntést helybenhagyta. Az eljáró tanács megvizsgálta a záróvizsga bizottság szervezésével kapcsolatos dokumentumokat. Megállapította, hogy az a TVSZ 27. § 9. bekezdésében foglaltaknak megfelelően lett kialakítva. A bekért jegyzőkönyv szerint az összetétel a TVSZ-ben, valamint a Rendelet 11. § (1) bekezdésében foglaltaknak megfelelt, a bizottság egy tagja egyetemi tanár, egy tagja nem áll foglalkoztatási jogviszonyban az Egyetemmel és legalább egy elnökből és két tagból áll (elnök és 6 tag).

A *felkért záróvizsga bizottságnak nem volt tagja a hallgató témavezetője*. A témavezető jelenléte a védésen nem szükséges, véleményét írásban témavezetői vélemény formájában a bizottság és a hallgató is megismerhette. A hallgató kifogása, hogy a témavezetője nem vehetett részt a záróvizsgán, nem befolyásolhatta a védés eredményét, mert a dolgozatot a hallgatónak önállóan kellett megvédeni, azt a nézőként résztvevő témavezető nem befolyásolhatta.

Az eljáró tanács megállapította, hogy a Gazdaságtudományi Kar diplomadolgozat készítésének eljárási utasításában a dolgozat értékelésére vonatkozó része tartalmazza a dolgozat végső érdemjegyének kiszámítását, ami a témavezető értékelésének, a bíráló értékelésének és a védés eredményének 1/3 súlyú összegzéseként határozza meg a dolgozat végső érdemjegyét.

Az eljáró tanács megállapította, hogy ez a kari belső eljárás ellentétes a TVSZ 28. § 6. bekezdésében foglaltakkal, azaz azzal, hogy a dolgozat minősítését a záróvizsga-bizottság állapítja meg. A dolgozat értékelését a záróvizsga-bizottság a TVSZ-ben leírtak szerint a témavezető és a bíráló írásos véleménye alapján, de attól függetlenül végezte. A hallgató esetében záróvizsga-bizottság eljárása megfelel mind a szabályzatban leírtaknak, mind az egyetemen szokásos eljárásnak. Az eljáró tanács ugyanakkor utasította a Gazdaságtudományi Kar dékánját, hogy azt a hibás eljárásrendet, amely megtévesztette a hallgatót, 5 napon belül távolítsa el a honlapról, és az eljárásrendet dolgozza át a TVSZ-nek megfelelő módon.

Összefoglalva megállapította, hogy a vizsgálat során ugyan talált kari szabálytalanságot, de olyan eljárási hibát nem fedezett fel, amely a hallgató tudásának értékelését befolyásolta. Megállapította azt is, hogy a záróvizsga-bizottság döntése a Pannon Egyetem szabályzataiban megfogalmazottaknak megfelel, új eljárás lefolytatását az ügyben nem tartja jogosnak.

### *2.1 A szabályzatok és azok elérhetőségével összefüggésben*

A beadványozó 2014. január 14-én tett záróvizsgát, a diplomadolgozat-készítés rendjéről szóló 84/2008-2009 (V.13.) GTK. KT határozat 2009. szeptember 1-jén lépett hatályba, az átdolgozott 69/2013-2014. (II.19.) GTK. KT határozat hatályba lépésének napja 2014. február 19. volt.

A rendelkezésemre álló iratok tanúsága alapján az átdolgozott határozatot 2014. február 26-án küldte meg az intézmény a hallgatóknak. Mindez azt jelenti, hogy amikor a panaszos záróvizsgát tett, 2014. január 14-én még a régi 84/2008-2009 (V.13.) GTK. KT volt hatályban. Ez pedig a diplomadolgozat érdemjegyének kialakítása körében arról rendelkezik, hogy a*z érdemjegyet a következő 3 tényező 1/3-ad súlyú összegzése határozza meg: témavezető értékelés, külső bíráló értékelése, hallgató védésének eredménye.* Ezzel ellentétesen a panaszos záróvizsgája idején hatályban lévő TVSZ szerint a *dolgozat minősítését (osztályzattal) a záróvizsga-bizottság állapítja meg.* Ugyanígy szabályozta – az akkor hatályban lévő Eljárási utasítással ellentétesen – a mai napig hatályos Tanterv is a dolgozat minősítését, azaz a dolgozat érdemjegyét a Tanterv szerint is a *záróvizsga bizottság állapítja meg.*

Az Egyetem e körülményeket észlelve a 84/2008-2009 (V.13.) GTK. KT határozatát hatályon kívül helyezte és a 69/2013-2014. (II.19.) GTK. KT határozatot 2014. február 19-én hatályba léptette, mivel a korábbi határozat diplomadolgozat értékelésére vonatkozó rendelkezései nem volt összhangban a TVSZ *záróvizsga-bizottság általi értékelését előíró rendelkezéseivel.*

*A fentiek alapján megállapítom, hogy a panaszos diplomakészítésekor és védésekor hatályos intézményi szabályzatok (TVSZ, Eljárási utasítás 1., Tanterv) nem voltak egymással összhangban. Mindez az ellentmondásos jogi helyzet, valamint az a tény, hogy a diplomadolgozat-készítés rendjéről szóló eljárásrendet az intézmény folyamatban lévő záróvizsga-időszakban módosította a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, valamint az érintett hallgató tisztességes eljáráshoz való jogával összefüggő visszásságot okozott.*

Az intézmény a kialakult sérelmes helyzet orvoslása érdekében lépéseket tett, amikor a hibás eljárásrendet eltávolította a honlapról és a TVSZ-nek megfelelő új eljárásrendet alakított ki. A jogi szabályozás *kiszámíthatósága, egyértelműsége és követhetősége*, változás esetén a *felkészüléshez szükséges időtartam biztosítása* azonban mind olyan a jogállamiság elvéből és a jogbiztonság követelményéből eredő általános alkotmányossági elvárások, melyek érvényesülésének a felsőoktatás területén különös jelentősége van. *A felsőoktatási intézmények autonómiájából* is következik, hogy a főiskolák, illetve az egyetemek az alkotmányos és törvényi keretek betartása mellett alapvetően maguk döntik el az adott szakon előírt követelményeket. Adott felsőoktatási intézmény meg is változtathatja a szakhoz tartozó vizsgakövetelményt, a módosításakor azonban a mozgásteret korlátozza az az jogelv, hogy amennyiben új kötelezettségeket ró a hallgatókra, vagy kötelezettségeiket terhesebbé teszi, akkor ezt *megfelelő felkészülési idő* biztosításával tegye.

A korábbi követelményeket módosító, szigorító döntés kihirdetése és hatálybalépése közötti időtartamot a felsőoktatási intézménynek úgy kell meghatároznia, hogy az előírt új követelményeket a hallgatók számára előreláthatóan és kiszámíthatóan vezesse be, a hallgatóknak lehetőségük legyen azok teljesítésének módját megtervezni, illetve azokat teljesíteni. Ezt a megfelelő felkészülési időt a képesítési követelményeket szabályozó jogforrások általában a felmenő rendszer alkalmazásával szokták biztosítani. Abban az esetben tehát, ha a felsőoktatási intézmény módosítani kíván a szabályzatán, hangsúlyozottan irányadónak kell tekintetni a kellő felkészülési idő biztosításával kapcsolatos garanciális előírásokat, amelyek a jogállamiság elvét kifejtő alkotmánybírósági gyakorlatból következnek. Mindez különösen azért fontos, mivel egy eljárási szabályzat módosítása, a belső intézményi dokumentumok ellentmondása folyamatban lévő záróvizsga időszakban *különösen megtévesztő* és így *sérelmes lehet* az érintett hallgatók számára.

A *szabályzatok elérhetősége körében* – azaz, hogy a szóban forgó védés idején megtalálhatóak voltak-e a vonatkozó szabályzatok az Egyetem honlapján – szintén azt tapasztaltam, hogy a beadványozó állítása és a fent ismertetett intézményi válasz között tartalmi ellentmondás feszül, melyet a korábban jelzettek szerint ombudsmani eszközökkel, bizonyítási eljárás lefolytatása lehetőségének hiányában ugyancsak nem áll módomban sem rekonstruálni, sem pedig feloldani.

### *2.2 A záróvizsga szervezésének körülményei tekintetében*

Szükséges előrebocsátanom, hogy ombudsmanként nincsen lehetőségem állást foglalni abban a kérdésben, hogy a bírálónak szükséges-e jelen lennie-e a záróvizsga bizottságban, értékelésének meg kell-e jelennie a diplomadolgozat érdemjegyének kiszámítása során, illetve egy vizsgát, egy dolgozatot az intézmény milyen módon értékel és minősít. A felsőoktatási intézmények *szervezeti és működési autonómiájából* következően ugyanis önálló, autonóm módón határozhatják meg a vizsgaszervezéssel kapcsolatos szabályokat. Következésképpen e kérdéssel összefüggésben *csak azt vizsgálhatom*, hogy a záróvizsga szervezése, illetve az értékelés, minősítés körében a vonatkozó jogszabályoknak, belső intézményi dokumentumoknak megfelelően járt-e el az Egyetem.

Az Ftv. 60. § (6) bekezdése előírja, hogy a felsőoktatási intézmény TVSZ-e határozza meg a záróvizsgára jelentkezés módját, a záróvizsga megszervezésének és lebonyolításának rendjét, eredményének kiszámítási módját. *A* záróvizsga szervezéséről, annak értékeléséről, eredményéről *a 2013. július 1-től hatályos TVSZ rendelkezik.* A TVSZ már hivatkozott 20. § (6) bekezdése szerint *a szóbeli vizsgák – ideértve a szakdolgozat és diplomadolgozat védését – is nyilvánosak.* TVSZ 27. § (9) bekezdése szerint a záróvizsgát záróvizsga-bizottság előtt kell tenni. A záróvizsga-bizottságnak az elnökön kívül legalább két tagja van, akiket meghatározott időszakra a dékán bíz meg. A záróvizsga-bizottságot úgy kell összeállítani, hogy legalább egy tagja egyetemi tanár, illetve egyetemi docens legyen, továbbá legalább egy tagja ne álljon az Nftv. szerinti foglalkoztatási jogviszonyban az Egyetemmel. A záróvizsgáról jegyzőkönyvet kell felvenni. A jelölt felkészültségét a *bizottság tagjai osztályozzák, majd zárt ülésen - vita esetén szavazással - megállapítják az osztályzatot.* Szavazategyenlőség esetén az elnök szavazata dönt. A TVSZ 29. (1) bekezdése szerint *a záróvizsga eredményének kiszámítási módját a Tanterv tartalmazza.*

Mivel valamennyi szóbeli vizsga nyilvános, a témavezetőt így a védésről az intézmény értelemszerűen nem zárhatja ki. A beadványozó és a rektor állítása között e kérdésben – ahogyan azt fent már megállapítottam – *ellentmondás van*. Az ugyan tény, hogy a panaszos témavezetője nem volt jelen a védésén, a panaszos állítása szerint azonban azért nem, mert az intézmény által kialakított szokásrend szerint és az oktatási ügyintézőtől kapott tájékoztatás szerint *erre nem is volt lehetősége.* Állítása szerint témavezetője a védést megelőzően úgy nyilatkozott, hogy ő nem lehet jelen saját hallgatója védésén, ezt pedig a beadványozó számára egy tanulmányi ügyintéző is megerősítette. A rektor állítása szerint viszont ezzel szemben a témavezető a védésen valóban nem szokott jelen lenni, de abból *az egyetemi szokásrend szerint nem is volt kizárva*, jelen lehetett volna.

A panaszos által rendelkezésemre bocsátott Hallgatói Jogorvoslati Bizottság elutasító határozata szerint *a témavezető jelenléte a védésen nem szükséges, a véleményét írásban témavezetői vélemény formájában a bizottság és a hallgató is megismerhette.* Álláspontom szerint itt nem az a kérdés, hogy a témavezető jelenléte szükséges-e avagy sem a védésen, hanem az, hogy amennyiben a témavezető részt kíván venni, vagy ha azt a hallgató kívánja, az Egyetem lehetővé teszi-e számára.

*A fentiek alapján a témavezető jelenlétét a záróvizsga-bizottságból sem a hatályos jogszabályok, sem az intézmény TVSZ-e nem zárja ki, így azt az intézménynek erre irányuló hallgatói kérés esetén álláspontom szerint lehetővé kell tennie. Ugyanakkor az, hogy a panaszos témavezetője a konkrét esetben ténylegesen miért nem volt jelen, a rendelkezésemre álló információk alapján nem állapítható meg.*

### *2.3 A diplomadolgozat értékelése kapcsán*

A *diplomadolgozat értékeléséről* a TVSZ 28. § (5) bekezdése rendelkezik. A dolgozat értékeléséről (külső bíráló felkéréséről és a témavezetői vélemény összeállításáról) a témafelelős oktatási egység gondoskodik. Biztosítani kell, hogy a jelölt a k*ülső bíráló és a témavezető írásos véleményét* a záróvizsga előtt legalább egy héttel megkapja. A dolgozat csak akkor nem bocsátható védésre, ha azt sem a témavezető, sem a külső bíráló nem javasolja, vagy ha a kar által elfogadott eljárásrend szerint plágium miatt a dolgozat elutasításra kerül. Ebben az esetben a jelöltnek új dolgozatot kell legkorábban a következő záróvizsga időszakig benyújtania, a jelölt záróvizsgáját nem kezdheti meg. Erről a hallgatót legkésőbb a záróvizsga előtti napon értesíteni kell. A TVSZ 28. § (6) bekezdés szerint pedig a szakdolgozat, vagy a diplomadolgozat megvédésére a záróvizsga-időszakban kerül sor. *A dolgozat minősítését (osztályzattal) a záróvizsga-bizottság állapítja meg.*

A jelenleg is hatályos Eljárási utasítás 2. szerint[6] a diplomadolgozatot *két bíráló véleményezi* és *osztályozza:* a dolgozat témavezetője és egy külső bíráló. *A Bizottság a belső és külső bírálatok valamint a szóbeli prezentáció alapján alakítja ki a diplomadolgozati védés jegyét.* A diplomadolgozatot két bírálónak kell *elbírálnia:* a dolgozat témavezetőjének, illetve egy külső szakembernek. A külső szakember független személy, aki sem a jelölttel, sem a témavezetővel nem állhat rokoni vagy munkahelyi függelmi viszonyban. A külső bírálót az adott szakterület kiemelkedő képviselői köréből választja ki és kéri fel a szakvezető. A külső bíráló személyére az adott téma vezetője javaslatot tehet.[7] A diplomadolgozat bírálatára a 2. mellékletben szereplő *bírálati lap felhasználásával* kerül sor. A *javasolt érdemjegy* az egyes szempontokra adott értékelések súlyozott átlaga alapján kerül meghatározásra. A diplomadolgozat bíráló által javasolt érdemjegye a súlyozott átlagtól függetlenül elégtelen, ha bármelyik értékelési szempont eredménye 10%, vagy annál kevesebb.

*A diplomadolgozat érdemjegye a következő három tényező figyelembe vételével kerül kialakításra: Belső bíráló értékelése, Külső bíráló értékelése, Hallgató védésének eredménye.* A *dolgozat minősítését (osztályzattal) a záróvizsga-bizottság állapítja meg.*[8]

*A* rendelkezésemre bocsátott Pannon Egyetem Gazdaságtudományi Kar – okleveles közgazdász *MBA* mesterszak/Levelező Tagozat Tanterve[9] *(2010. szeptember 1.) az oklevél követelmények fejezeten belül rögzíti továbbá, hogy* a *diplomadolgozat érdemjegyét a záróvizsga-bizottság állapítja meg a bírálók által javasolt érdemjegyek és a szóbeli védés alapján.*

A fentiek alapján látható, hogy a TVSZ a bírálók írásos véleményének figyelembe vételét írja elő a diplomadolgozat záróvizsga bizottság általi értékelése során, az Eljárási utasítás 2. hol a bíráló által javasolt érdemjegyről, hol bírálói értékelésről beszél, míg a mesterképzés Tanterve egyértelműen a bíráló javasolt érdemjegy fogalmát használja.

E körben az Egyetem rektora arról tájékoztatott, hogy a szakdolgozat védésénél a bizottság figyelembe vette a *külső és belső bíráló írásos véleményét is*, *de szakmai szempontok alapján a bizottság a jelölt védését közepesre értékelte.*

---

[6] 5.1.2 A diplomadolgozat készítés menete

[7] 5.6. A diplomadolgozat elbírálása

[8] 5.7. Diplomadolgozat érdemjegyének kialakítása

[9] 4.8 oklevél követelmények

A Hallgató Jogorvoslati Bizottság határozatában foglaltak szerint pedig a dolgozat értékelését a záróvizsga-bizottság a *témavezető és a bíráló írásos véleménye alapján, de attól függetlenül végezte. Álláspontom szerint sem az Eljárási utasítás 2., sem a Tanterv diplomadolgozat értékeléssel kapcsolatos megfogalmazása nem rejti magában a bírálók által javasolt éremjegytől független értékelés lehetőségét.* A diplomadolgozat érdemjegyét a bírálók által javasolt érdemjegyek alapján kell meghozni, a javasolt érdemjegy természetesen nem köti a bizottsági tagokat, hiszen az csak javaslat, ugyanakkor attól teljesen független értékelést sem tesz lehetővé, azaz annak befolyással kell lennie, meg kell jelennie a végleges záróvizsga bizottság általi értékelés során.

Tekintettel arra, hogy a diplomadolgozat-bírálati lap tanúsága szerint mind a külső, mind a belső bíráló *ötös érdemjegyet adott a dolgozatra*, a bizottság pedig *hármas érdemjegyet* adott a védésre, ezért ebből látható, hogy a diplomadolgozat hármas minősítésére vélelmezhetően a bírálók által javasolt érdemjegyek nem voltak érdemi hatással. *Mindettől függetlenül a záróvizsga értékelésének sajátos, lezárt jellegére tekintettel, a helyzet orvoslására ombudsmani eszközökkel utólag már nincsen lehetőség.*

Az ügy fontos tanulsága álláspontom szerint, hogy a hallgató sérelmét az okozta, hogy *az intézményi szabályzatok (TVSZ, Eljárási utasítások, Tanterv) bizonyos fogalmakat nem konzekvensen, nem kellően egyértelműen, néhol pedig egymásnak ellentmondóan használnak. Így nem egyértelmű az intézményi szabályzatok alapján, hogy a diplomadolgozat értékelése kapcsán a bíráló érdemjegye vagy írásos véleménye alapján kell-e megállapítania a záróvizsga-bizottságnak a diplomadolgozat minősítését, továbbá az sem teljesen egyértelmű, hogy a bizottsági tagok milyen (számítási) módszer szerint értékelnek.*

*Álláspontom szerint, az, hogy a bizottsági tagok szakmai szempontok figyelembe vételével hozzák meg döntésüket – ahogyan arról a rektor is tájékoztatott – rendkívül lényeges és alapvető követelmény, ugyanakkor önmagában, a fent kifejtett, ellenőrizhető értékelési módszer meghatározása nélkül nemcsak félreértésekre, hanem esetleges visszaélésekre is okot adhat, mivel az nem kellően konkrét, így nem kellően ellenőrizhető eljáráson alapul.*

Megjegyezni kívánom továbbá, hogy az értékelés kapcsán nem értek egyet a rektor azon álláspontjával, amely szerint a beadványozó sérelmeivel összefüggésbe kívánta hozni azt a tényt, miszerint a jogszabályok értelmében a hallgatónak joga és lehetősége lett volna javítani a záróvizsgáját. Rá kell ugyanis mutatnom arra, hogy a *javító vizsga* biztosítása nem az esetleges jogsérelmek orvoslásának eszköze, arra az intézmény által meghatározott jogorvoslati út szolgál, a javító vizsga pusztán a hallgató által kevésbé sikeresnek ítélt vizsga javítására ad lehetőséget.

### *2.4 A záróvizsga jegyzőkönyv tartalma kapcsán*

A beadványozó sérelmezte, hogy a záróvizsga-jegyzőkönyv nem tartalmazza a témavezető, külső bíráló nevét, az általuk javasolt érdemjegyeket és a szöveges bírálatot, így *az nem felel meg a záróvizsgája idején hatályos jogszabályi rendelkezéseknek.* A Rendelet 15/I. § (1) bekezdése szerint a záróvizsga jegyzőkönyv – hallgatónként – a záróvizsga jegyzőkönyvezését szolgáló nyomtatvány. A záróvizsga jegyzőkönyv tartalmazza a hallgató nevét, hallgatói azonosítóját, a záróvizsga időpontját, részeinek megnevezését, értékelését, a záróvizsga bizottság tagjainak nevét, aláírását, a szakdolgozat vagy diplomamunka címét, a szakdolgozat vagy diplomamunka megvédésének időpontját, a szakdolgozat vagy diplomamunka témavezetőjének és külső bírálójának nevét. A záróvizsga jegyzőkönyvet a hallgató törzslapjához kell csatolni.

A rektor e kérdés kapcsán tájékoztatott, hogy a fenti jogszabálynak megfelelően, az egyetemi gyakorlat szerint a záróvizsga jegyzőkönyv *mellékletét képezi* a diplomadolgozat témavezetőjének és külső bírálójának szöveges értékelése. A diplomadolgozat-bírálat lapokat a beadványozó csatolta, ebből kitűnik, hogy a záróvizsga jegyzőkönyv melléklete a bírálók nevét, szöveges értékelését és az általuk javasolt érdemjegyeket is tartalmazzák. A beadványozó ugyanakkor sérelmezte azt is, hogy a részére kibocsátott bírálati lapokat nem a diplomakészítés-rendjéről szóló határozatok mellékletét képező iratminta szerint állították ki.

Áttekintettem a diplomakészítés-rendjéről szóló határozatoknak a diplomadolgozat-bírálati lap elemeit tartalmazó mellékleteit, melyeknek az intézmény által kibocsátott záróvizsga-jegyzőkönyv mellékletét képező diplomadolgozat-bírálati lapok *teljes mértékben megfelelnek, mindezek alapján ebben a kérdésben nem állapítható meg a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásság.*

**Intézkedéseim**

A jelentésben feltárt, alapjoggal összefüggő visszásság bekövetkezésének jövőbeni megelőzése érdekében az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján *felkérem* a Pannon Egyetem rektorát, hogy

1) fordítson különös hangsúlyt a záróvizsgák szervezése, és lebonyolítása során a kellő körültekintésre, az egyetem belső szabályzatainak összhangjára, továbbá fontolja meg a jelentésben ismertetett szempontok alapján történő módosítások átvezetését;
2) tekintse át a TVSZ, valamint a Tanterv diplomadolgozat értékelésére vonatkozó hatályos rendelkezéseket, és fontolja meg azok felülvizsgálatának és átdolgozásának a kezdeményezését, annak érdekében, hogy a diplomadolgozat záróvizsga-bizottság általi értékelésének folyamata pontosabb, részletesebb, a hallgatók számára pedig világos, egyértelmű és átlátható legyen.

Budapest, 2016. október

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának**
**Jelentése**
**az AJB-3452/2016. számú ügyben**

Előadó: dr. Hoffmann Orsolya

**Az eljárás megindítása**

A Hivatalhoz érkezett beadvány szerint, a panaszos 2013-2014. években több közérdekű bejelentést tett Budapest II. kerületi Polgármesteri Hivatala és a növényvédelmi hatóság felé, amelyben felhívta a figyelmet a Budapest II. kerületben tenyésző parlagfű irtásának szükségességére. Panaszos sérelmezte, hogy egyes esetekben a bejelentés kivizsgálása elmaradt, tájékoztatás és érdemi intézkedés nem történt. A Vörös-Kővár területén fekvő földutakat érintő bejelentés kapcsán pedig nem értett egyet a vizsgálat eredményével.

A Legfőbb Ügyészség állásfoglalását követően, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 38. §/C § alapján a panaszos 2014. május 30-án, 2015. január 4-én, 2015. május 25-én kelt beadványaiban kérte az eljárások felülvizsgálatát, és az általa vélelmezett visszásság orvoslását.

Az Ajbt. 38/A-C. §-ai értelmében[1] 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 Budapest II. kerületi Polgármesteri Hivatalt, Budapest Főváros Kormányhivatal Földhivatalának Budapesti 1. számú Földhivatalát, a Pest Megyei Kormányhivatal Növény- és Talajvédelmi Igazgatóságát, illetve annak jogutód szervét.

**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 (Pkbt.)
- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.)
- az élelmiszerláncról és hatósági felügyeletéről szóló 2008. évi XLVI. törvény (Éltv.)

[1] **38/A. §** Az alapvető jogok biztosa vizsgálja a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló törvény szerinti közérdekű bejelentéseknek a 18. § (1) bekezdés *a)-k)* pontja szerinti hatóságok általi kezelésének gyakorlatát, valamint kérelemre az egyes közérdekű bejelentések megfelelő intézését. **38/B. §** (1) Az alapvető jogok biztosa gondoskodik a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló törvény szerinti, a közérdekű bejelentések megtételére és nyilvántartására szolgáló elektronikus rendszer (a továbbiakban: elektronikus rendszer) üzemeltetéséről. (2) A 18. § (1) bekezdés *a)-k)* pontja szerinti hatóságok az alapvető jogok biztosának a feladatai ellátásához szükséges körben adatot szolgáltatnak az elektronikus rendszeren keresztül tett közérdekű bejelentésekkel és azok kivizsgálásával kapcsolatban. **38/C. §** A közérdekű bejelentő az általa vélelmezett 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.

- a parlagfű elleni közérdekű védekezés végrehajtásának, valamint az állami, illetve a közérdekű védekezés költségei megállapításának és igénylésének részletes szabályairól szóló 221/2008. (VIII. 30.) Korm. rendelet (Vhr.)
- Az élelmiszerlánc felügyeletével összefüggő bírságok kiszámításának módjáról és mértékéről szóló 194/2008. (VII.31.) Korm. rendelet
- a megyei kormányhivatalok mezőgazdasági feladatainak meghatározásáról szóló 68/2015. (III. 30.) Korm. rendelet
- a helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat- és hatáskörének megállapításával kapcsolatos földművelésügyi ágazati jogszabályok módosításáról szóló 19/1992. (I. 28.) Korm. rendelet

**Megállapított tényállás**

A bejelentő 2013. augusztus 1-jén parlagfűvel és egyéb gyomnövénnyel fertőzött területek, illetve illegálisan elhelyezett zöldhulladék miatt megkereste Budapest II. kerületi Polgármesteri Hivatalát. A II. kerület területén belül, térképi mellékletet is csatolva, több parlagfűvel, egyéb gyomnövénnyel és tájidegen fajjal érintett területet jelölt meg. Kiemelte a Vörös-Kővár észak-nyugati oldala mentén felfelé haladó földút, továbbá a Honvéd utca irányába tartó ösvény által határolt területet. Jelezte, hogy tudomása van róla, hogy a tárgyi területen a természetvédelmi hatóság engedélyével földterítési munkákat is végeztek. A bejelentő kisebb-nagyobb mennyiségben, változó magasságú és fejlettségű parlagfűvel, egyéb gyomnövénnyel szennyezett és illegális zöldhulladék elhelyezésével érintett belterületi földterületet is megjelölt beadványában (pl. Rodostói utca, Kőhegyi út, Járóka utcától a Rezeda utcáig stb.).

A Budapest II. kerületi Polgármesteri Hivatal Környezetvédelmi Csoportja XVII-222/2013. sz., 2013. augusztus 21-én kelt levelében tájékoztatta a bejelentőt, hogy a Vörös-Kővár észak-nyugati oldala mentén felfelé haladó földút, továbbá a Honvéd utca irányába tartó ösvény ingatlan-nyilvántartási térkép alapján külterületi elhelyezkedésű. A fentiek miatt az ügyet 2013. augusztus 21-én kelt XVII-222-2/2013. számú végzésével átette a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező Budapest Főváros Kormányhivatal Földhivatalának Budapesti 1. számú Földhivatalához. Az önkormányzat a belterületi parlagfűvel szennyezett területek kapcsán tájékoztatta a bejelentőt, hogy a helyszíni ellenőrzés, digitális fényképfelvétel rögzítése és az érintett ingatlantulajdonosok felszólítása a mentesítésre megtörtént. A Környezetvédelmi Munkacsoport munkatársai a helyszíni ellenőrzés során megállapították, hogy a kaszálást több helyszínen el is végezték, egyes erdő mellett húzódó sávokban pedig szakmai szempontból azt nem tartották indokoltnak. Az önkormányzat válaszában arra is felhívta a bejelentő figyelmét, hogy az illegálisan elhelyezett zöldhulladék elszállításáról, felszámolásáról, pontosan megjelölve az intézkedés alá vont területet, a Környezetvédelmi Csoport gondoskodott.

A Budapesti 1. számú Földhivatal a parlagfűvel kapcsolatos földhivatali eljárást időben megindította. A bejelentő által megadott helyszínen 2013. augusztus 28-án a földhivatal munkatársai hatósági ellenőrzést tartottak 13000/34-46/2013. ügyszámú jegyzőkönyv felvétele mellett. A parlagfüves terület fő töréspont koordinátáját bemérték, a helyszínről digitális fényképet készítettek. A helyszíni ellenőrzést követően az adatokat még az ellenőrzés napján a Parlagfű Információs Rendszerbe (továbbiakban: PIR) feltöltötték. Az intézkedés a 140937 azonosító számot kapta. A PIR-ben az ügyiratfeltöltés, adattovábbítás megtörtént. A földhivatali eljárás jogsértés megállapításával zárult, azaz a jegyzőkönyv szerinti helyrajzi számokra vonatkozóan a hivatal parlagfűvel fertőzöttséget állapított meg. A közérdekű védekezés elrendelésére, a tulajdonos, földhasználóval szembeni szankciók alkalmazására a növényvédelmi hatóság jogosult, ezért a szükséges adatokat átadták a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező Pest Megyei Kormányhivatal Növény- és Talajvédelmi Igazgatóságnak. A földhivatal azonban a hatósági eljárásának eredményéről a bejelentőt közvetlenül nem tájékoztatta.

A Pest Megyei Kormányhivatal Növény- és Talajvédelmi Igazgatóság 2013. augusztus 29-én a jegyzőkönyvet a PIR-en keresztül megkapta további intézkedés céljából. A kormányhivatal 2013. szeptember 4-én a PEF/01/888/30-43/2013. iktatószámon 14 eljárást indított, amelyet 2013. szeptember 26-án zártak le. A jegyzőkönyv 15. pontja értelmében a parlagfűvel borítottság 5%-os volt. Az igazgatóság szakmai állásfoglalásában kifejtette, hogy nem állapítható meg a károsítóval való fertőzöttség, amennyiben a szántó művelési ágban nyilvántartott és ténylegesen megművelt területen a károsító felületi borítottságának átlaga az 5%-ot nem haladja meg. Az igazgatóság azonban a bejelentőt a vizsgálat eredményéről nem tájékoztatta. A bejelentő 2013. szeptember 9-én és 2013. október 16-án „parlagfű irtása és annak érdekében megtett intézkedések felülvizsgálata tárgyában" közérdekű bejelentést nyújtott be közvetlenül a Pest Megyei Kormányhivatal Növény- és Talajvédelmi Igazgatósága részére. Beadványában részben kifogásolta a Budapest II. kerületi Polgármesteri Hivatal Környezetvédelmi Csoportjának egyes intézkedéseit. Álláspontja szerint egyes belterületi ingatlanok vonatkozásában a jegyzőnek közérdekű védekezést kellett volna elrendelnie, illetve az önkormányzatnak a külterületi ingatlanok tekintetében a földhivatal felé az áttételt 8 napon belül meg kellett volna tennie. A bejelentő kérte, hogy a kormányhivatal törvényességi ellenőrzési jogkörében vizsgálja felül az önkormányzat intézkedésit. Bejelentésében újabb belterületi, Budapest II. kerületében elhelyezkedő parlagfűvel fertőzött, illegális zöldhulladékkal érintett ingatlanokra hívta fel a hatóság figyelmét. Egyes erdősáv mellett elhelyezkedő ingatlanok vonatkozásában kérdést tett fel a szerv felé, hogy a közút kezelőjének a kötelezettsége-e az allergén gyomnövény kaszálása. A bejelentő kifogásolta, hogy a Vörös-Kővár területét érintő, parlagfűvel fertőzött külterületi földterületek tekintetében nincs információja a hatóságok intézkedéséről. A közérdekű bejelentés kiterjedt annak a vizsgálatára is, hogy a természetvédelmi hatósági engedéllyel végzett földterítési munka nem jelent-e növény-és talajvédelmi problémát a körzetben. A bejelentő folyamatosan figyelemmel kísérte a bejelentésével érintett területek parlagfűvel fertőzöttségét és arra is reagált október 16-i beadványában, hogy számos helyszínen a parlagfű kaszálása, irtása megtörtént. A bejelentő 2014. január 7-én kelt beadványában ismételten a Pest Megyei Kormányhivatal Növény- és Talajvédelmi Igazgatóságához fordult panasszal. Sérelmezte, hogy a 2013. szeptember 9-én és 2013. október 16-án az igazgatósághoz írásban benyújtott közérdekű bejelentéseire nem kapott választ. Ismételten információt kért a Vörös-Kővár területét érintő, parlagfűvel fertőzött külterületi földterületek vonatkozásában. A bejelentő kifogásolta, hogy a Budapest Főváros Kormányhivatal Hatósági Főosztálya által 2013. február 7-én BNB/007/00321-2/2013. sz. végzéssel az Igazgatósághoz áttett ügyben sem kapott tájékoztatást.

A bejelentő 2014. február 20-án beadvánnyal fordult a Pest Megyei Főügyészség felé, hogy vizsgálja meg a közérdekű bejelentései intézésének jogszerűségét, kiemelve az érintett szerveket. A kérelemre, áttétel után a Fővárosi Főügyészség 2014. március 24-én TK.1042/1-III. sz. iratában válaszolt. A Főügyészség tájékoztatta a panaszost az ügyészi hatáskör hiányáról, és a szükséges intézkedések megtétele céljából a beadványt átette a Kormányhivatalhoz és a Polgármesteri Hivatalhoz. A Fővárosi Főügyészség válaszát követően a panaszos a Legfőbb Ügyészséghez fordult. A Legfőbb Ügyészség 2014. április 29-én T. KvFK.3945/2014/a-I. sz. iratában tájékoztatta a panaszost, hogy 2014. január 1-jétől az Ajbt. 38/A-C. §-ai értelmében az alapvető jogok biztosa vizsgálja a közérdekű bejelentések megfelelő intézését.

A panaszos sérelmezte, hogy az ügyészi áttétel kapcsán a Budapest II. kerületi Polgármesteri Hivatal jegyzője 2014. április 8-án válaszolt a panaszos részére, a Pest Megyei Kormányhivatal azonban azóta sem adott semmilyen tájékoztatást számára.

Bejelentő részéről 2014. május 30. 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 Budapest II. kerületi Polgármesteri Hivatal jegyzőjét, a Budapest Főváros Kormányhivatal Földhivatalának Budapesti 1. számú Földhivatalát, a Pest Megyei Kormányhivatal Növény- és Talajvédelmi Igazgatóságát.

Az alábbi kérdések megválaszolását kértem a vizsgálatommal érintett szervektől:

- Hogyan teljesítik általánosságban a Pkbt. 2-3. §-aiban előírt kötelezettségeiket a közérdekű bejelentések vonatkozásában?
- Megalapozottnak látják-e a bejelentésben előadottakat?
- Amennyiben igen, úgy milyen intézkedéseket kívánnak kezdeményezni a sérelem orvoslása vagy megszüntetése érdekében?

**Az érintett szervek válaszai**

Budapest II. kerületi Polgármesteri Hivatal XVII-29/2015. sz. válaszában tájékoztatott, hogy a Vörös-Kővár területén lévő földutak parlagfűvel való fertőzöttségének ellenőrzésére a külterületi elhelyezkedés miatt az ingatlanügyi hatóság jogosult. A hatáskörrel és illetékességgel rendelkező szerv a Budapesti 1. számú Földhivatal. 2013. augusztus 21-én az áttételről XVII-222-2/2013. számon végzést hozott. Ugyanazon a napon a Környezetvédelmi Csoport a bejelentőt közvetlenül tájékoztatta a belterületi parlagfűvel szennyezett ingatlanok és az illegális zöldhulladék vonatkozásában megtett intézkedésiről (XVII-222/2013. szám). A belterületi parlagfűvel szennyezett területek kapcsán tájékoztatta a bejelentőt, hogy a helyszíni ellenőrzés, digitális fényképfelvétel készítése és az érintett ingatlantulajdonosok felszólítása a mentesítésre megtörtént. A Környezetvédelmi Munkacsoport munkatársai a helyszíni ellenőrzés során megállapították, hogy a kaszálást több helyszínen el is végezték, egyes erdő mellett húzódó sávokban pedig szakmai szempontból azt nem tartották indokoltnak. Az önkormányzat válaszában arra is felhívta a bejelentő figyelmét, hogy az illegálisan elhelyezett zöldhulladék elszállításáról, felszámolásáról, pontosan megjelölve az intézkedés alá vont területet, a Környezetvédelmi Csoport gondoskodott.

A Budapesti 1. számú Földhivatal 20036/1/2015. sz. levelében megírta, hogy a parlagfűvel kapcsolatos földhivatali eljárás időben megindult és jogsértés megállapításával zárult, azaz a jegyzőkönyv szerinti helyrajzi számokra vonatkozóan parlagfűvel fertőzöttséget állapított meg. A bejelentő által megadott helyszínen – azaz a Vörös-Kővár északnyugati oldalán haladó főút, illetve a Honvéd utca mentén lévő szántóföldeken – 2013. augusztus 28-án hatósági ellenőrzést tartott, betartva a vonatkozó jogszabályi előírásokat. A parlagfüves terület fő töréspont koordinátáját bemérték, a helyszínről digitális fényképet készítettek. A helyszíni ellenőrzést követően az adatokat még aznap feltöltötték a PIR-be. Az ügyiratfeltöltéssel és adattovábbítással a földhivatali eljárás lezárult. Az adatokat átadták tehát a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező Pest Megyei Kormányhivatal Növény- és Talajvédelmi Igazgatóságnak. Ezen szerv jogosult a közérdekű védekezés elrendelésére, a tulajdonossal, földhasználóval szembeni szankciók alkalmazására. A földhivatal elismerte, hogy a 2013. évi nagyszámú bejelentések okán a panaszos értesítése elmaradt. A sérelem megszüntetése érdekében a földhivatal 2015. január 29-én – Hivatalom részére küldött válasszal egyidejűleg – a bejelentőt közvetlenül is tájékoztatta.

A Pest Megyei Kormányhivatal Növény- és Talajvédelmi Igazgatóság PEF/1/33-2/2015. sz. iratával tájékoztatott, hogy a földhivataltól a jegyzőkönyvet 2013. augusztus 29-én a PIR-en keresztül további intézkedés céljából megkapta. A Kormányhivatal 2013. szeptember 4-én a PEF/01/888/30-43/2013. iktatószámon 14 eljárást indított, amelyet 2013. szeptember 26-án zártak le. A jegyzőkönyv 15. pontja értelmében a parlagfűvel borítottság 5%-os volt. Az élelmiszerlánc felügyeletével összefüggő bírságok kiszámításának módjáról és mértékéről szóló 194/2008. (VII.31.) Korm. rendelet 4. § (2) bekezdése értelmében nem állapítható meg a károsítóval való fertőzöttség, amennyiben a szántó vagy kert művelési ágban nyilvántartott és ténylegesen megművelt területen a károsító felületi borítottságának átlaga az 5 %-ot nem haladja meg. A tárgyi földterület szántó művelési ágára és a felületi borítottság arányára tekintettel közérdekű védekezést nem rendelt el, növényvédelmi bírságot nem szabott ki. Az Igazgatóság elismerte, hogy jelen ügyről a bejelentő valóban nem kapott tájékoztatást, amelyet a részemre megküldött levél egyidejű megküldésével orvosolt.

Az igazgatósági indoklás szerint a tájékoztatás hiánya abból eredt, hogy a parlagfüves eljárásokat a földhivatalok indítják meg, a parlagfű fertőzéssel kapcsolatos panaszokat a földhivatalnak átteszik.

A panaszos 2015. május 25-én ismételt panasszal fordult Hivatalomhoz és sérelmezte az időközben az érintett szervek által adott tájékoztatások tartalmát. Kifogásolta, hogy bejelentései nyomán a Földhivatal 2013. augusztus 28-án az összes helyszínen ellenőrzést végzett volna, hiszen egyes helyszíneket csak későbbi beadványaiban érintett. Továbbá megjegyezte, hogy a bejelentésével érintett (Bp. II. kerületi Vörös-Kővár környékét érintő) területek döntő többsége nem ténylegesen megművelt szántó, valóságban természetközeli állapotokkal jellemezhető földterület, ezért álláspontja szerint aggályos a 194/2008. (VII. 31.) Korm. rendelet 4. § (2) bekezdésére hivatkozás.

A panaszos újabb beadványában megjelölt kérdésekre és arra tekintettel, hogy, hogy a Kormányhivatal válasza csupán az Önkormányzat részéről áttett, a Földhivatal által továbbított bejelentésre reagált, 2016. április 19-én ismételten megkerestem a Pest Megyei Kormányhivatalt, és az alábbi kérdések megválaszolását kértem:

- Rendelkezésére áll-e a 2013. szeptember 9-én, október 16-án és 2014. január 7-én kelt közérdekű bejelentésekkel kapcsolatos irat? Amennyiben igen, kérem azok csatolását, továbbá a megtett intézkedésekről szóló tájékoztatást, különös tekintettel az áttételről szóló dokumentumokra.
- Álláspontja szerint a 13000/34-46/2013. sz. jegyzőkönyvben érintett ellenőrzött terület ténylegesen megművelt vagy nagyrészt műveletlen terület? Indokolt lett volna-e a 140937 azonosító számú földhivatali intézkedés kapcsán közérdekű védekezés elrendelése és a tulajdonos, földhasználóval szemben szankció alkalmazása?

A Pest Megyei Kormányhivatal Növény- és Talajvédelmi Osztály PE/NV/853-2/2016. sz., 2016. június 29-én kelt válaszában megírta, hogy a jegyzőkönyvben szereplő, a bejelentésben érintett helyrajzi számok a közhiteles ingatlan-nyilvántartás szerint szántó művelési ágúak és a károsító felületi borítottság az 5%-ot nem haladja meg. Ezáltal az eljárások a 194/2008. (VII.31.) Korm. rendelet 4. § (2) bekezdésére tekintettel, jogszerűen nem indultak meg. A bejelentésben érintett, Budapest II. kerületében lévő külterületi helyrajzi számokat a PIR-ben a „parlagfű felületi borítottság 5% alatt" opció megjelölés mellett továbbították a Budapest Főváros Kormányhivatal XI. kerületi Hivatalának Földhivatali Főosztálya részére. Papír alapú dokumentáció e tekintetben nem fellelhető, az csupán a PIR-ben jeleníthető meg. A Vörös-Kővár területét érintő, parlagfűvel fertőzött külterületi földterületek tekintetében tehát a növényvédelmi hatóság ismételten megállapította, hogy azok tekintetében közérdekű védekezés elrendelése, illetve a tulajdonosok, földhasználók szankcionálása nem lett volna indokolt. A Kormányhivatal ismételt kérésemre a 2013. szeptember 9-én, október 16-án és 2014. január 7-én kelt közérdekű bejelentéseket csatolta. A Hivatal ezen iratokat érkeztette, azonban azok tekintetében érdemben a bejelentőt nem tájékoztatta, esetleges földhivatali, önkormányzati áttételről nem intézkedett. A Kormányhivatal az AJB-2985/2014. sz. első megkeresésem eredményeként írt, PEF/1/33-2/2015. sz., 2015. február 20-án kelt levél csatolt megküldésével tájékoztatta csupán a bejelentőt a vizsgálat eredményéről, azonban az a válasz csupán a Vörös-Kővár területét érintő, parlagfűvel fertőzött külterületi földterületek tekintetében ad érdemi tájékoztatást.

**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 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 Budapest II. kerületi Polgármesteri Hivatal, Pest Megyei Kormányhivatal, Budapest Főváros Kormányhivatala – mint közigazgatási szervek – az alapvető jogok biztosa által vizsgálható hatóságoknak minősülnek.

**Az érintett alapvető jogok tekintetében**

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az alapjogi biztos az intézmény létrejötte óta mindig is következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásai mentén – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott alapjogi teszteket.

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]

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 üggyel 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, az eljáró szerv válaszaiból, a közérdekű bejelentés intézésére vonatkozó panasz beadványokból, valamint a felülvizsgálati eljárásban a megkeresésemre, kérdéseimre kapott válaszokból vizsgálatom során az alábbi megállapításokat tettem.

A Pktb. 1. § (3) bekezdése szerint 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.

1. § (5) Ha a közérdekű bejelentést nem az eljárásra jogosult szervhez tették meg, a közérdekű bejelentést a beérkezésétől számított nyolc napon belül az eljárásra jogosult szervhez át kell tenni. Az áttételről a közérdekű bejelentőt az áttétellel egyidejűleg értesíteni kell.

2. § (1) A közérdekű bejelentést - ha törvény eltérően nem rendelkezik - az eljárásra jogosult szervhez történő beérkezésétől számított harminc napon belül kell elbírálni.

(2) Ha 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 - tájékoztatni kell.

(4) Az eljárásra jogosult szerv a vizsgálat befejezésekor - a minősített adat, illetve törvény alapján üzleti, gazdasági vagy egyéb titoknak minősülő adat kivételével - a megtett intézkedésről vagy annak mellőzéséről - az indokok megjelölésével - a közérdekű bejelentőt haladéktalanul értesíti.

A csatolt dokumentáció alapján megállapítottam, hogy Budapest II. kerületi Polgármesteri Hivatala a bejelentést határidőben elbírálta, a vizsgálat befejezésekor a megtett intézkedésekről a bejelentőt tájékoztatta. A külterületi elhelyezkedésű földterületek tekintetében az áttételről 8 napon túl intézkedett a bejelentő egyidejű értesítése mellett.

A földhivatali eljárás az áttételt követően határidőben megindult, a hatóság a szükséges intézkedéseket megtette, a jogsértést megállapította, a földhivatali elektronikus adattovábbítás a PIR rendszerén keresztül a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező szerv felé megtörtént. A Földhivatal a vizsgálat befejezésekor azonban a bejelentőt nem tájékoztatta. A sérelem megszüntetése érdekében a bejelentő közvetlen tájékoztatása 2015. január 29-én megtörtént.

A Pest Megyei Kormányhivatal az Önkormányzat részéről áttett, a földhivatal által a PIR-en továbbított 2013. augusztus 1-jei bejelentés kapcsán vizsgálatának megállapítását csupán az elektronikus rendszerben rögzítette. A vizsgálat eredményéről szóló tájékoztatást és indoklását - miért nem tartotta szükségesnek a közérdekű védekezés elrendelését, szankció alkalmazását – csupán 2015. február 20-án küldte meg a bejelentő részére.

A 2013. szeptember 9-én, október 16-án és 2014. január 7-én kelt, közvetlenül a kormányhivatal részére megküldött közérdekű bejelentéseire a bejelentő választ nem kapott és ezen közérdekű bejelentések tartalma nem azonos a 2013. augusztus 1-jei bejelentés tartalmával. A bejelentő kifogásolta a Budapest II. kerületi Polgármesteri Hivatal egyes intézkedését is. Álláspontja szerint egyes belterületi ingatlanok vonatkozásában a jegyzőnek közérdekű védekezést kellett volna elrendelnie. Bejelentésében újabb belterületi, Budapest II. kerületében elhelyezkedő parlagfűvel fertőzött, illegális zöldhulladékkal érintett ingatlanokra hívta fel a hatóság figyelmét. Egyes erdősáv mellett elhelyezkedő ingatlanok vonatkozásában kérdést tett fel a szerv felé, hogy a közút kezelőjének a kötelezettsége-e az allergén gyomnövény kaszálása. A közérdekű bejelentés kiterjedt a Vörös-Kővár területét érintő - a természetvédelmi hatósági engedéllyel végzett - földterítési munka növény-és talajvédelmi következményeire is. A Vhr. 1. § (2) bekezdése értelmében, ha belterületi ingatlan esetében a települési (fővárosban kerületi, a Fővárosi Önkormányzat által közvetlenül igazgatott terület tekintetében a fővárosi) önkormányzat nem tesz eleget az Élt. 17. § (4) bekezdésében előírt parlagfű elleni védekezési kötelezettségének, a növény- és talajvédelmi hatóság rendeli el a közérdekű védekezést. A Vhr. 3. § (5) bekezdése szerint 2013. június 12-i hatályba lépéssel a jegyzőnek is kötelezettsége a közzétett formanyomtatvány felhasználásával jegyzőkönyv felvétele. A bejelentés alapján indult helyszíni ellenőrzésről minden esetben jegyzőkönyvet kell készíteni, akkor is, ha nem parlagfüves az ingatlan. A megyei kormányhivatal, ha megállapítja, hogy a belterületi ingatlan parlagfűvel fertőzött, hivatalból indíthat eljárást nem önkormányzati tulajdonú területen is.[2] A fentiek alapján tehát a jegyző belterületi növényvédelmi hatósági tevékenységét jogszerűségi és szakmai szempontból a kormányhivatal „felügyeli", tehát a közérdekű bejelentés tárgya a megyei kormányhivatal hatáskörét érintette. Vizsgálatom során megállapítottam továbbá, hogy a földhivatali jegyzőkönyv 11. pontja és a Kormányhivatal indoklása közötti tartalmi kapcsolat nem egyértelmű. Kiemelem, hogy a külterületi fekvésű belterülettel határos szántó művelési ágú ingatlanok a hatósági gyakorlat szempontjából kiemelt figyelmet, és az érintett szervek részéről hatékonyabb együttműködést igényelnek. *Megállapítottam, hogy a Panaszos által tett közérdekű bejelentések vonatkozásában a Pest Megyei Kormányhivatal részéről nem csak a tájékoztatás maradt el, hanem több közérdekű bejelentés kivizsgálása, illetve az intézkedés foganatosítása is. A Földhivatal szintén nem tett eleget a Pkbt. szerinti tájékoztatási kötelezettségének, a jegyző a Pkbt-ben az áttételre előírt határidőt nem tartotta be. Ezen hiányosságok a petíciós jog, a jogbiztonság és a hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való alapjogok sérelmére vezettek. Mivel a közérdekű bejelentésben feltárt, 2013-2014. közötti időszakra vonatkozó állapot nem rekonstruálható, az érintett szervektől további érdemi vizsgálat, hatósági intézkedés nem várható, ezért az idő múlására tekintettel újabb vizsgálat indítása sem kezdeményezhető.*

Megjegyzem, hogy 2013. május 14-től elérhető a https://pbr.nebih.gov.hu oldalon a Parlagfű Bejelentő Rendszer (PBR), amely a parlagfű előfordulására vonatkozó lakossági bejelentések kezelését szolgálja. Ez a rendszer lehetővé teszi, hogy az állampolgári bejelentések külterület esetén a PIR-en keresztül azonnal láthatóvá és feldolgozhatóvá váljanak az illetékes kormányhivatalok számára, illetve az ügyintézés lényeges lépéseiről (pl. helyszíni ellenőrzés megtörténte stb.) a bejelentő is automatikusan értesítést kapjon, amennyiben a rendszerbe lépéskor azt kéri. Az AJB-4546/2014. számú ügyben írt jelentésemben felkértem 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. Amennyiben a bejelentő a jövőben parlagfűvel fertőzött területet észlel, célszerű a PBR használata.

[2] a fővárosi és megyei kormányhivatalok mezőgazdasági szakigazgatási szerveinek kijelöléséről szóló 328/2010. (XII. 27.) Korm. rendelet 9. § (5)-(6) bekezdés

- a megyei kormányhivatalok mezőgazdasági feladatainak meghatározásáról szóló 68/2015. (III. 30) Korm. rendelet 8. § (5)-(6) bekezdés Ket. 115. § (1) bekezdés

**Intézkedések**

Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkérem Budapest Főváros Kormányhivatala és a Pest Megyei Kormányhivatal kormánymegbízottját, hogy

– intézkedjenek a jelentésemben feltárt alapvető jogokat érintő visszásságok jövőbeni bekövetkezése lehetőségének megelőzéséről azzal, hogy a közérdekű bejelentések intézése során fokozottan ügyelnek a vonatkozó előírások maradéktalan betartására,

– kiemelt figyelmet fordítsanak a külterületi fekvésű belterülettel határos szántó művelési ágú ingatlanok parlagfű fertőzöttségének megszüntetésére.

Budapest, 2016. szeptember

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának**
**Jelentése**
**az AJB-5336/2016. számú ügyben**

Előadó: dr. Vecsera Judit

**Az eljárás megindítása**

A panaszosok (adós és adóstársa) beadványukban sérelmezték az Erste Bank Hungary Nyrt. által kért végrehajtási eljárásban a végrehajtó felé fizetett 1,2 M Ft összegét, mert azt az időráfordításhoz viszonyítva aránytalanul magasnak tartották.

A beadvány alapján felmerült az Alaptörvényben nevesített jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményének és a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmének, illetve közvetlen veszélyének a gyanúja. Erre tekintettel az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam. Az Ajbt. 28. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa az általa lefolytatott vizsgálatról jelentést készít, amely tartalmazza a feltárt tényeket és az ezeken alapuló megállapításokat és következtetéseket. A vizsgálat eredményessége érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontja alapján megkerestem a hatáskörrel rendelkező önálló bírósági végrehajtót. A Végrehajtó érdemben válaszolt a megkeresésre.

**Az érintett alapvető jogok**

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye. „*Magyarország független, demokratikus jogállam.*" [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés],
- a hatósági ügyek tisztességes intézése. „*Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.*" (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés).

**Az alkalmazott jogszabályok**

- A bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény (Vht.)
- Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.)
- A bírósági végrehajtói díjszabásról szóló 14/1994. (IX.8) IM rendelet (rVdszr., hatályos: 2015. december 10-ig)
- A bírósági végrehajtói díjszabásról szóló 35/2015. (XI.10.) IM rendelet (Vdszr., hatályos: 2015. december 11-étől))

**A megállapított tényállás**

1. A panaszosok előadták, hogy 2007. július 3-án CHF alapú szabad felhasználású jelzáloghitel-szerződést kötöttek az Erste Bank Hungary Nyrt-vel. A Szerződés alapján a Bank 96.200 CHF (13.968.240 Ft) összegű kölcsönt folyósított 96 havi futamidőre, az első törlesztőrészlet 2007. augusztus 15-én, az utolsó 2015. július 15-én volt esedékes 1.263,74 CHF/hó összegben. A futamidő alatt több esetben kértek a Banktól határidő hosszabbítást, sikertelenül. A beadvány szerint a Szerződés érvénytelenségének megállapítása érdekében panaszosok pert indítottak, amelyben felajánlott egyezséget a Bank nem fogadta el, illetve tájékoztatta a panaszosok képviseletében eljáró ügyvédet, hogy a Szerződést a fizetési kötelezettség nem teljesítése miatt felmondta. Panaszosok időközben elkezdték árulni a jelzáloggal terhelt ingatlant. A vevő tulajdonszerzéséhez szükséges jelzálogjog törléséhez kiadott banki feltételes nyilatkozatból tudták meg, hogy az ingatlan tekintetében végrehajtási eljárás van folyamatban, azonban 2016. május 9-én a végrehajtónál történt érdeklődésükre azt a választ kapták, hogy a végrehajtónak nincs ilyen ügye. A vevővel 2016. május 13-án megkötötték az adásvételi szerződést, amelyet követően a vevő ügyvédjének a megkeresésére a végrehajtó már azt jelezte, hogy az ügyet időközben megtalálták. Ezt követően a jelzálogjog törléséhez kapcsolódóan 1.217.696 forintot fizettek 2016. május 27-én a végrehajtó felé. Panaszosok azért kérték a vizsgálatomat, mert álláspontjuk szerint a végrehajtó néhány napi munkájáért kifizetett összeg

aránytalanul magas volt, tekintve, hogy 2016. május 9-én még nem is tudott az ügyről, az adásvételi szerződést pedig 2016. május 13-án írták alá.

2. A panaszbeadvány alapján tájékoztatást kértem az ügyben eljáró Végrehajtótól arról, hogy a munkadíj, végrehajtói költségátalány, behajtási jutalék és általános költségátalány összegeinek meghatározása során az egyes esetekben – adós és adóstárs ellen vezetett végrehajtási ügyenként külön-külön – a Vht. és a Vdszr. pontosan melyik rendelkezését alkalmazta. A Végrehajtó válaszában végrehajtási ügyszámonként és jogcímenként megjelölte az alkalmazott jogszabályi rendelkezéseket, illetve egyúttal tájékoztatott arról, hogy a munkadíj és a végrehajtói költségátalány tekintetében felülvizsgálta a számításait, és ennek eredményeként keletkezett különbözetet a panaszosoknak visszafizette. A vizsgálat megindításáról a Végrehajtó megkeresésével egyidejűleg tájékoztattam a Magyar Bírósági Végrehajtói Kart.

**A vizsgálat megállapításai**

**I. A hatáskör tekintetében**

A feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. A törvény 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint hatóság tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés k) pontja szerint az önálló bírósági végrehajtó hatóságnak minősül. A fentiek értelmében az ombudsman vizsgálati jogosultsága egyértelműen kiterjed az önálló bírósági végrehajtó eljárására.

Tekintettel arra, hogy a beadvány alapján nem volt világos, hogy a panaszosok nyújtottak-e be végrehajtási kifogást, azonban a panaszban foglaltak kapcsán felmerült a végrehajtási eljárásokkal összefüggően természetes személyek nagyobb csoportját, rendszerszerűen érintő visszásság gyanúja, vizsgálatomat – az Ajbt. 18. § (4) bekezdése alapján – hivatalból folytattam.

**II. A vizsgált alapjog és elvek tekintetében**

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

Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány 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 éllel 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."

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint *Magyarország független, demokratikus jogállam.* Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. A jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is *világosak*, *egyértelműek*, működésüket tekintve *kiszámíthatóak* és *előreláthatóak* legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alkotmányosan a jogintézmények. Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák tehát a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet [9/1992. (I.30.) AB határozat]

Az Alkotmánybíróság szerint a *tisztességes eljárás követelménye* olyan minőség, melyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni [6/1998. (III. 11.) AB határozat]. A tisztességes eljárás követelménye a hatósági ügyek intézése során túlmutat az eljárás legalitásán. Az Alaptörvény XXIV. cikkének érvényesüléséhez nem elegendő, ha a hatóságok betartják az ügy elintézésére irányadó anyagi és eljárási jogszabályokat, hanem szükséges az is, hogy mind az egyedi ügyintézés, mind az arra irányadó jogszabályok segítsék az ügyféli jogok érvényesülését. Álláspontom szerint a jogállamiság és az abból fakadó tisztességes eljárás követelményének nem csak a szabályozási szinten, hanem a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában is folyamatosan érvényesülnie kell.

## III. Az ügy érdeme tekintetében

### 1. A végrehajtók díjazására vonatkozó szabályozás alkotmányossága tekintetében

A konkért ügy előzményeként szükséges felidézni, hogy a végrehajtók díjazására vonatkozó szabályozás alkotmányosságával kapcsolatban Hivatalom 2011-ben vizsgálatot indított annak érdekében, hogy átfogó képet kapjon a lakosság jelentős részét érintő végrehajtási eljárás teljes költségéről. Az AJB-1986/2011 számú jelentés megállapította, hogy a végrehajtási eljárás során eljáró önálló bírósági végrehajtó díja a rendelet számítási módját alkalmazva bizonyos esetekben az ügy értékéhez viszonyítva aránytalanul magas lehet, mely önmagában alkalmas arra, hogy a jogbiztonság és az annak részét képező tisztességes eljárás alkotmányos követelményével összefüggésben visszásságot okozzon. A jelentésben a közigazgatási és igazságügyi miniszter felkérést kapott, hogy – többek között - vizsgálja felül a díjrendelet teljes díjrendszerét, különös tekintettel az egyetemleges adósok ellen indított végrehajtási eljárásokra, a végrehajtót megillető behajtási jutalék mértékére. 2012-ben „A válság vesztesei – a paragrafusok fogságában" című alapjogi projekt keretében a végrehajtási eljárás során felmerülő költségekkel kapcsolatos utóvizsgálatra került sor. Az AJB-4756/2012. számú jelentés megállapította, hogy az önálló bírósági végrehajtót megillető díj mértéke továbbra sem változott. Ezt követően a jogalkotó két csökkentést is törvénybe iktatott. 2013. június 29-től lépett hatályba az egyetemleges adósok elleni végrehajtási eljárás kedvezményes, a főszabály szerinti díj 50%-ának megfelelő munkadíjára vonatkozó rendelkezés, 2015. december 11-től pedig a követelés összegének százalékában meghatározott behajtási jutalék mértéke csökkent. *Jelen eljárásomban a végrehajtó díjazására vonatkozó további alkotmányossági vizsgálat szükségességére utaló körülmény nem merült fel, így a vizsgálatom erre nem terjedt ki.*

### 2. A Végrehajtó által alkalmazott gyakorlat jogszerűsége tekintetében

Abban a tekintetben, hogy a Végrehajtó által alkalmazott gyakorlat megfelel-e a Vht., illetve a Vdszr. előírásainak, megvizsgáltam a Végrehajtó által alkalmazott jogcímeket és jogcímenként a számítások módját. A Vht. 254. § (1)-(4) bekezdései tartalmaznak a végrehajtó díjazásának és költségtérítésének *jogalapjára és a kiszámítás viszonyítási alapjaira* vonatkozó rendelkezéseket. Ennek alapján a Végrehajtót a tevékenységéért – a Vdszr-ben foglalt végrehajtói díjszabás szerint megállapított – díj (munkadíj, költségátalány, jutalék) és az eljárással kapcsolatban felmerült költségnek térítése illeti meg.

A munkadíj (és ebből következően a végrehajtói költségátalány) a Vht. alapján elvileg a végrehajtási ügyértékhez, az eljárásra fordított időhöz, vagy az elvégzett eljárási cselekményekhez igazodhat, a Vdszr. 5-10. §§-ban foglalt tételes rendelkezések szerint a konkrét ügyben alkalmazandó számítási alap a végrehajtási ügyérték (az eljárásra fordított idő helyszíni eljárási cselekmény foganatosítása esetében befolyásoló tényező). Jutalék a végrehajtási eljárás eredményessége vagy részbeni eredményessége esetén jár a végrehajtónak függetlenül attól, hogy a teljesítés a végrehajtóhoz vagy a végrehajtást kérőhöz pénzben vagy természetben történt. A Vdszr. a Vht-ban foglalt jogcímek szerint szabályozza a díjak és a költségtérítések *összegét*, illetve *konkrét számítási módját*.

**2.1. A Végrehajtó felé fizetett összegek jogcíme tekintetében**

A jelen ügyben a Végrehajtó saját jogú díjazásként munkadíjra, végrehajtói költségátalányra, behajtási jutalékra, illetve költségtérítésre tartott igényt, amely jogcímek *megfelelnek a Vht. és a Vdszr. rendelkezéseinek*. Ezen felül a Magyar Bírósági Végrehajtói Kar, illetve az Igazságügyi Hivatal feladatainak ellátását finanszírozó általános költségátalányt szedett be, amelynek összege a Vht. 34/A. § (3) bek.-se alapján a jelen ügyben a végrehajtási ügyérték 1%-a.

**2.2. A Végrehajtó felé fizetett összegek mértéke tekintetében**

A 2016. május 31-én kelt PB003564/2016 sorszámú végrehajtási bevételi bizonylat szerint az adóstárs 892.422 Ft-ot, a PB003565/2016 sorszámú végrehajtási bevételi bizonylat szerint adós 232.565 Ft-ot utalt át 2016.05.27-én a Végrehajtó letéti számlájára. Vagyis a Végrehajtóval szemben panaszosoknak összesen 1.124.987 Ft kiadásuk keletkezett. A Végrehajtó ezen felül a Magyar Bírósági Végrehajtói Kar, illetve az Igazságügyi Hivatal feladatainak ellátását finanszírozó általános költségátalányt szedett be 92.709 Ft értékben, amely tény adóstárs végrehajtási bevételi bizonylatának elszámolási részében van feltüntetve. Összességében panaszosok a Végrehajtó „felé" (annak saját jogán, illetve közvetítőként eljárva) 1.217.696 Ft jogcímmel rendelkező fizetést teljesítettek. Mivel az átutalás összege a Végrehajtó megkeresésemre adott válasza szerint 1.228.870 Ft volt, ezért a különbözetet, azaz 11.174 Ft-ot túlfizetésként tartotta nyilván.

A Vdszr. 5. § alapján a *munkadíjat* minden végrehajtási ügyben külön kell megállapítani, ez irányadó az egyetemlegesen felelős adósok ellen vezetett végrehajtási eljárásokra is. A jelen ügyben – az adósok száma miatt – két végrehajtási ügyről van szó, függetlenül a tartozás azonosságától. A tőketartozás és a késedelmi kamat összege, mint ügyérték alapján fizetendő munkadíj főszabály szerint a Vdszr. 8. § (1) bekezdés d) pontja alapján 111.000 Ft és az 5.000.000 Ft feletti rész 1%-a. A (8) bekezdés szerint az egyetemlegesen kötelezett adósok ellen egyidejűleg kért, ugyanazon Végrehajtó által foganatosított végrehajtási ügyekben ennek az 50%-a illeti meg a Végrehajtót. Az rVdszr. 8. §-a *2013. június 29-től* egészült ki azzal a (6) bekezdéssel, amelyben az *egyetemleges adósokra vonatkozó 50%-os kedvezményes munkadíj került előírásra.* Az ezt a jogszabályt hatályon kívül helyező Vdszr. 8. § (6) bekezdés változatlanul – jelenleg is hatályosan – tartalmazza ezt az előírást. A fentieket összegezve a Vdszr. alapján – tekintettel a két adósra és a kedvezményes munkadíjra – a jelen ügyben összesen fizetendő munkadíj – számításaim[1] szerint – 153.684 Ft. A bevételi bizonylatokon feltüntetett elszámolás alapján adós felé 153.683 Ft, adóstárs felé 153.709 Ft, azaz összesen 307.392 Ft volt felszámítva *munkadíj fizetése jogcímén*, ami *153.708 Ft-tal magasabb a jogosan kiszabható összegnél, azaz annak a kétszerese.*

A Végrehajtó a megkeresésemre adott válaszában tájékoztatott, hogy a munkadíjak összegét a megkeresés alapján felülvizsgálta és a Vdszr. 8. § (8) bekezdés b) pontjának figyelembevételével helyesbítette, az adósok részére a különbözetet visszatérítette. A visszatérítést panaszosok elismerték. A Vdszr. 6.§ (1) bekezdése alapján a végrehajtót - az irodájának fenntartásával kapcsolatos általános költségek, így különösen munkabér, közüzemi díjak, irattárazási költség, számítástechnikai és elektronikus eszközök fenntartásával kapcsolatos kiadások, amortizáció, informatikai alkalmazások költsége fedezetére – a munkadíj 50%-a *végrehajtói költségátalányként* illeti meg.

[1] Az ügyérték 8.682.591 Ft tőketartozás + 585.769 Ft késedelmi kamat, összesen 9.268.360 Ft. A munkadíj ennek megfelelően 111.000 Ft + (9.268.360 Ft – 5.000.000 Ft) x 1%, összesen 153.684 Ft.

Ez a jelen ügyben 76.842 Ft végrehajtói költségátalányt jelent. A bevételi bizonylatokon feltüntetett elszámolás alapján adós utalásából 76.842 Ft, adóstárs utalásából 76.855 Ft, azaz összesen 153.697 Ft volt beszámítva *végrehajtói költségátalány fizetése jogcímén*, ami *76.855 Ft-tal magasabb a jogosan kiszabható összegnél.* (A Végrehajtó a Vdszr. által előírt rendelkezést, vagyis hogy a munkadíj 50%-a illeti meg végrehajtói költségátalány jogcímen, helyesen alkalmazta, azonban mivel magát a számítási alapot jelentő munkadíjat eredetileg helytelen összegben határozta meg, így ebből következően annak 50%-a sem ad helyes eredményt.) A Végrehajtó a megkeresésemre adott válaszában tájékoztatott, hogy a munkadíjak felülvizsgálata miatt módosította a végrehajtói költségátalány összegét is, az adósok részére a különbözetet visszatérítette. A visszatérítést panaszosok elismerték. A *behajtási jutalék* az eljárás eredményességének függvénye, és a Vht. 254. § (4) bekezdése alapján abban az esetben is jár a Végrehajtónak, ha a teljesítés a végrehajtást kérő felé történt. A Vdszr. 15. § (4) bekezdése szerint a behajtási jutalék számítása az egyetemlegesen felelős adósok ellen vezetett végrehajtási eljárásokban azon összeg alapulvételével történik, amelyet az adós teljesített, vagy ami tőle behajtásra került. Ennek megfelelően a behajtási jutalék összege jelen ügyben 660.198 Ft. A bevételi bizonylatokon feltüntetett elszámolás alapján adós utalásából 660.198 Ft, adóstárs utalásából 0 Ft, azaz összesen 660.198 Ft volt beszámítva *behajtási jutalék fizetése jogcímén*, ami *a jogosan kiszabható összeggel megegyező.*

A Vdszr. 11. § alapján a Végrehajtó *készkiadásként* számíthatja fel a végrehajtási eljárás során felmerült indokolt és igazolt költségeket. A bevételi bizonylatokon feltüntetett elszámolás alapján adós utalásából 2.040 Ft, adóstárs utalásából 1.660 Ft, azaz összesen 3.700 Ft volt beszámítva készkiadás fizetése jogcímén. *Tekintettel az összeg nagyságára, jelen ügyben a készkiadás bizonylati alátámasztottságát nem vizsgáltam.*

A Magyar Bírósági Végrehajtói Kar, illetve az Igazságügyi Hivatal feladatainak ellátását finanszírozó *általános költségátalány* mértéke a Vht. 34/A. § (3) bekezdése alapján a jelen ügyben 92.709 Ft. Adóstárs végrehajtási bevételi bizonylatának elszámolási része szerint a Végrehajtó 92.709 Ft összegben szedte be az *általános költségátalányt*, ami *a jogosan kiszabható összeggel megegyező.*

*Összegzésként megállapítom, hogy a Végrehajtó a jogcímek tekintetében a Vht-nak megfelelő jogcímeken számított fel munkadíjat és költségtérítést. Az alkalmazott mértéket vizsgálva megállapítom, hogy a kiszabott munkadíj összege nem felelt meg a Vdszr. rendelkezéseinek, ebből következően a munkadíj alapján megállapított végrehajtói költségátalány összege is a kétszerese volt a jogosnak. Ezzel a Végrehajtó a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményével, a hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való joggal összefüggő visszásságot okozott.*

*Hangsúlyozom, hogy a Vdszr. előírásai szerint a munkadíj és végrehajtói költségátalány összege nem az elvégzett munkaráfordítással, hanem az ügyértékkel arányosak, így azok időráfordításhoz való viszonya a díj megállapítása tekintetében a jelen szabályozás hatálya alatt annak megfelelő. A Végrehajtó a megkeresésemet követően számításait a jogszabályi előírásoknak megfelelően javította, a különbözetet a panaszosnak megtérítette, azonban a jogosulatlanul felszámított összegek után késedelmi kamat fizetését elmulasztotta.*

**Intézkedésem**

A jelentésemben feltárt alapvető joggal összefüggő visszásság orvoslása érdekében – az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján – felkérem a Végrehajtót, hogy

- a jelen ügyben a panaszosok felé jogosulatlanul felszámított többletdíjak után keletkezett késedelmi kamat fizetésére vonatkozó kötelezettségének tegyen eleget.
- a 2013. június 29-től hatályos szabályozás szerinti, egyetemleges adósok elleni végrehajtási eljárásaiban felszámított munkadíjait a Vht. 8. § (8) bekezdésének történő megfelelés érdekében tekintse át. Ehhez kapcsolódóan végezze el az alkalmazott végrehajtói költségátalány újraszámítását, illetve a késedelmi kamat számítására vonatkozó gyakorlatának felülvizsgálatát egyaránt.

A jelentésemben feltárt alapvető joggal összefüggő visszásság jövőbeni bekövetkezése lehetőségének a megelőzése érdekében – az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján – felkérem a Végrehajtót, hogy a jövőben az egyetemleges adósok elleni végrehajtási eljárásban jogszabályi előírások helyes alkalmazásával állapítsa meg a munkadíját.

A jelentésemben feltárt alapvető joggal összefüggő visszásság orvoslása és jövőbeni bekövetkezése lehetőségének a megelőzése érdekében – az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján – felkérem a Magyar Bírósági Végrehajtói Kar hivatalvezetőjét, hogy – az ügyfelek tisztességes eljáráshoz való jogának maradéktalan érvényesülése érdekében – tegye megfontolás tárgyává egy az egyetemleges adósok elleni végrehajtási eljárásban felszámított munkadíjakra vonatkozó, átfogó vizsgálat lefolytatását, tekintettel arra, hogy az kedvezőbb munkadíjat és végrehajtói költségátalányt tartalmazó rendelkezés alkalmazásának elmaradása nem zárható ki.

Budapest, 2016. december

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának**
**Jelentése**
**az AJB-524/2016. számú ügyben,**
(Kapcsolódó ügy: AJB-272/2016)

Előadó: dr. Kussinszky Anikó

**Az eljárás megindítása**

A Blikk c. napilap – majd ennek nyomán több további elektronikus hírportál – számolt be arról, miszerint 2015. március 10-én a Szent Imre Kórház pszichiátriai osztályán szült egy nő, mert nem vitték át a szülészeti osztályra. Az újszülött a kórház szerint halva született.[1]

Tekintettel arra, hogy az eset kapcsán felmerült az alapvető jogok sérelmének gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (4) bekezdése alapján, hivatalból vizsgálatot indítottam. A hivatalból megindított vizsgálatom során kitértem a szintén a Szent Imre Egyetemi Oktató Kórház Pszichiátriai Osztályának működését kifogásoló későbbi panaszbeadványban foglaltak vizsgálatára is. A panaszolt egészségügyi szolgáltatás nyújtásának helyszíne és feltételei megegyeztek, így eljárásom során a Pszichiátriai Osztály zárt részlegének komplex működését is áttekintettem.

**Az érintett alkotmányos jogok és alapelvek**

- a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye [Alaptörvény *B) cikk* (1) bekezdés: *„Magyarország független, demokratikus jogállam.”*];
- az élethez és az emberi méltósághoz való jog [Alaptörvény II. cikk: „*Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.”*];
- a kínzás, embertelen, megalázó bánásmód tilalma [Alaptörvény III. cikk: „*Senkit nem lehet kínzásnak, embertelen, megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek alávetni.*” ];
- a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga [Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdés: *„Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéshez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz.”*];
- 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.”*];
- petíciós jog [Alaptörvény XXV. cikk: *”Mindenkinek joga van ahhoz, hogy egyedül vagy másokkal együtt, írásban kérelemmel, panasszal vagy javaslattal forduljon bármely közhatalmat gyakorló szervhez.”*]

**Az alkalmazott jogszabályok**

- az egészségügyi hatósági és igazgatási tevékenységről szóló 1991. évi XI. törvény (a továbbiakban: Ehitv.);
- 1991. évi LXIV. törvény a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről (a továbbiakban: Gyermekjogi Egyezmény);
- az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (a továbbiakban: Eütv.);
- az egészségügyi szolgáltatások nyújtásához szükséges szakmai minimumfeltételekről szóló 60/2003. (X. 20.) ESzCsM rendelet (a továbbiakban: Minimumrendelet);
- a pszichiátriai betegek intézeti felvételének és az ellátásuk során alkalmazható korlátozó intézkedések szabályairól szóló 60/2004. (VII. 6.) ESzCsM rendelet.

[1] Lásd: http://www.blikk.hu/szolgaltatas/lelek/a-betegek-hallottak-a-pszichiatrian-az-anya-szenvedeseit/tbl2ngz

**A megállapított tényállás**

**1.** A sajtóhírek megjelenését követően hivatalból megindított vizsgálat során munkatársaim 2015. március 17-én előre be nem jelentett helyszíni vizsgálatot tartottak a Szent Imre Egyetemi Oktató Kórházban (a továbbiakban: Kórház), valamint a helyszínen bekérték az esetre vonatkozó teljes egészségügyi dokumentációt.

**1.1** A Kórház Pszichiátriai Osztályán kiállított zárójelentés alapján a „*31 éves nőbeteget 2015. március 9-én az Országos Mentőszolgálat (a továbbiakban: OMSZ) szállította be a Kórházba, miután aznap tudatzavar, dezorientáció és agresszivitás lépett fel nála. A Sürgősségi Betegellátó Osztályra (a továbbiakban: SBO) 16:23-kor került felvételre. A beteg térben és időben dezorientált volt, félrebeszélt, nem lehetett vele kontaktust teremteni, így érdemi anamnézis sem volt nyerhető tőle. A látható terhességet a nála lévő dokumentáció, valamint a beszállító mentősöktől nyert információ megerősítette, harmadik terhessége 36. hetében járt. Az SBO-n szülészeti konzílium történt, mely szerint az elvégzett fizikai vizsgálat valamint a tájékozódó ultrahang alapján akut magzati veszélyállapot nem nyert igazolást. Neurológiai vizsgálatra is sor került, melyet követően delíriumot – megvonási szindrómát valószínűsítettek. Előzetes pszichiátriai konzíliumot követően került felvételre 2015. március 9-én 17:10-kor a Pszichiátriai Osztályra. Státuszában rögzítettek, hogy kifejezetten nyugtalan (jactatio, végtagdobálás). Folyamatosan azonos dolgokat ismételget („anyu segíts”), érdemi kontaktusba nem vonható. Külsérelmi nyom nem látható. Bőre normális, terhességi kornál kisebb has. Pszichésen: éber, aggitált, nagyfokú pszichomotoros nyugtalanság. Érdemi kontaktusba nem vonható, figyelme alig felkelthető, spontán térül, nem rögzíthető. Zavart viselkedés alapján komplex hallucinátoros élmények jelenléte nem kizárható, a mnestico-intellectuális funkciók jelenleg nem megítélhetőek.*

*Rögzítésre kerültek a laboratóriumi vizsgálatok eredményei, valamint az alkalmazott terápia. Epikrízis: Ismeretlen anamnézisű 36 hetes gravida első osztályos felvétele. 2015. március 9-én ügyeleti időben került felvételre az SBO-ról. ABO-n koponya CT, neurológiai és szülészeti vizsgálat történt. Ügyeleti időben Seduxen inj. kapott. A Pszichiátriai Osztályon parenterális folyadékpótlásban részesült, tudatzavara változatlan volt, délelőtt kapott 1 adag Tiapridalt, mely hatástalan volt nyugtalanságára, délután folyamán 1 adag Haloperidolt és 1 adag Seduxent kapott intramuscular, melynek hatására a tudatzavar mérséklődött. Szülészeti konzíliumot kért a pszichiáter szakorvos 2015. március 10-én, jelezték, hogy holnapi napon fogják megvizsgálni a kismamát. A beteggel kontaktust nem lehetett létesíteni. Délután észlelték, hogy a zárt részlegen megszült, a baba az egészségügyi dokumentáció alapján halva született. Azonnal értesítették az újraélesztő team-et, de nem sikerült reanimálni a gyermeket. Szülészeti konzílium is történt. Fentiekre tekintettel a fennálló tudatzavar miatt a beteget a Kórház Intenzív Therápiás Osztályára helyezték át, javasolt therápiával. A beteg a Pszichiátriai Osztályról 2015. március 10-én 16:30-kor került elbocsátásra.”*

**1.2** A helyszíni vizsgálaton munkatársaim személyesen meghallgatták a Pszichiátriai Osztály osztályvezető főorvosát, a beteg kezelőorvosát, a Szülészeti Nőgyógyászati Osztály osztályvezető főorvosát és az érintett beteget. Az interjúk tapasztalatai a következők:

A 31 éves állapotos nőbeteget közterületről mentő hozta be a Szent Imre Kórházba 2015. március 9-én hétfőn délután 16:30 körül. A beteg közvetlen veszélyeztető állapotban volt, sürgősségi ellátása volt indokolt. Az SBO vette fel, rossz általános állapotban, egyebek mellett delirium tremens diagnózissal (hallucinált, félrebeszélt, rendkívül agitált állapotban volt). Az SBO több szakorvost is konzíliumra kért a felvételével összefüggésben, neurológus, nőgyógyász is vizsgálta. CT felvétel készült róla, a nőgyógyász szakorvos megvizsgálta, a gyermeknél UH vizsgálat és szívhang ellenőrzés történt, mely alapján jó méhen belüli magzati állapotot rögzítettek. Az érintett beteggel történt későbbi beszélgetésből is az derült ki, hogy erre a napra vonatkozóan – hétfőn – még intenzív magzatmozgásra emlékszik.

A felvétel során észlelték a terhesség tényét, ezért is kért az SBO nőgyógyászati konzíliumot. A pszichiáter osztályvezető főorvos elmondta, hogy akkor végeznek terhességi tesztet, ha van arra vonatkozó információ, gyanú, hogy a beteg várandós. Ebben az esetben ez nem volt kérdés, a nőgyógyász a vizsgálatok alapján 34-35 hetes terhességet állapított meg, az anya teljes tudatzavara miatt tőle erre vonatkozó információt nem sikerült megtudni. Az anya tehát nem volt terminusban, a fenyegető koraszülésre semmi nem utalt.

Magával az anyával folytatott beszélgetésből az derült ki, hogy terhessége gondozatlan volt, a szülést megelőzően rövid idővel járt csak orvosnál, így utóbb sem tudta megmondani, pontosan mióta várandós.

A beteg a Pszichiátriai Osztály zárt osztályának krízismegfigyelőjébe egyedül kerül elhelyezésre, ahol a főorvos tájékoztatása szerint folyamatos nővéri observatio alatt állt. Fizikai és kémiai korlátozó intézkedéseket alkalmaztak felváltva az itt töltött 1 nap során összesen hatszor kapott gyógyszert (háromszor éjjel és háromszor nappal), emellett is folyamatosan delirált. Az osztályvezető orvos szerint a kapott gyógyszereket a protokoll szerint állították be, ezeket ilyen mennyiségben kaphatja III. trimeszterben lévő várandós is.

2015. március 10-én reggel 8:30-kor volt a bírói szemle, amelyen jóváhagyták a beteg pszichiátriai sürgősségi kezelését. A főorvos szerint 2015. március 10-én kora délután volt egy telefonos nőgyógyászati konzílium, ekkor semmi nem utalt szülésre, 15:10-kor észlelték a beteg megfigyelését végző nővérek – akik közül az egyik mentőápoló szakképzettséggel is rendelkezik – a szülés beindulását.

Amikor a szülés megindulását észlelték, feloldották a rögzítést, valamint riasztották a Szülészeti Nőgyógyászati Osztályt és a neonatológust is. 15:14-re ott volt az újraélesztési team, szülésznő, szülész-nőgyógyász szakorvos, intenzív szakorvos, 15:20 körül érkezett a neonatológus és a szakápolók. A pszichiátriai szakápolók a megérkezésükig is segítették az anyát a kitolási szakban. A főorvos elmondása szerint a baba már halva született, a neonatológusok sikertelenül kísérelték meg az újraélesztését.

A perinatális halottvizsgálati bizonyítványt kiállították, majd hatósági boncolásra kerül sor. A helyszíni vizsgálatkor elmondták továbbá, hogy a rendőrség közigazgatási eljárás keretében vizsgálja a történteket, valamint a kórház belső vizsgálatot folytat. A szülést követően a beteg az intenzív osztályra került, majd a nőgyógyászatra, rutin ellátásban részesült. A helyszíni vizsgálat napján a hölgy beteg még az intézményben tartózkodott (a zárójelentése elkészültére várt), és hajlandó volt beszélgetni munkatársaimmal.

Elmondta, hogy 2015. március 9-én délután élettársával elment a kislányáért az óvodába, hazavitte, majd zsibbadásos tüneteket tapasztalt és egy cigaretta elszívása után lepihent. Ezt követően nincsenek emlékei, 2015. március 11-én tért ismét tudatához a kórház Intenzív Osztályán, amikor közölték, hogy a gyermeke halva született előző nap délután. Nem emlékszik a beszállítása körülményeire, a további pszichiátriai kezelését (az addiktológiai, és az őt ért sokkhatásra tekintettel egyéb, annak feldolgozását segítő terápiát) elutasította. Elmondta, hogy 2014 decemberében észlelte, hogy állapotos, amikor a magzat már mozgott, 2015 februárjában, a 30. terhességi hét után jelentkezett a védőnőnél terhes gondozásra, ekkor ment el a várandósággal összefüggő első laborvizsgálatra is az érdi szakrendelőbe. A főorvos elmondása szerint „sok terhesük volt." Mivel az érintett beteg terhessége még nem volt terminusban, továbbá igen súlyos pszichiátriai tünetei voltak, amelyek más osztályon nem lettek volna elláthatóak, a főorvos is úgy vélte, hogy adekvát volt a beteg pszichiátriai osztályra utalása.

**1.3** *Interjú az egyik férfi ápolóval a zárt osztályról*: A pszichiátriai osztályon összesen 5 fő férfi ápoló dolgozik, ebből 4 fő a zárt osztályon 1 fő a nyílt osztályon. A pszichiátriai osztályon dolgozó 11 ápolónőből 6 fő dolgozik a zárt osztályon és 4 fő a nyílt osztályon. 1 ápolónő félállásban dolgozik felváltva a zárt és a nyílt osztályon. A zárt osztályon egy 8 ágyas női és egy 8 ágyas férfi kórterem van. A krízismegfigyelőben, amikor nem megfigyelőként használják, fogadhatják a betegek a látogatókat. Ha a betegszám indokolja, két ágyat tudnak elhelyezni itt. A szülés napját megelőzően 10 hölgy beteg volt elhelyezve a zárt osztályon: 8 fő a kórteremben, 1 fő a krízismegfigyelőben – a várandós hölgy – és 1 fő a folyosón.

**1.4** *Interjú az egyik női ápolóval a zárt osztályról:* A konkrét napon nem volt műszakban, ezért arról nem tud nyilatkozni. Úgy látja, hogy az osztályon általánosságban nincsenek problémák. Kevés korlátozó intézkedést alkalmaznak, leginkább akkor, ha a műszakonként 2 ápolóra sok veszélyeztető állapotban lévő beteg jut.

Ilyenkor kéz- és lábmandzsettát alkalmaznak, amit általában két óránként felengednek. A korlátozó intézkedéseket orvos vagy szakápoló orvos egyetértésével rendeli el, azonnal dokumentálják. Olykor problémás a betegek elhelyezése, előfordul, hogy a folyosóra is kerülnek ágyak az alacsony ágyszám miatt. Minden műszakba igyekeznek egy férfi és egy női ápolót beosztani. A betegekkel leginkább az ápolószemélyzet tölt időt, az orvosok kevésbé.

**1.5** *Interjú az egyik férfi beteggel, aki a szüléskor is a zárt osztályon tartózkodott:* 10 napja tartózkodik itt, önkéntesen jött a zárt osztályra. Dohányzik, két óránként kérhet cigit a nővérektől 7:00 és 21:00 között. Elmondása szerint ez probléma. Látogatókat 12:30 és 13:30 között, valamint 17:00 és 18:00 között lehet fogadni. Ez nem elegendő, mert ilyenkor az emberek dolgoznak. Elmondása szerint nem kapnak tájékoztatást azzal kapcsolatosan, hogy milyen gyógyszereket kapnak. Előfordul, hogy a betegeket rögzítik a szoba WC-hez, hogy oda végezzék el a dolgukat, és ne mászkáljanak.

Tudja, hogy van betegjogi képviselő, de erről nincs kiírás. Szerinte „ahol az embert ápolják, ott nem lehet panaszkodni." Elmondta, hogy „Előfordul, hogy az ápolók úgy beszélnek itt az emberekkel, mint a kutyákkal".

**1.6** *A helyszíni vizsgálat során a további tapasztalatok a következők.* A betegjogi képviselő elérhetősége a zárt osztályon nincs kifüggesztve, mert az ápolók szerint letépik a betegek. A főorvos szerint a betegjogi képviselő volt már a zárt osztályon, de nincs arról információ, hogy megjelenése rendszeres lenne. Ebben az évben (2015. március 17-ig) szóbeli vagy írásbeli panasz nem érkezett. A zárt osztályon sok a demens beteg, akiket nem tudnak elbocsátani, mert nincs hova menniük. Ez ellehetetleníti olyan betegek felvételét, akiket ide kellene felvenni. A betegek mobiltelefonját elveszik, így telefonálni csak vezetékes telefonról lehetséges, előzetes orvosi engedély alapján. A zárt osztály helyiségei tiszták, biztosított a nemenként elkülönített WC, valamint fürdési lehetőség, dohányzási lehetőség külön dohányzóban. A látogatás idején egy beteg sem állt fizikai korlátozó intézkedés alatt.

**2.** Az eset kapcsán az *általános előírások betartásának vizsgálatán, valamint a pszichiátriai betegek alapjogainak tiszteletben tartásán túl választ vártam a következőkre.* Pszichiátriai, zárt osztályos elhelyezés esetén, kontaktusba nem vonható, fájdalmát megítélni képtelen gravida esetében – aki görcsállapotokat szüntető, nyugtató és izomfeszülést csökkentő hatású készítményt kap rendszeresen – vonatkozik-e különleges terhesgondozási, szülészet-nőgyógyászati szabály, illetve protokoll, különös tekintettel a magzati életvédelemre?

**2.1** Az ombudsmani vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében *tájékoztatást kértem az Egészségügyi Szakmai Kollégium Szülészet és Nőgyógyászat, Asszisztált Reprodukció Tagozatának elnökétől. Az elnök* 2015. május 9-én kelt válaszában tájékoztatott, hogy protokoll (irányelv, módszertani levél, szakmai útmutató) sem a hazai sem pedig a nemzetközi irodalomban nem található. Előfordul, hogy terhes nő kerül a pszichiátriai osztályra, azonban véleményük szerint az ilyen súlyos eset nagyon ritka, ezért erre külön szabályozás nem készült. *Egy rövid úton* történt tájékozódás alkalmával ugyanakkor az elnök utalt arra, hogy a 2000-es évek elejéig létezett a Szent János Kórházban egy speciális pszichiátriai ellátást igénylő várandósokkal foglalkozó osztály, melynek kialakult gyakorlata volt a kettős „kórképű" személyek ellátásának megfelelő biztosítására.

**2.2** *Az Egészségügyi Szakmai Kollégium Pszichiátria és Pszichoterápia Tagozatának elnöke* 2015. május 18-én kelt válaszában arról tájékoztatott, hogy *a pszichiátriai osztályon elhelyezett gravidákra expressis verbis mindössze egy rendelkezést tartalmaznak a hatályos jogszabályok*. A pszichiátriai betegek intézeti felvételének és az ellátásuk során alkalmazható korlátozó intézkedések szabályairól szóló 60/2004. (VII. 6.) ESzCsM rendelet 4. § (7) bekezdése szerint, ha az egyéb korlátozó intézkedés időtartama az elrendeléstől számított 16 órát meghaladja, annak fenntartását az orvos felülvizsgálja, és indokolással együtt dokumentálja. Ezeknek a kötelezettségeknek a 4. § (8) bekezdés alapján terhes személyek esetén legkésőbb 2 óránként kell eleget tenni.

A Rendelet egyéb rendelkezései is megfelelően alkalmazandók, így a Rendelet 4. § (1) bekezdése kimondja, hogy 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.

A Rendelet 5. § (3) bekezdése alapján az egyéb korlátozó intézkedések alkalmazásának ideje alatt a pszichiátriai beteg állapotának folyamatos, fokozott ellenőrzése szükséges, amely magába foglalja a fizikai, higiénés, pszichikai és egyéb szükségletek felmérését és ezeknek a beteg állapotának megfelelő kielégítését. Az ellenőrzésnek arra is ki kell terjednie, hogy szükséges-e a korlátozó intézkedés további fenntartása, illetve szükséges-e az alkalmazott módszer megváltoztatása. Az ellenőrzés módját és gyakoriságát az orvos határozza meg és az erre vonatkozó döntését az ápolási dokumentációban rögzíti. Az ellenőrzést, a beteg észlelését feladatkörében végző személy haladéktalanul köteles jelezni az orvosnak, az általa észlelt, az egyéb korlátozó intézkedések szempontjából jelentős változásokat. E szabályokat terhes beteg esetében nyilvánvalóan a terhes nő, illetve a születendő gyermek szükségleteire tekintettel kell alkalmazni.

A kontaktusba nem vonható gravida kezelésére vonatkozóan a Rendelet 4. § (8) bekezdésén túl speciális szabályok nincsenek. Ilyenkor a pszichiátriai kezeléseknél az alkalmazási előírások betartása és a magzattal kapcsolatos esetleges mellékhatások tartoznak a pszichiátria kompetenciakörébe. Súlyos pszichotikus állapotban az anya és a magzat érdekében – kockázat/haszon megítélése alapján – a minél hamarabbi szülésbefejezés javasolt. A vajúdás, a szülés folyamatával, szülés levezetésével kapcsolatos, a magzati életvédelemre vonatkozó szabályok nem a pszichiátria, hanem a szülészet, illetve a neonatológia kompetenciájába tartoznak.

**2.3** Megkeresésemre az *országos tisztifőorvos* – akitől egyúttal az eset kivizsgálását is kértem – a 2015. májusi válaszában arról tájékoztatott, hogy az OTH az ombudsmani bejelentés alapján a kivizsgálást elindította. A tényállás tisztázása céljából bekérte a beteg és az újszülött egészségügyi ellátásával kapcsolatos teljeskörű egészségügyi dokumentáció (zárójelentés, ápolási lap, boncolási jegyzőkönyv) másolatát, valamint a Kórház nyilatkozatát az ellátással kapcsolatban. Jelezte, hogy a vizsgálat előreláthatólag 30 napnál hosszabb ideig tart, a kivizsgálás várható időpontja 2015. július 30-a. Az eljárás meghosszabbodásának indoka, hogy az OTH szakfelügyelő főorvosokat (pszichiátria és szülészet- nőgyógyászat) kért fel, hogy a betegellátásról szakfelügyelői véleményt alakítsanak ki. A véleményben arra adnak választ majd, hogy az érintett beteg ellátása az egészségügyi jogszabályok, szakmai irányelvek, protokollok és módszertani levelek alapján történt-e.

Az országos tisztifőorvos a 2015 szeptemberében kelt válaszában ismét a határidő módosításáról számolt be, a kivizsgálás várható időpontját 2015. október 30-ban jelölte meg, hivatkozással az elhúzódó szakfelügyelői eljárásokra. Végül 2015. szeptember 30-i válaszában a kivizsgálás befejezéséről és annak eredményéről számolt be.

Az ellátás *pszichiátria* szakmai szempontok szerinti véleményezésére felkért *szakfelügyelő* megállapítása szerint a magzat állapotának megítélése és annak követése az anya delíriuma alatt nem a pszichiáter szakorvos kompetenciájához tartozó feladat. A beteg pszichiátriai osztályos egészségügyi ellátásának dokumentációját a szakmai szabályoknak, irányelveknek és a hatályos vonatkozó jogszabályoknak megfelelően vezették.

A rendelkezésre álló dokumentáció alapján a beteg ellátása annak megfelelően történt a pszichiátriai osztályon, hogy veszélyeztető állapotú beteg ellátása a pszichiátria feladata. Mindamellett megjegyezte, hogy a delírium súlyos, életveszélyes állapot, melynek ellátása intenzív osztályos megfigyelést és kezelést igényel. Több szakmát érintő betegségről van szó, a szakmai irányelvek minden eset egyéni elbírálásának szükségességét hangsúlyozzák. Hazai gyakorlatban nagy nyomás nehezedik a pszichiátriai ellátást végző osztályokra azért, hogy a zavart, nyugtalan, esetleg agresszív, irányíthatatlan betegeket ezen az osztályon kezeljék, annak ellenére, hogy gyakran folyamatos szomatikus monitorozásra is szükségük lenne.

Delírium és terhesség együtt járása esetén egyedi elbíráláson alapuló nőgyógyászati döntés, hogy szükséges-e a folyamatos magzati monitorozás, és ha szükséges, akkor ez nem oldható meg a pszichiátriai osztály keretein belül. *Álláspontja szerint jelen eset a hazai gyakorlat felülvizsgálatának szükségességét támasztja alá.* A betegség súlyosságának, a szövődmények kockázatának, a beteg állapota monitorozási szükségletének nagyobb mértékű figyelembe vételével kellene a delírium állapotában lévő betegek kezelésére megfelelő osztályt kiválasztani. *Ehhez szükséges lenne, hogy a zavart, nyugtalan betegekkel szemben az érintett orvosi szakterületeken dolgozók nagyobb elfogadást és toleranciát tanúsítsanak.*

Megállapította, hogy *a pszichiáter szülészeti konzultációt kért, 2015. március 10-én 13:45 perckor telefonon konzultált szülész főorvossal, aki az előző napi negatív vizsgálati lelet alapján nem tartott szükségesnek aznapi vizsgálatot*, a következő nap reggelre tervezte azt. A terhességgel kapcsolatban sürgős teendőt nem javasolt, a megfelelő pszichiátriai gyógyszeres kezelést a magzati kockázat figyelembevételével, a terhesség korára tekintettel folytathatónak tartotta. Mindezeknek megfelelően a beteg gyógyszeres kezelése és megfigyelése (a dokumentáció alapján 15 percenként ellenőrizték) a várandósság figyelembevételével történt. A rendelkezésre álló dokumentáció alapján megállapítható, hogy a betegnél a szakma szabályai szerint fizikai és kémiai korlátozást alkalmaztak, a szakma szabályainak megfelelően történt a pszichiátriai szakmai monitorozás, amely kellően dokumentált, pszichiátriai szakmai hiba, mulasztás vagy késlekedés nem állapítható meg.

Az ellátás *szülészet-nőgyógyászat* szakmai szempontok szerinti véleményezésére felkért *szakfelügyelő* véleménye rögzíti, hogy a beteg SBO-ra felvételét (16:23) követően nem sokkal (16:55) komplett szülészeti státuszrögzítés történt, mely akut magzati veszélyállapotot nem észlelt. A szülészet-nőgyógyászat konzíliumok során végzett preventív, illetve diagnosztikus, illetve terápiás, illetve gondozási eljárások, beavatkozások vonatkozásában rendelkezésre álló, központi hatóság vagy szakmai grémium által kiadott szakmai protokollok vagy módszertani levelek, ajánlások a feltételezett vagy megerősített magzati veszélyállapotokkal szemben elsőbbséget írnak elő az anyai veszélyállapotok ellátására.

A 13:50 körül zajlott telefonos konzílium kérés során a szülész-nőgyógyász főorvos számára nem álltak rendelkezésre olyan adatok, amelyek azonnali szülészeti vizsgálat, beavatkozás szükségességére utaltak volna.

A szakfelügyelő szerint az intenzív magzati monitorozást indokoló körülményt a szülészeti vizsgálat nem tárt fel. A magzat méhen belüli elhalásának megelőzésében nyilvánvalóan hatásos lett volna a magzat folyamatos észlelése, de ennek szakmai indoka és fizikai lehetősége sem állt fent a páciens saját és mások életére, testi épségére veszélyt jelentő magatartása, állapota miatt. Ilyen körülmények között életszerűtlen feltételezni, hogy *nagy értékű műszerrel* a magzat szívműködését folyamatosan lehetne monitorozni.

A szakfelügyelő kiemelte, hogy „a magzat életének védelme az adott esetben az anya életveszélyes állapotának kezelésén keresztül valósult meg. A szülészeti-nőgyógyászati eljárási rendek és szakmai protokollok a feltételezett vagy megerősített magzati eljárási rendek és szakmai protokollok a feltételezett vagy megerősített magzati veszélyállapotokkal szemben elsőbbséget írnak elő az anyai veszélyállapotok ellátására.

A magzati élet védelme a gyermeket váró nőkről történő fokozott gondoskodással valósítható meg, a magzat egészséges fejlődését biztosító feltételek megteremtése elsődlegesen a szülők felelőssége. *Sajnálatos körülmény, hogy a páciens a krónikus alkoholbetegsége miatt a magzatvédelmi törvény ezen elvárásainak nem tudott eleget tenni."* Mindezek alapján az országos tisztifőorvos tájékoztatása szerint a panasz kivizsgálását lezárta azzal, hogy a rendelkezésre álló információk alapján a Kórház a szakmai protokollok és szabályok valamint az elvárható gondosság elve alapján végezte a beteg kivizsgálását és ellátását, így a szakmai szabályok megszegése nem állapítható meg.

**2.4** Megkeresésemre adott válaszában az *Emberi Erőforrások Minisztériumának egészségügyért felelős államtitkára* 2015 szeptemberében arról tájékoztatott, hogy felkérte az érintett háttérintézményeket, így az Állami Egészségügyi Ellátó Központ (a továbbiakban: ÁEEK), az Országos Betegjogi, Ellátottjogi, Gyermekjogi és Dokumentációs Központot (a továbbiakban: OBDK), hogy a feladat- és hatáskörükbe tartozóan, a megkeresésben foglaltak tekintetében nyújtsanak tájékoztatást, illetve tegyék meg a szükséges intézkedéseket. Ezen kívül áttekintette a Szakmai Kollégium szakmai véleményét, valamint megkereste az országos tisztifőorvost is, azonban az OTH a vizsgálatát akkor még nem zárta le.

Az *ÁEEK vezetője* beszámolt arról, hogy a belső ellenőrzés szakmai mulasztást nem állapított meg, az érintett szakmák képviselői megfelelően jártak el. A pszichiátrián végzett ellátása során, a beteg a tünetei miatt a szakmai szabályoknak megfelelő gyógyszeres kezelésben részesült, valamint – a jogszabályi előírások pontos betartása és az intézkedések dokumentálása mellett – időszakos végtagrögzítést is alkalmaztak nála. A 2015. március 10-én végzett, helyszíni bírósági szemle a megkezdett kényszerintézkedést jóváhagyta, és kötelező pszichiátriai intézeti gyógykezelést rendelt el. A 2015. március 10-én 13:45-kor a pszichiáter szakorvos telefonon kért felvilágosítást a szülész szakorvostól az aktuális teendőkről, megegyeztek abban, hogy a szülész másnap 2015. március 11-én helyszíni CTG vizsgálatot végez a magzat állapotának ellenőrzésére. A beteg továbbra is a megfigyelőben volt, ahol 2015. március 10-én 15:10-kor az aktuális ellenőrzés alkalmával azt észlelték az osztály ápolói, hogy a betegnél minden bizonnyal rohamszülés indult meg. A szülés szakszerű befejezésében aktívan közreműködtek – más teendőkre, szaksegítség kérésére idő nem volt – az újszülött azonban életjelenségeket nem mutatott, ezért azonnali segítséget kértek az Intenzív Terápiás Osztálytól és a Szülészeti és Nőgyógyászati Osztálytól. Az általuk megkezdett reanimáció eredménytelen volt. A belső vizsgálat során – amely kiterjedt az eset teljes kórházi dokumentációjának és az ellátásban résztvevők igazoló jelentéseinek áttekintésére, valamint a résztvevők személyes meghallgatására – szakmai mulasztást nem állapítottak meg. Az érintett szakmák mind a szakma szabályai szerint jártak el. Az OBDK főigazgatója azt a tájékoztatást adta, hogy a területileg illetékes betegjogi képviselőhöz megkeresés nem érkezett, illetve panasztételre nem került sor sem a beteg, sem hozzátartozói részéről. A betegjogi képviselő is a sajtóból értesült az esetről, és az ügy súlyára tekintettel haladéktalanul tájékozódott a helyszínen az osztályvezető főorvosnál. *A beteg ellátása során szükségessé vált korlátozó intézkedésekről – végtagrögzítés, kémiai korlátozás – szóló dokumentációt a Pszichiátriai Osztály adminisztratív munkatársa eljuttatta a betegjogi képviselő részére.* A vonatkozó szakmai irányelvvel kapcsolatban jelezte, hogy annak kezdeményezésére a 18/2013. (III. 5.) EMMI rendelet 3. fejezete (6. §-a) irányul. Az egészségügyi szakmai irányelvek elkészítéséhez az OBDK Minőségügyi, Nemzetközi és Dokumentációs Főosztálya módszertani támogatást biztosít, illetve koordinálja azt, a Szakmai Kollégium érintett tagozataival együttműködésben. Az OBDK főigazgatója válaszában kiemelte, hogy a pszichiátriai kezelés alatt álló várandósokra vonatkozó irányelvek készítését támogatja. Jelenleg a várandósgondozásra sincsen érvényes irányelv, annak fejlesztése folyamatban van, megfontolandó ezen irányelvek kidolgozásának együttes kezelése. A Szent János Kórházban 2006 előtt működő speciális, pszichiátriai ellátást igénylő várandósokkal foglalkozó osztályának egykori működését szabályozó dokumentumok áttekintése felfedhet olyan helyi szakmai protokollt, amely tartalma az irányfejlesztés során használható lehet.

**2.6** Megkeresésemben végül az illetékes rendőrhatóságtól az újszülött boncolási jegyzőkönyvének megküldését kértem. *A Budapesti Rendőr-főkapitányság (BRFK) Bűnügyi Főosztályának vezetője* 2015. május 21-én kelt levelében arról tájékoztatott, hogy a BRFK Bűnügyi Főosztály Életvédelmi Osztály Vizsgálati Alosztálya nyomozást folytat ismeretlen tettes ellen, az újszülött halálesetének kapcsán, foglalkozás körében elkövetett, halált okozó gondatlan veszélyeztetés vétség megalapozott gyanúja miatt. A nyomozás feladata annak megállapítása, hogy az újszülött halálának mi volt az oka, élve születés történt-e, a Kórház dolgozói részéről történt-e foglalkozási szabályszegés a szülés, haláleset kapcsán.

*Tájékoztatott, hogy az újszülött orvosszakértői vizsgálatának eredménye még nem érkezett meg hatóságukhoz, így azt csak a későbbiekben tudja továbbítani felém.* 2015. szeptember 25-én kelt levelemben a Budapesti XI. és XII. kerületi Ügyészséghez fordultam megkereséssel, hogy a hatósági boncolás jegyzőkönyvét a vizsgálathoz küldjék meg. Ezt követően a BRFK Bűnügyi Főosztályának vezetője 2015. október 13-án kelt levelében arról tájékoztatott, hogy a *boncolási jegyzőkönyv másolati példányának kiadása az eljárás azon szakaszában a nyomozás érdekeit sérthették volna, és sikeres lefolytatását nagymértékben veszélyeztethette volna, ezért továbbítására kizárólag az igazságügyi orvosszakértői vélemény megérkezése után látott lehetőséget, melynek határideje 2015. november 27. volt*.[2] Végül 2015. december 21-én kelt levele mellékleteként végül az Ügyészség megküldte az igazságügyi orvosszakértői boncolás jegyzőkönyvét. *A 2016. január 14-én érkezett jegyzőkönyv tartalmát ügyészi kérésre a nyomozás érdekeire figyelemmel nem ismertetem részleteiben.*

**A vizsgálat megállapításai**

**I. A hatáskör tekintetében**

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

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés l) pontja és a 18. § (2) bekezdésének e) pontja alapján az alapvető jogok biztosa által vizsgálható hatóságnak, ezen belül közszolgáltatást végző szervnek minősül – függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik – a jogszabályban közszolgáltatásként megjelölt tevékenységet végző szervezet. Az egészségügyi ellátórendszer fejlesztéséről szóló 2006. évi CXXXII. törvény 1. § (2) 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.*

**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 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”.*

[2] Utalni szeretnék az alapvető jogok biztosának AJB-7766/2013. számú jelentésére, mely az igazságügyi szakértői eljárások elhúzódásának hátterét tekintette át, és a tisztességes eljáráshoz való jog érvényesülésének veszélyeztetettségét állapította meg elsősorban a kapacitáshiány miatt.

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 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.*”

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 irányadónak tekintem az Alkotmánybíróság által az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően és az azt követően meghozott határozataiban, azok indokolásában kifejtett megállapításokat. A tisztességes eljárás jogának érvényesülése kapcsán annyi változást érdemes még ebben a körben 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.* 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, hogy *a kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével* 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 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, 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 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: az Eütv. betegjogi katalógusa nevesíti 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.** Az Alaptörvény III. cikk (1) bekezdése alapján – az Emberi Jogok Európai Egyezményének 3. cikkével összhangban – senkit nem lehet kínzásnak, embertelen, megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek alávetni, valamint szolgaságban tartani. A kínzás, kegyetlen, embertelen bánásmód alkotmányi szinten történő tilalmának magyarázata a mai európai demokráciákban alapvetően nem a középkori jellegű személyi büntetések alkalmazásának az elkerülése. Az Emberi Jogok Európai Bíróságának esetjogát áttekintve az Emberi Jogok Európai Egyezményének 3. cikkébe ütköző magtartások a következő fő típusokba sorolhatók:

- iskolákban, büntetés-végrehajtási intézetekben alkalmazott testi fenyítések;
- kiadatás, kiutasítás tilalmának garantálása olyan országokba, ahol kínzás, kegyetlen megalázó bánásmód, illetve büntetés alkalmazása merülhet fel;
- durva bánásmódok erősen hierarchizált, fegyveres szervezetek esetében;
- szervezetek, intézmények, ahol az intézmény jellege, rendje folytán nyílhat alkalom a cikk megsértésére (pl. az elmegyógyintézetek vagy a büntetés-végrehajtási intézetek).

Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatályba lépését követően *a 32/2014. (XI. 3.) AB határozatában* értelmezte az Alaptörvény III. cikkében rögzített, a kínzás, embertelen, megalázó bánásmód, illetve büntetés abszolút tilalmát kimondó rendelkezés tartalmát. Az Alkotmánybíróság jelezte, hogy a felsorolt tilalmakat – kiegészítve a kegyetlen bánásmód, illetve büntetés tilalmával – korábban az Alkotmány az emberi élethez és méltósághoz való joggal együttesen szabályozta. A kínzás, embertelen, megalázó bánásmód és büntetés tilalma az emberi élethez és méltósághoz való jog, illetve ezen alapjog korlátozhatatlanságának önálló, az alkotmányozó által nevesített megjelenési formája volt. Az Alkotmánybíróság szerint az Alaptörvény ugyan külön cikkben szabályozza az emberi élethez és méltósághoz való jogot és a kínzás, embertelen, megalázó bánásmód, illetve büntetés tilalmát, az alkotmányozó hatalom normaszerkesztési módja csupán formai különállást valósít meg, így az Alkotmánybíróság értelmezésében az Alaptörvény III. cikk (1) bekezdésében megjelenő tilalmak az emberi élethez és méltósághoz való jog megsértése tilalmának önálló, speciális megfogalmazásai is egyben.

A határozat kiemeli, hogy ez a felfogás összhangban van az Egyezmény 3. cikkének Emberi Jogok Európai Bírósága által kibontott tartalmával is, amely szerint az említett tilalmak megszegése az emberi méltóság sérelmét is jelenti. Az Alkotmánybíróság a büntetés-végrehajtási jogszabályok alkotmányossági vizsgálatának mércéjéül leszögezte, hogy az elítélt nem tárgya a büntetés-végrehajtásnak, hanem alanya, akinek jogai és kötelezettségei vannak. Így pedig a kínzás, az embertelen vagy megalázó bánásmód, illetve büntetés tilalmának abszolút jellegéből következik, hogy érvényesülését minden esetben – így a fogvatartás végrehajtása során is – biztosítani kell.

Az Alkotmánybíróság határozata rögzíti, hogy az Egyezményben és az Alaptörvényben szabályozott embertelen vagy megalázó bánásmód tilalmából az az absztrakt követelmény vezethető le, hogy a többszemélyes zárkában fogvatartottak részére biztosított élet-, illetve mozgástérnek minden esetben el kell érnie azt a minimális mértéket, amely biztosítja számukra az emberi méltósághoz való alapjoguk sérelme nélküli elhelyezésüket valamely büntetés-végrehajtási intézetben. E minimális élet-, illetve mozgástér biztosítása nélkül ugyanis olyan túlzsúfoltság jön létre, amely megakadályozza az érintettekkel való, emberhez méltó és őket adottságaiktól függetlenül megillető bánásmódot, így embertelen, megalázó bánásmódnak, büntetésnek minősül. Az Alkotmánybíróság szerint az Emberi Jogok Európai Egyezményének 3. cikkében és az Alaptörvény III. cikk (1) bekezdésében foglalt tilalom abszolút jellegéből következő állami, jogalkotói kötelezettség, hogy a fogvatartottak részére biztosítandó mozgástér minimális mértékét kötelezően alkalmazandó, kógens jelleggel, azaz az attól való eltérést kizáró módon kell a jogszabályban meghatározni.

**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 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 Egyezmény preambulumában is 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 a részes államok minden gyermekekkel kapcsolatba kerülő intézményét és hatóságát a gyermek legjobb érdekének megfelelő eljárásra, döntésre kötelezi, 3. cikk pedig alapelvként rögzíti a gyermek legfőbb érdekét figyelembe vevő eljárást. Az Egyezmény 24. cikk 1. pontja kiemeli, hogy a részes államok elismerik a gyermeknek a lehető legjobb egészségi állapothoz való jogát, valamint, hogy orvosi ellátásban és gyógyító-nevelésben részesülhessen, erőfeszítéseket tesznek annak biztosítására, hogy egyetlen gyermek se legyen megfosztva az ezeknek a szolgáltatásoknak az igénybevételére irányuló jogától.

**5.** 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 éllel 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.

**6.** Az Alaptörvény *XXV. cikk*e 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 üggyel 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. Ezek együttes vizsgálata adja ki a jelen ügy szempontjából lényeges alapjogi tartalmat, amely szerint a vizsgálat alá vonható állami szervek kötelezettsége felöleli mind az eljárás lefolytatásának tényét, mind annak minőségét.

## *III.* Az ügy érdemében

### *1. Az egészségügyi dokumentáció megfelelőségét, a beteggel szemben alkalmazott korlátozó intézkedés dokumentálását, a betegjogi képviselő jelenlétét érintő megállapítások*

**1.1** A dokumentáció szinte kizárólag fizikai korlátozásról szól, a kémiai korlátozások közül összesen 1 adag Seduxen került feltüntetésre, noha a lázlap, illetőleg a decursus ennél *jelentősen több kémiai korlátozást tartalmaz* (összesen 4 adag Seduxen, 1 adag Haloperidol, 1 adag Tiapridal beadása került rögzítésre a beteg pszichiátriai osztályon való tartózkodása során). A vizsgálat során bekértem a Pszichiátriai Osztály zárt részlegén elhelyezett összes beteg lázlapját, a náluk alkalmazott korlátozó intézkedések elrendeléséről kiállított dokumentumokat, 2015. március 10-e, tehát a szülés napjáról. A lázlapok és a korlátozó intézkedések dokumentumai ugyancsak azt támasztják alá, hogy *a kémiai korlátozások nem kerülnek dokumentálásra a jogszabályi előírásoknak megfelelően*. Az Eütv. 194. § (1) bekezdése továbbá 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 a Rendelet 3. számú mellékletét képező adatlapján a beteg törvényes vagy meghatalmazott képviselőjének tájékoztatásáról szóló pontot a 2015. március 10-én a zárt osztályon ápolt betegek egyikének esetében sem töltötték ki. Az *alkalmazott fizikai korlátozást egy esetben nem határozták meg pontosan*, a dokumentumokból nem derült tehát ki, hogy a beteget lekötötték, rögzítették, testi kényszert alkalmaztak nála, elkülönítették, vagy „csupán" a zárt osztályon tartózkodásából adódóan a szabad mozgását korlátozták. A várandós beteg esetében a fizikai korlátozásokat rögzítő adatlapok összevetésekor látható, hogy 2015. március 10-én reggel 07:00-kor bejegyzésre került a rögzítés, annak feloldása azonban már nem.

A következő bejegyzés 09:00, amikor ismételt rögzítés került elrendelésre.

A betegjogi képviselő értesítése szintén nem haladéktalanul történt meg, egy 2015. március 9-én történt kémiai korlátozásról például 2015. március 11-én, a fizikai korlátozásról ugyancsak napokkal később értesítették a betegjogi képviselőt. A Pszichiátriai Osztály Eljárásrendjének E) pont 4b) alpontja szerint a felvevő orvosnak, illetve a főnővérnek 48 órán belül kell értesítenie a betegjogi képviselőt a korlátozó intézkedés, eljárás tényéről, mely a törvényi előírással ellentétes. A felelős vezető tájékoztatásának időpontját 10 bekért adatlapból összesen 6 esetében töltötték ki.

A betegjogi képviselő tájékoztatásának időpontja azért is aggályos, mert *a betegjogi képviselő elérhetősége – a jogszabályi előírásokkal ellentétben – a helyszíni vizsgálat alkalmával nem volt kifüggesztve a zárt osztályon*. Az ápolók elmondása szerint ennek az az oka, hogy a betegek letépik a tájékoztatót a falról. A betegek mobil telefonját felvételkor elveszik, csak a vezetékes telefonról kezdeményezhetnek hívást előzetes orvosi engedéllyel. Kérdésünkre a főorvos elmondta, hogy a betegjogi képviselő járt már a zárt osztályon, azonban nincs arról információja, hogy megjelenése rendszeres lenne (ezzel kapcsolatban 2015. március 17-ig sem írásbeli, sem szóbeli panasz nem érkezett), a zárt osztályon lévő betegek pedig nem tudják őt felkeresni fogadóóráján.

*Álláspontom szerint a korlátozó intézkedések alkalmazási gyakorlatának külső ellenőrzése nem érvényesül az osztályon azáltal, hogy a törvényes, illetve a meghatalmazott képviselő értesítése a Kórház Pszichiátriai Osztályán rendszeresen elmarad, a betegjogi képviselőt pedig nem a jogszabály szerint haladéktalanul, hanem napokkal később értesítik. Mindezek alapján megállapítom, hogy közvetlenül az érintett betegek petíciós jogával (panaszjogával) összefüggő visszás helyzetet eredményez az, hogy a zárt osztályon elhelyezett betegek nem tudnak kapcsolatba kerülni a betegjogi képviselővel, nem tudják felkeresni fogadóórája helyszínén, a betegjogi képviselőnek pedig nincs fogadóórája a zárt részlegen.*

Jelen esetben ugyanakkor nem egyszerűen egy eljárási jellegű problémáról van szó. Az érdemi, jól működő, minden beteg személy és a személyzet minden tagja által megfelelően ismert panaszmechanizmus hiánya – annak preventív jellegénél fogva – *felveti álláspontom szerint az embertelen, megalázó bánásmód tilalmával összefüggő visszásság veszélyét*. A megfelelő panaszmechanizmus ugyanis egy olyan garanciarendszer része, amely nemcsak a panasszal kapcsolatos sérelmek kivizsgálására és orvoslására nyújt lehetőséget, de a rossz bánásmód kialakulásának, felismerését 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, akkor 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, jelentőségéről, így elengedhetetlen, hogy a betegjogi képviselő rendszeresen tartson fogadóórát a Pszichiátriai Osztály zárt részlegén.

Utalnom kell az *AJB-410/2015. számú ügyben kiadott jelentésemre*, amelyben ajánlást tettem az OBDK főigazgatójának, hogy intézkedjen annak érdekében, hogy a betegjogi képviselő rendszeresen tartson fogadóórát a fekvőbetegeket ellátó intézmény Pszichiátriai Osztályának zárt részlegén, mivel az ápolt betegek az intézmény egyéb helyiségében tartott fogadóórán megjelenni nem tudnak. Intézkedését kértem továbbá annak érdekében, hogy amennyiben szükséges, és az érintett beteg kéri, a betegjogi képviselő nyújtson segítséget a panasz megfogalmazásában, leírásában és a címzetthez történő eljuttatásában. A főigazgató az ajánlással kapcsolatos tájékoztatásában említést tett arról, hogy vizsgálják a betegjogi referens mellett működő pszichiátriai referens kinevezésének lehetőségét a pszichiátriai betegek betegjogainak fokozott figyelemmel kísérése érdekében. Mindezek alapján megállapítom, hogy a jelen vizsgálatom is a korábban tett ajánlásom szükségességét támasztja alá.

**1.2** A helyszíni vizsgálat során készített interjúkban *egy beteg jelezte, hogy nem kapnak tájékoztatást azzal kapcsolatosan, hogy milyen gyógyszereket adnak nekik.*

A kérdés kapcsán lényeges kiemelni, hogy az AJB-415/2015. számú jelentésben tett megállapításom szerint *a beteg – tájékoztatáson alapuló – beleegyezésének hiányában beadott gyógyszer nem minősül önkéntes gyógyszerbevételnek, akkor sem, ha a beteg nem tiltakozik a gyógyszer bevétele ellen*. A beteg önrendelkezési jogának az érvényesülése szempontjából alapvető fontosságú tájékoztatáson alapuló beleegyezés magában foglalja ugyanis 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 beleegyezés nélkül adják be a gyógyszert, önmagában kémiai korlátozásnak tekintendő, és eszerint dokumentálandó.

E kérdéskört érintően *korábban ajánlást tettem az emberi erőforrásokért felelős miniszternek*, amelyben arra kértem, kezdeményezze a hatályos jogi szabályozás olyan tartalmú pontosítását, hogy a beteg személy számára tájékoztatáson alapuló beleegyezésnek hiányában beadott gyógyszer nem minősülhet önkéntes gyógyszerbevételnek, még akkor sem, ha a beteg nem tiltakozik a gyógyszer bevétele ellen. A közigazgatási államtitkár válaszában tájékoztatott, hogy a szaktárca álláspontja szerint a jelenleg hatályos szabályozás megfelel az ajánlásomban megfogalmazott igényeknek, a jelentés szerinti esetek megelőzéséhez a törvénynek megfelelő jogkövető gyakorlat erősítése szükséges. Az államtitkár válaszát elfogadtam, ugyanakkor jeleztem, hogy a tájékoztatás elmaradása, a tájékoztatáson alapuló beleegyezés hiányában történő gyógyszerezés kémiai korlátozásnak tekintendő, de ez a Rendelet 1. § (1) bekezdés d) pontjából jelenleg nem következik. Így csak a veszélyeztető, illetve közvetlen veszélyeztető magatartás elhárításához szükséges mennyiségű gyógyszer beleegyezés nélkül történő alkalmazása jelent kémiai vagy biológiai korlátozást, csak ilyen esetekben kerül sor a korlátozó intézkedésekről szóló dokumentáció kitöltésére. A jelen ügyben folytatott vizsgálat álláspontom szerint igazolja, hogy a rendelkezés pontosítása a jogszerű gyakorlat biztosítása érdekében szükséges.

*A korlátozó intézkedések dokumentálásához használt adatlap pontatlan és hiányos kitöltése, továbbá a betegjogi képviselő nem megfelelő időben történő tájékoztatása, vagy e személyek tájékoztatásának elmaradása az emberi méltóság és egészségügyi önrendelkezéshez való jog, illetve az embertelen megalázó bánásmód tilalma gyakorlati érvényesülésének közvetlen veszélyét idézi elő, a gyakorlat kiszámíthatatlansága okán pedig a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot valósít meg.*

**1.3** Az Eütv. 98. § (5) bekezdése értelmében az ápolási, gondozási tevékenységről ápolási, gondozási dokumentációt kell vezetni, amely része az egészségügyi dokumentációnak. A 136. § (1) bekezdése szerint a beteg vizsgálatával és gyógykezelésével kapcsolatos adatokat az egészségügyi dokumentáció tartalmazza. Az egészségügyi dokumentációt úgy kell vezetni, hogy az a valóságnak megfelelően tükrözze az ellátás folyamatát. A betegekről vezetett adatoknak tehát naprakésznek és pontosnak kell lenniük. A vizsgálat során végzett dokumentumelemzés eredményeképpen a következőket állapítottam meg: a beteg ellátásáról, állapotáról vezetett egyes, az egészségügyi dokumentáció részét képező nyilvántartások egymásnak ellentmondó adatokat tartalmaznak. Ebből következően úgy vélem, hogy az osztályos felvételkor kitöltendő ápolási dokumentációt, vagy a Magas Kockázatú Betegek Azonosító Lapját rutinból, a beteg valós állapotának figyelembevétele nélkül töltötték ki, különös tekintettel arra, hogy olyan kérdésekre is szerepel benne válasz, amire csak maga a beteg tudott volna választ adni, aki azonban kontaktusba nem vonható állapotban volt, már szedáltan érkezett az SBO-ról a Pszichiátriai Osztályra, heteroanamnézis pedig nem állt rendelkezésre.

| **Lázlap, decurzus lap, egyéb dokumentumok bejegyzései** | **Ápolási dokumentáció, ápolási értesítő Magas Kockázatú Betegek Azonosító Lapja bejegyzései** |
|---|---|
| A beteg *érdemi kontaktusba nem vonható* állapotban van, állapota miatt akutan szedálásra szorult már a SBO-on is, ezért a Pszichiátriai Osztályra érkezésekor szomnolens (aluszékony, a külvilág ingereire nem adott válaszreakció, ébreszthetőség hiánya).<br>Teljes ellátást igényel. | Jelen állapotában aláírásra képtelen, de ennek ellenére<br>• önellátó a mozgásképessége,<br>• önellátó az öltözködési képessége,<br>• önellátó a táplálkozási képessége, jó az étvágya, problémamentes az emésztése, fogsora.<br>• önellátó higiénés szükségletek szempontjából, problémamentes |

| | |
|---|---|
| | • önellátó tisztálkodási szempontból<br>• alvása problémamentes, |
| A beteg fájdalma nem megítélhető. | A fájdalom: nincs, erőssége 0. |
| Érdemi kontaktusba nem vonható, heteroanamnézis nem áll rendelkezésre. 36 hetes gravid. | Kísérőbetegség nincs.<br>nem észlelt az elmúlt 3 hónapban fogyást, nem csökkent az elfogyasztott táplálékmennyiség az elmúlt 1 hónapban. |
| Zavart, agresszív, szedálást követően szomolens. | Tudatállapota: tiszta |
| betegség súlyossága: súlyos | stressz faktor, betegség súlyossága: nem súlyos |
| TENA-t leszaggatta magáról, teljes ellátást igényel | inkontinencia nincs |

A beteg beszállításának körülményei is eltérő adatokkal szerepel az egészségügyi dokumentációban. Az ápolási dekurzus lap (2015. március 9, 07:00-19:00) bejegyzése szerint a férje szállította be, a Pszichiátria Aktív osztályon kiállított zárójelentésben az szerepel, hogy „a pácienst SBO-ra otthonából OMSZ szállította be". Az OTH által felkért szakfelügyelő által készített vizsgálati anyagban szintén az szerepelt, hogy a beteget otthonából szállította a Szent Imre Oktatókórház Sürgősségi Ambulanciájára az OMSZ. A helyszíni vizsgálat során munkatársaim azt a tájékoztatást kapták, hogy a beteget közterületről szállította be az OMSZ. Az egészségügyi államtitkárság tájékoztatásában a következő szerepelt: „Az egészségügyi intézmény jelzése alapján a beteg beszállítására közterületről és nem otthonából került sor."

*Fentiekre tekintettel megállapítom, hogy a rendelkezésemre álló információk alapján a betegdokumentáció tartalma nem tükrözi az események bekövetkeztének, a beteg állapotának megfelelően, kétséget kizáróan, és egyértelműen az ellátás folyamatát, ezzel pedig az egészségügyi szolgáltató a konkrét esetben a panaszos tisztességes eljáráshoz való jogával összefüggő visszásságot valósít meg.*

### *2. Az ügyben az egészségügyi államigazgatási szerv[3] eljárásával kapcsolatos megállapítások*

Az egészségügyet érintő állami szerepvállalás terjedelméről és a konkrét feladatokról az Eütv. 141. §-a rendelkezik.[4] Az Eütv. 141. § (1) bekezdése alapján az állam – az e törvényben meghatározott keretek között – felelős a lakosság egészségi állapotáért, különösen azért, hogy az egészséghez szükséges feltételrendszer kialakításával lehetővé váljon a közösségek és az egyének számára egészségi állapotuk védelme és fejlesztése, valamint *szükség esetén lehetséges mértékű helyreállítása.*

Az Eütv. 141. § (2) bekezdése értelmében az állam felelősségének tartalma:

*a)* az egyén egészségügyi ellátáshoz való joga gyakorlásához az egészségügyi ellátórendszer *megfelelő mennyiségű, minőségű, eloszlású, összetételű és hatékonyságú működése általános (szervezési, intézményi, oktatási, kutatási) feltételeinek megteremtése*, működtetésének biztosítása,

*b)* az egyén egészségügyi ellátáshoz való joga gyakorlásához a kötelező egészségbiztosítási rendszer működtetésének biztosítása,

*c) az emberi méltóság és az önrendelkezési jog teljes körű védelme és biztosítása az egészségügyi intézményrendszer működése során*,

*d)* az egészségpolitikai cél-, feladat- és eszközrendszer meghatározása és érvényesítése.

Az Eütv. 141. § (3) bekezdése szerint az állam felelőssége körében az állam kötelezettségét képezi különösen

[3] Egészségügyi államigazgatási szerv: Ehitv. 1. § (1) bekezdése szerint: A közegészségügyi, a járványügyi, az egészségügyi igazgatási tevékenységek irányítása, koordinálása és felügyelete, valamint az egészségügyi ellátás felügyelete állami feladat, amelyet az egészségügyi államigazgatási szerv lát el. A jelentésben egészségügyi államigazgatási szerv elsősorban az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálatot alkotó szervek, illetőleg az egészségügyi államigazgatási szerv definíciójába tartozó feladatok ellátásáért felelős mindenkori szervezetek.

[4] Vö. Kovácsy Zsombor: Egészségügyi Jog, Semmelweis Kiadó 2008. 137. o.

*a)* az egészségfejlesztés alapvető feltételeinek biztosítása,
*b)* *az egészségügyi ellátórendszer, az egészségügyi ellátási kötelezettség és felelősség meghatározása*,
*c)* az egészségpolitika céljait szolgáló finanszírozási, fejlesztési és információs rendszer kialakítása és fejlesztése,
*d)* *az egészségügyi szolgáltatások szakmai feltételrendszerének meghatározása, ideértve az egészségügyi szolgáltatások minőségének biztosítását és ellenőrzését is*,
*e)* az egyéni és a társadalmi érdekek összehangolása a ritka, a kiemelkedő költségigényű, illetve az új módszerek és eljárások alkalmazásánál,
*f)* a népegészségügyi és az egészségügyi igazgatási tevékenység feltételeinek biztosítása.

Az Eütv. 143. §-a nevesíti azokat a szerveket, melyeknek tevékenységükkel hozzá kell járulniuk a rendszer működtetéséhez. Az egészségügy szervezésével és irányításával kapcsolatos feladatok ellátásáért, valamint az ezekkel összefüggő jogok gyakorlásáért és *kötelezettségek teljesítéséért való felelősség* – az e törvényben foglaltaknak megfelelően – az Országgyűlést, a Kormányt, a minisztert, az *egészségügyi államigazgatási szervet*, a helyi önkormányzatokat, az egészségügyi szolgáltatók további fenntartóit, az egészségbiztosítási szerveket, valamint a térségi egészségszervezési államigazgatási szervet terheli.

Az Ehitv. 1. § (1) bekezdése értelmében az egészségügyi ellátás felügyelete állami feladat, amelyet az egészségügyi államigazgatási szerv lát el. Az Ehitv. 6. § (1) bekezdése alapján az egészségügyi államigazgatási szerv *egészségügyi igazgatási és koordinációs feladatai körében* többek között *felügyeli az egészségügyi intézmények működésére vonatkozó szabályok érvényesülését és szakmai felügyeletet gyakorol az egészségügyi szolgáltatók tevékenysége felett*.

Továbbá engedélyezi az egészségügyi szolgáltató tevékenységének végzését, ellenőrzi a tevékenységet, valamint nyilvántartást vezet az egészségügyi szolgáltatókról, az egészségügyi szolgáltatók szervezeti egységeiről, az általuk végezhető, engedélyezett szakmákról, egy szakmán belül végezhető egyes tevékenységekről, az egészségügyi szolgáltatás nyújtására jogosító működési engedélyekről, valamint az egészségügyi szolgáltatók nevében és felelősségére egészségügyi tevékenységet végző egészségügyi dolgozóknak az egészségügyi tevékenység végzésével összefüggő adatairól.

Az Ehitv. az egészségügyi államigazgatási szerv hatósági jogkörével összefüggésben a 11. § (1) bekezdésében rögzíti, hogy az egészségügyi államigazgatási szerv az ellenőrzés során megállapított tényállás alapján a hiányosságok, szabályszegések jellegét és súlyát mérlegelve megteszi a szükséges intézkedéseket és ellenőrzi azok végrehajtását. Az Ehitv. 11. § (2) bekezdése szerint az egészségügyi államigazgatási szerv elrendeli a hiányosságok megszüntetését, illetőleg a szükséges intézkedések végrehajtását. Az alkalmazható szankciók az Ehitv. 13. §-a szerint a következők: egészségügyi államigazgatási szerv kisebb súlyú cselekmény esetén a felelős személyt *figyelmeztetésben részesítheti*, fegyelmi vétséget megvalósító magatartás felfedezésekor *kezdeményezheti* a fegyelmi jogkör gyakorlójánál a *fegyelmi eljárás lefolytatását*, bűncselekmény észlelése esetén *feljelentést tesz*.

*Egészségügyi bírság kiszabásá*nak van helye, ha az egészségügyi államigazgatási szerv megállapítja, hogy az előírt felé teljesítendő bejelentési, adatszolgáltatási kötelezettségre, továbbá az *előírt nyilvántartási kötelezettségre vonatkozó jogszabályi rendelkezéseket megsértették*. Egészségügyi bírság kiszabásának van helye továbbá, ha az egészségügyi államigazgatási szerv által kiadott engedély előírásait az engedély jogosultja nem tartja be. Egészségügyi bírság kiszabásának van helye abban az esetben is, ha az egészségügyi államigazgatási szerv egészségügyi és gyógyszerészeti igazgatási hatáskörében eljárva megállapítja, hogy az egészségügyi szolgáltatás nyújtására vonatkozó szakmai követelményeket vagy jogszabályi rendelkezéseket súlyosan megszegte, vagy tevékenységét a működési engedélyében foglaltaktól eltérően végzi, illetve ha jogszabályban előírt intézkedési, jelentéstételi kötelezettségét felhívás ellenére elmulasztotta.

*Különösen aggasztó, hogy sem a kórház a belső vizsgálata során, sem pedig az egészségügyi államigazgatási szerv a panasz kivizsgálása során nem észlelte sem a korlátozó intézkedésekkel összefüggő értesítési és dokumentációs hiányosságokat, sem pedig az egészségügyi dokumentáció egyes elemeinek ellentmondásosságát.*

Az OTH vizsgálati anyagában a következő szerepel: *A rendelkezésre álló dokumentáció alapján megállapítható, hogy a betegnél a szakma szabályai szerint „fizikai és kémiai korlátozást" alkalmaztak. A rendelkezésre álló dokumentáció alapján a szakma szabályai szerint megfelelően történt a pszichiátriai szakmai monitorozás, és kellően dokumentált.* A *betegjogi képviselő is megkapta* a korlátozó intézkedésekről szóló dokumentációt, amellyel kapcsolatban nem jelezte az OBDK főigazgatója, hogy hiányosságot állapított volna meg, vagy azt jelezte volna bármely hatóság felé.

Nem vizsgálta az egészségügyi államigazgatási szerv a hiányosságok okait, így például a minimumfeltételek rendelkezésre állását sem az adott időszakban. Az egészségügyi intézmények jogszabályszerű működésének – így a betegjogok biztosíthatóságának is – elemi feltétele az, hogy *legalább a Minimumrendelet előírásai maradéktalanul teljesüljenek*. Az egészségügyi államigazgatási szerv vizsgálati anyagában nem található utalás arra, hogy vizsgálta volna az egyes ellátó osztályok személyi minimumfeltételeit, azaz, hogy a megfelelő számú és képzettségű szakszemélyzet állt-e rendelkezésre a kórházban. A szakszemélyzet jogszabályi előírásoknak megfelelő száma és összetétele jelentene ugyanis biztosítékot arra, hogy a szigorúan vett egészségügyi ellátás biztosításán túl egyéb, az ellátottak alapvető jogaival összefüggő garanciális előírások (például egészségügyi dokumentáció megfelelő vezetése, a betegjogok tiszteletben tartása) is megvalósulhassanak.

*Mindezek alapján megállapítom, hogy a konkrét ügyben feltárt, tetten érhető vizsgálati hiányosságok aggályosak az állam objektív intézményvédelmi kötelezettségének teljesítésével kapcsolatban, így pedig a kialakult helyzet a betegek emberi méltósághoz, illetve egészséghez való joggal összefüggő visszásságot okoz.*

### *3. A pszichiátrián történő elhelyezés szempontrendszerével, a betegösszetétellel, kiskorúak felvételével, a zárt osztályon tapasztalt körülményekkel kapcsolatos megállapítások*

A Kórház Pszichiátriai Osztályán elhelyezett betegekkel kapcsolatban a helyszíni vizsgálat során felvett interjúban a főorvos elmondta, hogy „sok terhesük volt". Tekintettel arra, hogy az érintett beteg terhessége még nem volt terminusban, továbbá hogy igen súlyos pszichiátriai tünetei voltak, amelyek más osztályon nem lettek volna elláthatóak, a főorvos úgy vélte, hogy adekvát volt a beteg pszichiátriai osztályra utalása. A felkért pszichiáter szakfelügyelő főorvos véleményében rögzítette, hogy „*a hazai gyakorlat felülvizsgálatának szükségességét támasztja alá jelen eset. A betegség súlyosságának, a szövődmények kockázatának, a beteg állapota monitorozási szükségletének nagyobb mértékű figyelembe vételével kellene a delírium állapotában lévő betegek kezelésére megfelelő osztályt kiválasztani. Ehhez szükséges lenne, hogy a zavart, nyugtalan betegekkel szemben az érintett orvosi szakterületeken dolgozók nagyobb elfogadást és toleranciát tanúsítsanak."*

A helyszíni vizsgálat során a pszichiátriai osztály munkatársaival készített interjúk során kiderült, hogy általános az a helyzet, hogy a zárt osztályon sok a demens beteg, akiket nem tudnak elbocsátani, mert gondozásukról nincsen olyan személy, aki gondoskodjon, ez pedig ellehetetleníti olyan betegek felvételét, akik ezen az osztályon kaphatnának adekvát kezelést és nem csupán a fizikai korlátozással megvalósuló őrzésükre volna szükség. A helyszíni vizsgálat idején is volt olyan 60 év feletti, szabad mozgásában korlátozott demens beteg, akit közel 3 hónapja tartottak az osztályon.

*Elfogadhatatlannak tartom, hogy a Kórház Pszichiátriai Osztálya azért vegyen fel betegeket, mert más osztályok nem tudják, illetve nem akarják fogadni őket.* Utalnom kell az AJB-410/2015. számon kiadott jelentésem ajánlására, amely szerint 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.*

Az ajánlással kapcsolatban a szaktárca közigazgatási államtitkára megerősítette, hogy a komplex belgyógyászati és pszichiátriai kezelést igénylő idős, demens betegcsoport külön osztályon való kezelése és ápolása szakmai szempontból indokolt. Tájékoztatott továbbá arról, hogy az észrevételeim alapján a szociális ágazat bevonásával megvizsgálja a releváns jogszabályi környezetet, szükség esetén jogszabály módosítást kezdeményez. *Megállapítom, hogy a vizsgálat alapján a jogszabály-módosítás szükségessége továbbra is fennáll.*

A helyszíni vizsgálat során egy ápolóval készített interjú során kiderült, hogy időnként a folyosón is betegek elhelyezésére kerül sor, például a várandós beteg felvételének napján 10 hölgy beteg volt elhelyezve a zárt osztályon, 8 fő a kórteremben, 1 fő (a várandós beteg) a krízismegfigyelőben, 1 fő pedig a folyosón került elhelyezésre.

*Az AJB-272/2016. számú ügyben a panaszos a következő tapasztalatairól írt:* a pszichiátriai zárt osztályon a szobák olyan zsúfoltak, hogy az éjjeliszekrények alig férnek el az ágyak között, látogató fogadása nehezen megoldható. Külön szobát használtak étkezésre, amit azonban sűrűn kellett betegszobaként használni, ilyenkor ide is betegeket helyeztek el, így ott sem lehetett étkezni, látogatót fogadni. A panaszos a zsúfolt szobában a betegágyán ülve tudta csak megetetni ismerősét, hiszen a zárt osztályon fekvő betegek nem hagyhatják el azt, az osztályon pedig nincsen az étkezésre, a látogató fogadására alkalmas közösségi helyiség. Időnként a folyosón is ágyak voltak, amelyeken lekötözött férfi, női betegek feküdtek. Egy alkalommal panaszos is itt, a folyosón elhelyezve találta ismerősét ruha nélkül, egyetlen pelenkában. Éjjeli szekrénye nem volt, így holmiját sem tudta hová elhelyezni.

Az AJB-272/2016. számú ügyben adott tájékoztatása során a Szent Imre Kórház Pszichiátriai Osztályával kapcsolatban a főigazgató arról számolt be, hogy Intézetükben 1800-as szakmakódon működő pszichiátriai osztály minimum feltételei tekintetében a Minimumrendelet 1. számú melléklete nem határozza meg zárt osztály létesítését és az ahhoz szükséges ágyszámot. Osztályukon a veszélyeztető és közvetlen veszélyeztető magatartású betegeknél a Minimumrendelet 1. § (2) bekezdés c) pontja által szabályozott fizikai korlátozó intézkedések alkalmazására zárható ajtóval rendelkező ún. „zárt részleg" került kialakításra, amelynek ágyszáma változó.

*A „zárt részleg" betegei számára megfelelő életteret próbálnak biztosítani, amely a jelenlegi betegforgalomnál 4 négyzetméter és 12 köbméter betegenként.* Területi ellátási kötelezettségükből adódóan ugyanakkor a sürgősségi felvétellel bekerült, közvetlen veszélyeztető állapotú betegek ellátása kötelező, így amikor a „zárt részleg" ágyai megtelnek, átmeneti megoldásként az eredetileg kórteremből kialakított étkezőt ismételten kórteremmé alakítják, illetve a folyosón kénytelenek e betegeket átmenetileg elhelyezni.

A Rendelet 4. § (1) bekezdése rögzíti, hogy 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.* A Rendelet a fekvőbeteg osztály általános tárgyi minimumfeltételei közé sorolja a betegétkező helyiséget, étkezőasztallal és székekkel, csak úgy, mint az éjjeli szekrényt, ülőkét és lámpát ágyanként. *A kórház folyosóján elhelyezett betegek tekintetében a jogszabályi előírások nem teljesülhetnek, a betegek emberi méltósághoz való joga pedig súlyosan sérül.*

### *4. Az ellátással kapcsolatos minimumok és az emberi méltósághoz való jog, valamint a kínzás és megalázó bánásmód tilalmának összefüggései*

**4.1** A kórházi minimum élettérrel kapcsolatban az egészségügyért felelős államtitkár válaszából arra derült fény, hogy az Államtitkárság a kórházi élettér minimumot építési előírásként értelmezi, és így nem is tartja egészségügyi ágazati kompetenciának. A hatályos Minimumrendeletben nem is szabályozza a minimum kórházi élettér nagyságát. *Álláspontom szerint a minimum kórházi élettér nagyságának meghatározása elengedhetetlen ahhoz, hogy a kórházi ellátás során ne sérüljön a betegek emberi méltósághoz való joga.*

Nem a kórtermek légköbméter adatait kellene a jogalkotónak meghatároznia, hanem az azokban elhelyezett betegekre jutó minimum élettér négyzetméter mértékét, amely egyébként fogvatartási helyek, szociális és oktatási intézmények esetében is jogszabályban rögzített. Véleményem szerint e követelmény normaként való megjelenése nélkül nincs garancia arra, hogy a kórtermek ne túlzsúfolt „emberraktárként" funkcionáljanak. *Mindezek alapján megállapítom, hogy az egy betegre jutó elegendő élettér biztosításával kapcsolatos jogszabályi előírások hiánya alkalmas arra, hogy a betegek emberi méltósághoz való jogával összefüggő visszásságot okozzon.*

**4.2** A Kínzást és az Embertelen vagy Megalázó Bánásmódot vagy Büntetést Megelőzni Hivatott Európai Bizottság (CPT) 8. Általános Jelentésében rögzítette, hogy az étkezéseket olyan feltételek szerint kell nyújtani, melyek kielégítőek és tisztességesek (CPT/Inf (98) 12. 35. bek.). A CPT 8. Általános Jelentése a pszichiátriai létesítményekkel összefüggésben kiemeli, hogy az ellátottak életkörülményeivel kapcsolatos hiányosságok gyorsan vezethetnek az embertelen és megalázó bánásmód körébe tartozó helyzetekhez (CPT/Inf (98) 12. 32. bek.). A CPT a 8. Általános Jelentésében a pszichiátriai létesítményekben történő nem önkéntes elhelyezésekkel kapcsolatosan hangsúlyozta, 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 állagának fenntartását és a kórházi higiéniai követelményeknek való megfelelést." *Álláspontom szerint az, hogy a betegek számára nincs egy kizárólagosan ebédlő-társalgó funkciójú helység biztosítva, ahol mindig kulturált körülmények között tudnának étkezni, látogatót fogadni az elhelyezésre kerülő betegek számától függetlenül, illetőleg az, hogy betegek időnként a folyosón kerülnek elhelyezésre, azon túl, hogy jogszabályellenes, visszásságot eredményez az embertelen, megalázó bánásmód tilalmával összefüggésben. A Pszichiátriai Osztály zárt részlegének kórtermeiben az egy betegre jutó élettér mérete (4 $m^2$ betegenként teljesen kihasznált ágyszám esetén beleszámítva a bútorzat által elfoglalt helyet is) az embertelen, megalázó bánásmód tilalmával összefüggésben visszásságot okoz.*

**4.3** A fentiekhez szorosan kapcsolódik *a 18 év alatti közvetlen veszélyeztető magatartást tanúsító pszichiátriai betegek kórházi ellátásrendje*. A Minimumrendelet 1. számú melléklet 4.4. pontja értelmében gyermekek nem láthatóak el felnőtt pszichiátriai osztályon. Az Osztályon tett látogatáskor munkatársaim arról szereztek tudomást, hogy az ÁEEK főigazgatója a közvetlen veszélyeztető magatartást tanúsító, 16 év feletti pszichiátriai betegek kórházi ellátásával kapcsolatosan – 2015. január 12-i keltezéssel – arról tájékoztatta az Országos Mentőszolgálatot és számos, köztük a vizsgált kórházat is, hogy e betegek kórházi ellátása 2015. január 1-től az illetékes felnőtt pszichiátriai osztályon történik. Az *AJB-410/2015*. számú jelentésben megfogalmaztam, hogy *elfogadhatatlan az olyan szakértői megállapodás, fenntartói utasítás, amely a hatályos jogi szabályozással ellentétes, a gyermek ellátásának engedélyezése felnőtt pszichiátriai osztályon pedig a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggő visszásságot idéz elő.*

A szaktárca közigazgatási államtitkára az ajánlással kapcsolatban adott válaszában *egyetértett azzal*, hogy *a közvetlen veszélyeztető magatartást tanúsító 16. életévüket betöltött kiskorú betegek ellátását a gyermek- és ifjúságpszichiátria körében kell megoldani*. Az érintett korosztály jogszabályban megfogalmazott ellátásának érdekében *gyermek és ifjúsági mentálhigiénés regionális koordinációs központok kialakítását tervezik*. Ennek keretében történne meg az akut felvételes gyermek és ifjúságpszichiátriai osztályok, illetve részlegek kialakítása. A helyzet rendezésére a tájékoztatás szerint a Heim Pál Gyermekkórház Madarász utcai telephelyén elkülönített rész kerül kialakításra a 16-18 évesek számára, illetve átmeneti megoldásként az Országos Pszichiátriai és Addiktológiai Intézet is vállalja az ilyen korú betegek külön elhelyezését. *A megtett intézkedés irányával magam is egyetértek, ugyanakkor a jelentésem is aláhúzza a helyzet mielőbbi végleges, megnyugtató rendezésének jelentőségét.*

**4.4** A helyszíni vizsgálatuk során a munkatársaim azt észlelték, hogy a betegek mobiltelefonját a zárt részlegen elveszik. Ha telefonálni akarnak, az csak vezetékes telefonról lehetséges, előzetes orvosi engedély alapján. Látogatókat 12:30 és 13:30 között, valamint 17:00 és 18:00 között lehet fogadni. Ez a betegek szerint kevés, hiszen a hozzátartozóik dolgoznak, és az általános munkaidőhöz nem igazodik a megszabott idősáv.

Az *AJB-410/2015.* számú jelentésemben megállapítottam, hogy a kapcsolattartási jog korlátozásának felülvizsgálatára azon túl, hogy feszült légkört idézhet elő a személyzet és a betegek között és ilyen gyakorlatként a CPT. 8. Általános Jelentése felülvizsgálni kéri –szükség van: 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 ki kell emelni az Eütv. 11. § (1) bekezdését és az Eütv. 189. § (2) bekezdését, valamint azt, 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 korlátozható a házirendben. Utalnom kell itt ismételten arra, hogy a Kórház a zárt részleg betegeinek mobiltelefonját elveszi, így a használatukat de facto korlátozza. *Mindezek alapján megállapítom, hogy a mobiltelefon elvételének automatikus alkalmazása és a kapcsolattartáshoz való jog indokolatlan korlátozása a megalázó bánásmód tilalmával, a magánszférához és kapcsolattartáshoz való joggal összefüggő visszásságot okoz.*

**4.5** A zárt részlegen tett látogatás alkalmával egy beteg elmondta, hogy „előfordul, hogy a betegeket rögzítik a szoba WC-hez, hogy oda pisiljen, és ne mászkáljon". Mindezek alapján szükséges rögzítenem azt, hogy egy *beteg személy WC-hez rögzítése minden esetben az embertelen, megalázó bánásmód tilalmával összefüggő visszásságot okoz.* A zárt részleg egyéb körülményei megfelelőek voltak a be nem jelentett helyszíni vizsgálat alkalmával: a helyiségek tiszták, a nemenként elkülönített WC, valamint fürdési lehetőség rendelkezésre állt, a dohányzási lehetőség külön dohányzóban volt biztosítva.

***5. A vajúdás, szülés körülményeivel kapcsolatos megállapítások***

A magyar jogi szabályozás *jelenleg nem tartalmaz eltérő szabályokat a fizikai korlátozás alkalmazhatóságának és fajtáinak körére a várandósságra tekintettel.* Az Egyesült Államok Igazságügyi Minisztériumának megbízásából készült szakmai anyag[5] ugyanakkor részletes iránymutatást ad arról, hogy ha elkerülhetetlen, akkor hogyan szabad lekötözni egy várandós nőt, és amelyben kifejezetten ellenzik a hanyatt fekvő pózt négy pontos rögzítés mellett, annak vérkeringésre gyakorolt negatív hatása miatt. *A hazai gyakorlatban nem jelölik a fizikai korlátozás megvalósítási módját, így nem derül ki az egészségügyi dokumentációból az, hogy a várandós beteg hogyan került rögzítésre.* A korlátozó intézkedések dokumentálására szolgáló adatlapok, valamint a lázlap alapján az tűnik ki, hogy a szülést megelőzően 2015. március 10-én a következő korlátozásokat alkalmazták a betegnél:

| Kémiai korlátozás | Fizikai korlátozás |
|---|---|
| 04:30 1 adag Seduxen iv. | 02:00 rögzítés<br>03:00 feloldás<br>04:30 rögzítés<br>06:00 feloldás<br>07:00 rögzítés<br>nincs dokumentálva a feloldás |
| 10:45 1 adag Tiapridal iv. | 09:00 rögzítés<br>11:00 feloldás |
| 12:20 1 adag Haloperidol iv.<br>1 adag Seduxen iv. | 11:30 rögzítés<br>13:30 feloldás<br>14:00 rögzítés<br>**15:10 feloldás SZÜLÉS MIATT** |

Az ÁNTSZ által véleményezésre felkért szakfelügyelő főorvos rögzítette azt, hogy: „2015.03.10.-én 15:10-kor a nővér észlelte, hogy a szülés váratlanul megindult, a gyerek feje és karja látható volt…".

[5] Best Practices in the use of restraints with pregnant women and girls under correctional custody – BJA Bureau of Justice Assistance U.S. Department of Justice 2011.
Lásd: http://www.nasmhpd.org/sites/default/files/Best_Practices_Use_of_Restraints_Pregnant(2).pdf

A kórboncolási kérőlapon a halotti epikrízisnél a következő bejegyzés szerepel a riasztott neonatológustól: „Megérkezésemkor életjelenségeket nem mutató újszülöttet találtam az anya mellett, aki a psychiátriai osztályon zavart állapotban feküdt. *A szülés időpontjáról illetve a szülés módjáról felvilágosítást nem tudtak adni*. Az újszülöttet sikertelenül resustitaltam."

A korlátozó intézkedések adatlapja szerint a beteget 14:00-tól rögzítették. A Kórház által a Rendelet alapján kiadott korlátozó intézkedésekről szóló eljárásrend C) 2. pontja alapján a korlátozó intézkedések egyes formái mellé rendelt megfigyelés szabályai értelmében mindig legalább egy ápolónak jelen kell lennie (vizuális és verbális kontaktus tekintetében is) a korlátozó intézkedés egész tartama alatt. Gondoskodni kell megfelelő létszámú személyzet biztosításáról, különösen az éjszakai órákban.

A vajúdást, illetve a szülés megkezdődését a krízismegfigyelőben történt elhelyezés és az előírt szigorú megfigyelés ellenére nem észlelték a zárt osztály dolgozói. *A szülő nő az egészségügyi dokumentáció alapján pelenkázva volt, amelyet a lekötözése miatt eltávolítani sem tudott idejében a szülés megkezdődésekor, az ápolók pedig – a késedelmes észlelés miatt – csak a szülés végén siettek a segítségére, amikor a gyermek feje és karja már látható volt. Az a tény, hogy a várandós nő a későbbi észlelésig lekötözve vajúdott, szülte meg a gyermekét, a kínzás, embertelen, megalázó bánásmód tilalmával összefüggő visszásságot okozott.*

### *6. A pszichiátriai ellátást igénylő várandósokra vonatkozó protokoll, illetve a várandósokkal szemben alkalmazható korlátozó intézkedések hiányzó eljárásrendjét érintő megállapítások*

Ombudsmanként nem tisztem megítélni, hogy a protokollok, eljárásrendek, előírt minimum követelmények szakmailag megfelelőek-e, elégségesek-e. *A hatósági boncolás eredménye alapján azonban tény, hogy a gyermek élve született és halála a vajúdás és a szülés nem megfelelő körülményei miatt következett be (a halál közvetlen oka légzési és keringési elégtelenség volt, ami döntően a születés utáni ellátatlanság miatt alakulhatott ki)*. Az OTH által felkért pszichiáter szakfelügyelő főorvos szakvéleménye szerint: „*a hazai gyakorlat felülvizsgálatának szükségességét támasztja alá a jelen eset. A betegség súlyosságának, a szövődmények kockázatának, a beteg állapota monitorozási szükségletének nagyobb mértékű figyelembe vételével kellene a delírium állapotában lévő betegek kezelésére megfelelő osztályt kiválasztani. Ehhez szükséges, hogy a zavart, nyugtalan betegekkel szemben az érintett orvosi szakterületeken dolgozók nagyobb elfogadást és toleranciát tanúsítsanak."*

Az események – és a korábbi intézményi gyakorlat[6] – tükrében *szükségesnek tartom egy a pszichiátriai ellátást igénylő várandós nő, valamint a magzat, újszülött biztonságát és érdekeit egyaránt szem előtt tartó eljárásrend kidolgozását szakértők bevonásával*, amelyben *meg kell jelenniük az érintettek alapvető jogainak érvényesülését biztosító garanciáknak.*

Álláspontom szerint nem befolyásolhatja a magzat, újszülött ellátása minőségét az a körülmény, hogy a várandós nő milyen mértékben tudott eleget tenni a magzatvédelmi törvény elvárásainak, illetve meg tudta-e teremteni a magzat egészséges fejlődését biztosító feltételeket. Éppen ellenkezőleg: az állam objektív életvédelmi kötelezettségéből kiindulva a „hátrányos feltételekkel" induló magzatokra, újszülöttekre – és így az anyára is – különös körültekintéssel, akár az általános előírásokat meghaladó módon kell odafigyelni.

Álláspontom szerint a hatályos szabályozás[7] jó alapot, kiindulópontot biztosít, azonban *a pszichiátriai ellátást igénylő várandós nők és magzataik, újszülöttjeik érdekeit szem előtt tartó olyan protokoll bevezetése szükséges*, amely egyúttal az alkalmazandó, alkalmazható módszerek, együttműködés, jó gyakorlatok összefoglalása a szakma számára.

A fogvatartott várandósokra vonatkozó külföldi, jó gyakorlatot összegző tanulmányok, útmutatók hangsúlyozzák, hogy *az irányelveknek, a gyakorlatnak a várandós nők speciális szükségleteire tekintettel kell biztosítania úgy a várandósok egészségét és biztonságát, mind a magzatok, újszülöttek élethez való jogát és biztonságát is.*

---

[6] 2006 előtt János Kórházban működött speciális, pszichiátriai ellátást igénylő várandósokkal foglalkozó osztály.

[7] Lásd a pszichiátriai betegek intézeti felvételének és az ellátásuk során alkalmazható korlátozó intézkedések szabályairól szóló 60/2004. (VII. 6.) ESzCsM rendelet 4. § (1) bekezdése, 5. § (3) bekezdése.

Az Egyesült Államok Igazságügyi Minisztériumának megbízásából készült, hivatkozott szakmai anyag kiindulópont lehet az egyes intézmények számára olyan saját belső szabályzatok, eljárásrendek megalkotásához, gyakorlat kialakításához, amelyek maximalizálják a biztonságot a fogvatartás, ellátás során, és a lehető legalacsonyabbra csökkentik a kockázatokat mind a várandós fogvatartottak és magzataik, újszülötteik, mind az egészségügyi és büntetés végrehajtási intézmények (az anyag a pszichiátriai és igazságügyi ellátó helyeket is ide sorolja) személyzete számára.

**Intézkedéseim**

A jelentésemben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásságok bekövetkezése lehetőségének *jövőbeni megelőzése* érdekében

1.) az Ajbt. 31. § (1) alapján – a fővárosi Szent Imre Egyetemi Oktató Kórház egyidejű tájékoztatása mellett – *felkérem*

- az *emberi erőforrások miniszterét*, hogy
    - szakértők bevonásával mielőbb dolgozzon ki egy, a pszichiátriai ellátást igénylő várandós nők, valamint a magzatuk, újszülöttjük biztonságát és érdekeit egyaránt szem előtt tartó komplex eljárásrendet;
    - tegye meg a szükséges intézkedéseket a közvetlen veszélyeztető magatartást tanúsító 16 év feletti kiskorúak ellátását biztosító gyermek és ifjúsági mentálhigiénés regionális koordinációs központok keretében az akut felvételes gyermek és ifjúságpszichiátriai osztályok, részlegek kialakítása érdekében;
    - vizsgálja meg a Szent Imre Egyetemi Oktató Kórház Pszichiátriai Osztálya által területi ellátási kötelezettsége nyomán ellátott térség nagyságát és az ahhoz engedélyezett ágyszám megfelelőségét annak érdekében, hogy átmenetileg se kerüljön sor betegek folyosón történő elhelyezésére, illetve, lehetővé váljon az ebédlő, illetve társalgó helyiség állandó, eredeti célra történő használata.
- az *országos tisztifőorvost*, hogy
    - a jelentésben feltárt visszásságokkal összefüggésben tegye meg a szükséges intézkedéseket;
    - intézkedjen annak érdekében, hogy az egészségügyi államigazgatási szerv feladatellátása során kiszámítható, alapos, a jogbiztonság követelményével összhangban álló gyakorlatot folytasson, különös tekintettel a betegjogok érvényesülését biztosító jogszabályi előírások betartásának ellenőrzésekor;

2.) az Ajbt. 32. § (1) alapján *felkérem*

- a Szent Imre Egyetemi Oktató Kórház főigazgatóját, hogy
    - soron kívül intézkedjen annak érdekében, hogy a betegekről vezetett egészségügyi dokumentáció naprakész és pontos legyen;
    - intézkedjen annak érdekében, hogy a Kórház Pszichiátriai Osztályának zárt részlegén a jövőben ne kerülhessen sor a kapcsolattartáshoz való jog indokolatlan korlátozására, ideértve a mobiltelefon automatikus elvételét;
    - intézkedjen, hogy a beteg személyek és hozzátartozóik számára elérhetővé váljanak a panaszmechanizmus különböző lehetőségeiről szóló információk;
    - végezzék el a korlátozó intézkedésekről szóló Eljárásrend revízióját az Eütv. előírásainak és a Rendeletnek a korlátozó intézkedésekre vonatkozó rendelkezéseit alapul véve;
    - intézkedjen annak érdekében, hogy a korlátozó intézkedésekről szóló Eljárásrend a Pszichiátriai Osztály zárt részlegén jól látható módon ki függesszék, és azt a Pszichiátriai Osztály minden orvos és ápoló munkatársa pontosan ismerje és be is tartsa;

- 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;
- intézkedjen arról – miután az emberi erőforrások minisztere a fentebbi ajánlásoknak eleget tett -, hogy ne kerüljenek betegek a folyóson elhelyezésre, illetve a Pszichiátriai Osztály zárt részlegének betegei számára kizárólagos ebédlő, illetve társalgó funkciójú, megfelelő helyiség álljon rendelkezésére.

- az OBDK főigazgatóját, hogy
  - intézkedjen annak érdekében, hogy a betegjogi képviselő rendszeresen tartson fogadóórát a Kórház Pszichiátriai Osztályának zárt részlegén;
  - intézkedjen annak érdekében, hogy amennyiben szükséges, és az érintett beteg kéri, a betegjogi képviselő nyújtson segítséget a panasz megfogalmazásában, leírásában és a címzetthez történő eljuttatásában;
  - a jelenlegi helyzetet áttekintve teremtse meg, hogy *rendszerszinten* a betegjogi képviselők az ország minden Pszichiátriai zárt részlegén fogadóórát tartsanak, segítséget nyújtsanak az érintett betegeknek panaszuk megfogalmazásában, leírásában és a címzetthez történő eljuttatásában;

3.) az Ajbt. 37. §-a alapján *felkérem* az *emberi erőforrások miniszterét,* hogy

- fontolja meg annak kezdeményezését, hogy jogszabályi szinten határozzák meg – a vonatkozó nemzetközi ajánlásokkal összhangban – a fekvőbeteg ellátásban az egy betegre jutó minimum élettér nagyságát, amelyhez igazodóan kell meghatározni az adott kórházi osztályon/szobában elhelyezhető ágyak számát;
- az AJB-410/2015. számú jelentésben tett ajánlásra adott válaszával összhangban kezdeményezzen jogszabály módosítást annak érdekében, hogy az időskorú betegek számára elérhetővé váljanak olyan ellátási formák, amelyek hozzásegítenek ahhoz, hogy ellátásukra ne a Pszichiátriai Osztály akut részlegén kerüljön sor;
- végezze el a pszichiátriai betegek intézeti felvételének és az ellátásuk során alkalmazható korlátozó intézkedések szabályairól szóló 60/2004. (VII. 6.) ESzCsM rendelet pontosítását, hogy a beteg számára tájékoztatáson alapuló beleegyezésének hiányában történő gyógyszerezés nem minősül önkéntes gyógyszerbevételnek, még abban az esetben sem, ha a beteg nem tiltakozik a gyógyszer bevétele ellen.

Budapest, 2016. április

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának**
**Jelentése**
**az AJB-4921/2016. számú ügyben**

Előadó: dr. Tasi Katalin

**Az eljárás megindulása**

A panaszos írásbeli beadvánnyal fordult Hivatalomhoz, melyben előadta, hogy a házassági bontó- és gyermek-elhelyezési perben jelenleg alperesi pozícióban vesz részt. A panaszos sérelmezte, hogy a felperes olyan pszichológusi szakvéleményt csatolt be, amelyben rá nézve annak ellenére szerepel terhelő vélemény, hogy a pszichológus nem vizsgálta, terápián, meghallgatáson vagy elbeszélgetésen vele nem vett részt. Kifogásolta azt is, hogy a pszichológus eljárását sérelmező panaszát többszöri áttétel után a Diplomások Területi Szervezete (DTSZ) sem bírálta el. A panaszbeadványban foglaltak alapján felmerült a jogbiztonság követelményével és a tisztességes hatósági eljáráshoz, valamint a jogorvoslathoz való joggal összefüggő visszásság gyanúja, így az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam. A vizsgálat sikeres lebonyolítása érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontja és (2) bekezdése alapján a Diplomások Területi Szervezetének elnökétől, valamint az Országos Bírósági Hivatal (OBH) elnökétől kértem tájékoztatást.

**Az érintett alkotmányos jogok és alapelvek**

- a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: *„Magyarország független demokratikus jogállam."* [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés];
- a tisztességes eljáráshoz való jog: „*Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni."* [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés];
- a jogorvoslathoz való jog: *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.„* [Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés].

**Az alkalmazott jogszabályok**

- a Polgári Perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (Pp.);
- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.);
- a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény (Pkbt.);
- az egészségügyben működő kamarákról szóló 2006. évi XCVII. törvény (Ekt.).

**A megállapított tényállás**

**1.** A panaszos beadványában előadta, hogy bontó- és gyermek-elhelyezési perében alperesként vesz részt. A per során a felperes a közös kiskorú gyermekükről magánkérésre, ellenszolgáltatás fejében elkészített pszichológiai véleményt terjesztett a bíróság elé. A pszichológiai véleményt jegyző pszichológus a vélemény kialakítása során csak a gyermeket vizsgálta, azonban a szakvéleményében a panaszosra kedvezőtlen állításokat rögzített. Ezekre a gyermek által előadottakból, illetve a gyermek vizsgálatából, válaszaiból, rajzaiból, megnyilvánulásaiból következtetett, a pszichológiai javaslatában pedig konkrét javaslatot tett az apai láthatás körülményeire. Indítványozta azt, hogy az alperes csak akkor vihesse láthatásra a kiskorú gyermeket, amikor képes kifejezetten csak a gyermekre koncentrálni, és ebben sem munkája, sem más tennivalója nem akadályozza.

A panaszos sérelmezte, hogy a pszichológus véleménye rá nézve úgy tartalmaz terhelő, a per során hátrányosan értékelhető megállapításokat, hogy ő maga soha nem találkozott a szakemberrel. Előadta félelmét, hogy a bizonyítékként csatolt szakvélemény a bíróság által kirendelt igazságügyi szakértőt is befolyásolhatja saját szakvéleményének kialakításában.

A szakvélemény kibocsátását és bírósági befogadását összességében etikátlannak találta, ezért panaszával a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal Miskolci Járási Hivatalához (a továbbiakban: Járási Hivatal) fordult. A Járási Hivatal BO-08R/018/05500-2/2015. számú, 2015. október 19-én kelt végzésében hatáskörének hiányát állapította meg, és a panaszt áttette a Magyar Orvosi Kamara (MOK) Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Területi Szervezete Etikai Bizottságához (a továbbiakban: Etikai Bizottság). Az Etikai Bizottság az E-7/17/1/2015/113. számú, 2015. október 26-án kelt végzésével az etikai eljárás lefolytatására irányuló kérelmet érdemi vizsgálat nélkül elutasította arra hivatkozással, hogy az érintett pszichológus nem tagja a MOK Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Területi Szervezetének, így tekintetében egyetlen etikai bizottság sem rendelkezik hatáskörrel. Egyúttal tájékoztatta panaszost, hogy 2015. szeptember 1-jétől *„a pszichológusok a Diplomások Területi Szervezetéhez tartoznak"*.

A panaszos 2015. november 13-án a Diplomások Területi Szervezetéhez (DTSZ) fordult beadvánnyal, és egyben kérdésével, hogy amennyiben a DTSZ sem rendelkezik hatáskörrel, kihez fordulhat. E kérelmére a hozzám címzett panaszbeadványa megtételéig, azaz 2016 júniusáig nem kapott választ. Ezért azt kérte, hogy vizsgáljam meg a válaszadás elmaradását, az érintett pszichológus etikai vizsgálat alá vonhatóságának kérdését, illetve hogy tegyek lépéseket annak érdekében, hogy a bírósági eljárásokban ne legyen mód nem igazságügyi szakértő pszichológus véleményét megrendelésre, az egyik félnek kedvező tartalommal benyújtani.

**2.** A panaszbeadványban foglaltak nyomán tájékoztatást kértem a DTSZ elnökétől, aki *megkeresésemre* a következőket tárta elém.

Álláspontja szerint a Járási Hivatal tévesen helyezte át az Etikai Bizottsághoz a panaszt, mivel az Ekt. általános szabálya szerint okleveles pszichológus nem lehet tagja az orvosi kamarának. Kiemelte, hogy az egészségügyi képesítés a pszichológia területén kizárólag a szakorvos, szakfogorvos, szakgyógyszerész és klinikai szakpszichológus szakképesítés megszerzéséről szóló 66/1999. (XII. 25.) EüM rendelet alapján klinikai szakpszichológus szakirányú szakvizsgával, 4 éves képzésben szerezhető meg.[1] Helyesen hivatkozott a MOK Területi Bizottsága arra, hogy a klinikai és mentálhigiéniai szakpszichológusok tevékenységének engedélyezése egészségügyi szolgáltatásként a Népegészségügyi Hivatalok tevékenységi köréhez tartozik. Tájékoztatott továbbá arról is, hogy *„[…] az egészségügyi szakmák kódjait és jegyzékét tartalmazó 2. számú mellékletben a pszichológia nem szerepel, vagyis a tevékenység végzéséhez nem szükséges és nem adható egészségügyi szolgáltatás nyújtására jogosító működési engedély"*. Rámutatott továbbá arra, hogy a panaszolt pszichológus nem rendelkezik egészségügyi képesítéssel. Mindezek alapján álláspontja szerint helyesen állapította meg a MOK Területi Bizottsága hatáskörének hiányát.

A MOK Területi Bizottság a végzéshez fűzött indoklásában zárójeles megjegyzésként utal a DTSZ megalakulására, ahová a „pszichológusok tartoznak". E tájékoztatás azonban nem volt helytálló, mert ahogyan a MOK tagja is csak egészségügyi végzettséggel rendelkező személy lehet, úgy a MOK DTSZ tagja is csak klinikai és mentálhigiéniai szakpszichológus lehet, hiszen erre a szervezetre is ugyanazok a jogszabályi feltételek vonatkoznak, amelyek alapján az etikai panaszt a MOK Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Területi Szervezete elutasította.

A panaszos beadványa megválaszolásának elmaradása kapcsán a DTSZ elnöke elismerte, hogy az Etikai Bizottság késéssel tárgyalta az ügyet, amely mulasztást a következőkkel magyarázta. A DTSZ 2015. szeptember 24-én alakult meg, az alakuló ülésen szavazategyenlőség miatt az Etikai Bizottság elnökét azonban nem sikerült megválasztani. A MOK alapszabálya szerint újabb jelölés és küldöttgyűlés alapján állt fel az Etikai Bizottság 2016 januárjában, így csak januári ülésén intézte a beadványt, megállapította hatáskörének hiányát és érdemben nem tárgyalta azt.

Az Etikai Bizottság elnöke utasította a szervezet irodavezetőjét, hogy tájékozódjon a Magyar Pszichológiai Társaság (a továbbiakban: MPT) titkárságán, hogy az érintett pszichológus tagja-e a társaságnak. Amennyiben ugyanis az MPT-ben tagsági viszonnyal rendelkezett volna, annak Etikai Bizottsága kivizsgálhatta volna a panaszt. Az MPT titkára elektronikus levélben arról tájékoztatta a DTSZ irodavezetőjét, hogy a pszichológus nem tagja az MPT-nek sem.

[1] E jogszabály hatálytalan 2012. szeptember 15-étől, a 22/2012. (IX.14.) EMMI rendelet helyezte hatályon kívül.

A DTSZ elnöke elektronikus levélben utasította az irodavezetőt, hogy a panaszost értesítse a hatáskör hiányáról, az irodavezető azonban egy hetes betegállomány után 2016. február 3-án *„önkényesen kilépett a DTSZ alkalmazásából, az iroda adminisztrációs és leltári átadása nélkül”.* 2016. március 18-tól a DTSZ elnökének személye is megváltozott, így a jelenlegi elnök nem tudja nyomon követni, hogy a panaszosnak a korábbi elektronikus formában megküldött tájékoztatását továbbították-e.

A gyermek-elhelyezési perben a peres fél magánfelkérésére írt és benyújtott pszichológiai vélemény kapcsán az elnök kifejtette, hogy álláspontja szerint gyermek-elhelyezési perben *klinikai és mentálhigiéniai szakpszichológus adhat szakvéleményt* bírói kirendelés vagy magánfelkérés alapján, de csak abban az esetben, amennyiben szerepel az Igazságügyi Minisztérium által kiadott szakértői névjegyzékben. A magánfelkérésre adott klinikai szakpszichológusi vélemény (még akkor is, ha a szakértői névjegyzékben szereplő szakember adja) *bírói mérlegelés tárgyaként álláspontja szerint tanúvallomásként értékelhető.* A panaszos konkrét ügyében a szakmai kompetenciával (szakvizsgával) nem rendelkező, nem igazságügyi szakértői vélemény a bíróság előtt sem képezheti komoly mérlegelés tárgyát. Mindezek alapján szakmai szempontból való bármilyen értékelése, a perben kiadott igazságügyi szakértői vélemény ismerete nélkül nem végezhető el kellő tárgyilagossággal, de a helyzetet tekintve sem. Álláspontja szerint az érintett pszichológus *csak tanúként léphetett volna be a per folyamatába*, nyilatkozatának mérlegelése pedig a bíróság kompetenciájába tartozik.

**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) bekezdés a) és d) pontja alapján a közigazgatási szervek, valamint a kötelező tagság alapján működő köztestületek az alapvető jogok biztosa által vizsgálható hatóságnak minősülnek. A panaszbeadvánnyal érintett kormányhivatal és a szakmai kamarák az Ajbt. szerint közigazgatási feladatot ellátó szervnek, illetve ilyen köztestületnek tekintendők, így tevékenységük vizsgálata az Ajbt. 18. §-a alapján ombudsmani hatáskörbe tartozik.

***II. Az alapvető jogok és elvek tekintetében***

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

Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”. Ugyanakkor a testület a 13/2013. (VI. 17.). AB határozatának indokolása során azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény negyedik módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi éllel 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."*

Ha összevetjük az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében, valamint az Alaptörvény XVIII. cikk (7) bekezdésében foglaltakat a korábbi Alkotmány 2. § (1) bekezdésének, illetve 57. § (5) bekezdésének szövegével, akkor megállapítható, hogy a jelen vizsgálat tárgyát képező *jogállamiság elve és jogbiztonság követelménye, valamint a jogorvoslathoz való jog* tekintetében nem hoz olyan érdemi 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 egyértelműségre, a követhetőségre és az érthetőségre.* A jogbiztonság ugyanakkor nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de *az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is*.

**2.** Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése tartalmazza, hogy mindenkinek joga van ahhoz, hogy *ügyeit a hatóságok* – 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 éllel 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 az alkotmánybírósági gyakorlatban olyan abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapjog 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.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a tisztességes eljárás követelménye egy 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*. 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 [vö. 6/1998. (III. 11.) AB határozat].

**3.** Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti. Az Alkotmánybíróság több beadvánnyal kapcsolatban is leszögezte annak fontosságát, hogy a jogorvoslathoz való jog alapvető célja a megfelelő, hatékony jogvédelem lehetőségének a megteremtése. Ennek következtében *tekintettel kell lenni arra, hogy ne csak formálisan valósuljon meg a jogorvoslat lehetősége*, hanem ténylegesen is alkalmas legyen arra, hogy betöltse szerepét a jogrendszerben. Ezen követelmények megsértésének leggyakoribb módja, amikor közvetett eszközökkel valósul meg a jogorvoslati jog csorbítása. Ilyen esetekben a jogorvoslathoz való jog formálisan megvan ugyan, tehát biztosított, azonban a gyakorlása a sérelmek megoldását nem, vagy nem megfelelő módon teszi csak lehetővé.

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, mintegy hangsúlyozva, hogy a jogorvoslatról való tájékoztatás nem múlhat az egyes hatóságok mérlegelésén, belátásán. Több esetben rámutattam már arra, hogy a közigazgatási eljárásokon kívül eső eljárásokban is eleget kell tenni a jogorvoslati lehetőségekről való tájékoztatásnak. *A jogorvoslati lehetőség biztosítása tehát nem pusztán formai (jogszabály biztosítja vagy kizárja), hanem tartalmi (ténylegesen biztosítva volt-e) kérdés.*

### *III. Az ügy érdeme tekintetében*

#### *1. A panaszos beadványának elintézése tekintetében*

A panaszos beadványát első alkalommal az elbíráló szerv az általa vélelmezett hatáskörrel bíró szervezethez tette át, második alkalommal pedig az eljáró szerv nem áttételről intézkedett, hanem tájékoztatta – egyébként tévesen – a panaszost a vélelmezett hatáskörrel rendelkező szervről. Álláspontom szerint mindkét szerv eljárása aggályokat vet fel, mert a minimálisan elvárt, az eljárás legalitására vonatkozó követelmény sem teljesült. Az Alkotmánybíróság gyakorlata egyértelmű abban, hogy *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.*

Az első esetben az eljáró szervnek – hatásköre hiányának megállapítása esetén – alaposan meg kellett volna győződnie arról a kérdésről, hogy a szerv, amelyhez a panaszt átteszi, ténylegesen rendelkezik-e annak elintézésére hatáskörrel. A második esetben pedig a MOK Etikai Bizottsága adott téves tájékoztatást a DTSZ hatásköréről. A tévedésekre és a mulasztásokra nem lehet kielégítő magyarázat, hogy a panaszos által kifogásoltak elbírálására jelenleg nem létezik közigazgatási, sem köztestületi fórum: az eljáró szerveknek ugyanis az erre vonatkozó joganyag felkutatása után erről a tényről helyes tájékoztatást kellett volna nyújtaniuk panaszosnak.

Az ügyben végleges és pontos tájékoztatást megadó szervezet, a DTSZ részéről az eljárás ugyancsak aggályos volt, a hónapokig elhúzódó válaszadás nem egyeztethető össze a tisztességes hatósági eljárás jogával.

Tudomásul veszem, hogy a DTSZ szervezetén belüli átalakítás, illetve az átalakulási és vezetőválasztási eljárás során zajló munkaügyi szervezési feladatok megoldása, illetve ellátatlansága valóban akadályozhatta átmenetileg az ügyintézést, azonban a mulasztásra ez sem lehet magyarázat. Egy intézményben az átmeneti szabályok alapján feladatkör nem maradhat betöltetlen, és feladat, különösen ügyféli panasz nem maradhat elintézetlen.

*Mindezek alapján megállapítom, hogy a panaszos beadványát intéző szervek eljárásukkal, a téves anyagi jogi tájékoztatás nyújtásával, illetve a válaszadás elmulasztásával a panaszos tisztességes hatósági eljáráshoz való jogával összefüggő visszásságot okoztak.*

***2. A jogorvoslati jog, és az egyes – egészségügyi szakképesítéssel nem rendelkező – pszichológusok etikai eljárás alá vonhatóságával kapcsolatban***

Az egészségügyi felsőfokú szakirányú szakképesítés megszerzéséről szóló 22/2012. (IX. 14.) EMMI rendelet 6. § (1) bekezdése szerint szakpszichológus szakképesítést egyetemi vagy mesterképzési szakon megszerzett pszichológia vagy egészségpszichológia szakképzettséggel rendelkezők szerezhetnek. Az EMMI rendelet 6. § (2) bekezdése alapján a pszichológus vagy egészségpszichológus szakképzettséggel rendelkezők által megszerezhető alap szakképesítéseket a 8. melléklet, a szakpszichológus szakképesítéssel rendelkezők által megszerezhető ráépített szakképesítéseket a 9. melléklet tartalmazza.

Az Ekt. 1. § (1) bekezdése alapján az egészségügy területén működő szakmai kamarák az orvosok és fogorvosok, gyógyszerészek, egészségügyi szakdolgozók önkormányzattal rendelkező szakmai, érdek-képviseleti köztestületei. Az Ekt. 1. § (2) bekezdése szerint az egészségügy területén szakmai kamaraként a Magyar Orvosi Kamara, a Magyar Gyógyszerészi Kamara, és a Magyar Egészségügyi Szakdolgozói Kamara működik. A Magyar Orvosi Kamara tagja csak *egészségügyi szakképesítéssel* rendelkező személy lehet, ahogyan a MOK szervezeti egységeként működő DTSZ tagja is csak egészségügyi szakképesítéssel, azaz a korábban hivatkozott pszichológiai alapképzésre ráépülő szakpszichológusi képesítéssel rendelkező személy lehet.

Mindezen rendelkezések ismeretében a vizsgálatom *két alapkérdést* kívánt körüljárni:

Kérdés egyrészt, hogy akkor, ha a kifogásolt pszichológus rendelkezett volna egészségügyi képesítéssel, és a kamara etikai bizottságának hatáskörébe tartozott volna a panasz elbírálása, (vagy ha önkéntes alapon tagja lett volna a MPT-nek, és ott kezdeményezhető ellen etikai eljárás) nyújtott-e volna hathatós védelmet panaszosnak. Ennek megválaszolásához a *kamarák funkcióját* kell megvizsgálni. A köztestületként működő kamarák elsősorban szakmai szervezetek, melyek az adott szakmai tevékenységet irányítják, céljukat az adott szakma képviselőinek nyújtott szakmai, érdekképviseleti és érdekvédelmi segítségnyújtásban határozzák meg, és további funkciójukat a szakmai-etikai alapú normák meghatározásában, a fegyelmi jogkör gyakorlásában határozzák meg. A kamarák célja tehát a szakma és annak képviselőinek védelme, a szakma tagjainak tömörítése, az önkormányzatiság elve melletti érdekképviselete, a tagok jogainak és érdekeinek védelme.

Nyilvánvaló, hogy a szakma érdekeinek, egyben pedig a minimálisan elvárható szakmaiság követelményének védelme megköveteli, hogy *a kamara a saját tagjaival szemben is védje a szakmát, a szakmailag kifogásolt tevékenység végzésre irányuló panasz esetén etikai eljárást folytasson le, és jogkövetkezményt alkalmazzon*. Ennek az eljárásnak azonban a fő célja a szakma és a kamarai közösség védelme, a minőség, a tevékenység végzésére irányadó elvárható szakmaiság megőrzése, és nem a szakma képviselőjével kapcsolatban álló ügyfelek jogainak védelme. Mindezt erősíti az is, hogy a kamarák keretein belül folytatott etikai vagy fegyelmi eljárások során született érdemi döntésekkel szemben az eljárást kezdeményező panaszos nem élhet fellebbezéssel, mert nem rendelkezik jogorvoslati joggal. Ez a szabályozási mód azért alakult így, mivel a kamara nem az egymással érdekellentétbe került felek, a kívülálló érdekelt és szakértő közötti jogvita független elbíráló fóruma. Ha tehát a kamara az etikai elvek érvényesülésében nem lát olyan törést, amelyért – szerinte – a kamara tagja felelőssé tehető, úgy az eljárást befejezettnek tekinti, illetőleg marasztalás esetén az érintett tagnak ad lehetőséget arra, hogy másodfokon megvédje magát.

Ha valakinek a kamarai tag vélelmezetten kárt okozott, az érintett fél polgári bírósághoz fordulhat, bűncselekmény alapos gyanúja esetén pedig feljelentéssel élhet. A bíróságot, illetve hatóságot a kamara döntése önmagában nem befolyásolja.

Mindezek alapján rá kell mutatnom arra, hogy a vizsgált esetben önmagában a kamarai etikai eljárás nem orvosolta volna panaszos vélt vagy valós sérelmét, hiszen annak semmilyen hatása nem lett volna a bírósági alapeljárásra, azaz a gyermek-elhelyezési és bontóperre.

A továbbiakban azt kell vizsgálni, hogy a csak pszichológiai alapképzéssel rendelkező, de önkéntesen köztestületbe be nem lépő, praktizáló pszichológusok sérelmezett eljárásai ellen ügyfeleiknek, kezeltjeiknek *milyen lehetőségük van kifogást emelni, panasszal élni, ezt milyen fórumon tehetik meg*. Nyilvánvaló, hogy a pszichológus szakma alapképzését teljesítők vannak a legtöbben a szakmán belül. Kérdés, hogy a pszichológusokkal páciensi viszonyba kerülő állampolgárok életére jelentős hatást gyakorló hivatás képviselőinek eljárása ellen milyen fórumon emelhető panasz, és hogy ez jogsérelem orvoslására, vagy etikai vétség feltárására és szankcionálására alkalmas-e.

Magyarországon jelenleg két egyesület látja el a pszichológusok érdekvédelmét, taggá válni azonban nem kötelező a tevékenység gyakorlásához. A *Magyar Pszichológusok Érdekvédelmi Egyesülete és a MPT közös Etikai Kódexet (a továbbiakban: Etikai Kódex) fogadott el* az általánosan elfogadott szakmai szabályok alapján. Az Etikai Kódex értelemszerűen nem általános magatartásszabályokat rögzítő jogszabály, hanem a hivatkozott két szervezet tagjaira nézve kötelező szabályzat, csak e két szervezet tagjain kérhető számon annak betartása. A két szervezet közös Etikai Bizottságot tart fenn a tagjai által tanúsított, az Etikai Kódexbe ütköző magatartások kivizsgálására.

Mindezek alapján megállapítható, hogy a pszichológus alapképzéssel rendelkező, és tevékenységet folytató személy e minőségében folytatott pszichológiai tevékenységéért etikai felelősségre akkor vonható, ha önkéntesen tagja a két érdekvédelmi szervezet egyikének. Jogi felelősségre pedig speciális szabályok szerint nem, csak a polgári jog, büntetőjog, munkaviszony keretében folytatott tevékenység esetében pedig egyes munkajogi részletszabályok szerint perelhetők. A vizsgált esetben az is releváns, hogy a panaszolt pszichológus és a panaszos nem álltak egymással „orvos-beteg" viszonyban, következésképpen polgári jogi viszonyban sem.

Kérdésként merül fel végül, hogy a jogorvoslathoz való jog kapcsán *kiterjed-e az állam intézményvédelmi kötelezettsége arra, hogy hivatalos panaszfórumot tartson fenn e területen*. Álláspontom szerint mindez alkotmányosan nem lehet kikényszeríthető kötelezettség az állammal szemben, hanem a törvényalkotó mérlegelési körébe tartozó kérdés, a jogállami minimum ugyanis ebben a helyzetben a bírósági jogvédelem biztosítása, amely nyilvánvalóan rendelkezésre áll. Mindazonáltal a jogalkotó számára semmi nem zárja ki, hogy amennyiben tömegesen jelentkeznek ezen a területen állampolgári igények, akkor egy külön panaszfórum felállításáról rendelkezzen.

### *3. A szakképesítéssel nem rendelkező pszichológusok szakvéleményeinek bírósági eljárásban való figyelembe vehetősége kapcsán*

Vizsgálatom során azt is áttekintettem, hogy a sérelmezett eljárás, és annak lehetséges, a panaszos által felsorolt következményei mennyire lehetnek érdemi kérdések, problémák bírósági eljárásban általában, illetve a független bírói kar mennyire felkészült a hasonló esetekre, valamint a bírói gyakorlat, az igazságszolgáltatási rendszeren belüli szabályok nyújtanak-e kellő garanciát a panaszos által vázolt esetleges hátrányos következmények kivédésére. Hatáskör hiányában értelemszerűen eleve nem vizsgálhattam azt, hogy egy konkrét bírósági eljárásban a bizonyítás során felmerült-e bármilyen alapjogi aggály vagy probléma.

A Pp. alapelvei értelmében bármilyen bizonyítási eszköz felhasználható a perben, ami alkalmas arra, hogy a bíró meggyőződjön a tények fennállásáról vagy fenn nem állásáról, nemcsak a törvényben felsorolt bizonyítási eszközök (tanú, szakértő, okirat, szemle, és egyéb tárgyi bizonyíték). A *bizonyítékok szabad mérlegelésének elve* alapján pedig a bíró a bizonyítékok értékelésénél nincs kötve alakszerű bizonyítási szabályokhoz, a bizonyítás meghatározott módjához, a felek előadását a maguk összességében értékeli, illetve meggyőződése szerint bírálja el.

A Pp. 177. § (1) bekezdése értelmében a szakértői bizonyítás feltétele valamely perben jelentős tény, vagy körülmény megállapításához különleges szakértelem szükségessége. Ennek megítélése a bíróság szuverén mozgástere, mert csak a bíró döntheti el, hogy meddig terjednek a saját ismeretei és miben szükséges annak valamilyen különleges szakértelemmel kívülről történő kiegészítése. Ezt azonban köteles az adott kérdésben a bizonyítás terhét viselő fél tudomására hozni akként, hogy tájékoztatja őt a szakértői bizonyítás szükségességéről, továbbá a szakértői díj előlegezésének, valamint viselésének szabályairól. Ezek megismerése alapján kerül a bizonyító fél abba a helyzetbe, hogy a szakértő kirendelésére irányuló bizonyítási indítványa megtételéhez szükséges összes adat és ismeret a rendelkezésére áll. Ha a szakértői bizonyítás a tájékoztatás hiányára visszavezethető ok miatt marad el, akkor azt olyan lényeges eljárási szabálysértésként értékelik, mely az első fokú eljárás megismétlését teszi szükségessé.

A bíróság a peranyag felek általi szolgáltatásával kapcsolatos tájékoztatási kötelezettségét pontosította és értelmezte a Legfelsőbb Bíróság 1/2009. (VI. 24.) PK véleményében. Ennek 5. pontja szerint a bíróságnak az ellenérdekű felet, ha a bizonyító fél által előterjesztett bizonyítási eszközök bizonyító erejét vitatja erre vonatkozóan a bizonyításra kötelezett féllel azonos körben kell tájékoztatnia. A fentiek alapján tehát nincs kizárva az, hogy a vizsgált ügyben akár a panaszos, akár más, hasonló ügyekben pedig az ellenérdekű fél is magánszakértő szakvéleményét terjessze elő a bíróságnál és az sem, hogy indítványozza igazságügyi szakértő kirendelését a bíróságnál.

A *magánszakvélemények perbeli elfogadottságával és jogi értékelésével* kapcsolatban az Országos Bírósági Hivatal (OBH) elnökétől kapott tájékoztatás szerint a fél által becsatolt magánszakértő véleménye több funkciót tölthet be a per során. A Kúria Joggyakorlat Elemző Csoportjának *„A szakértői bizonyítás a bírósági eljárásban”* című összefoglaló véleményében[2] öt csoportot különböztet meg. Eszerint a magánszakértői vélemény a tényállástól és az ügy körülményeitől függően lehet

1. akár a fél személyes előadásaként (BH2004.59.),
2. akár ugyanezen minősítését megtartva, ám a bizonyítékok körében (BH2007.192.),
3. a fél személyes előadásaként, amely alkalmas a bíróság által a Pp. 177. § (1) bekezdése szerint kirendelt perbeli szakértő szakvéleményének aggályossá tételére (BDT.2003.759),
4. befogadható a magánszakvélemény a bizonyítékok körébe (BDT.2001.181., BH2003.17.),
5. elfogadható a magánszakvélemény a Pp. 166. § (1) bekezdésében (mely csupán példálózó felsorolását adja a bizonyítékok körének) nem említett, sui generis bizonyítási eszközként, melyet a bíróság a szabad bizonyítás keretein belül értékelni köteles, ez utóbbi esetben, ha a magánszakvélemény ellentétes a bíróság által kirendelt szakértő szakvéleményével, az ellentmondásokat fel kell oldani (BH.2012.175., BH2010.186., BDT2005.1092.).

Annak megítélése, hogy az adott magánszakértői vélemény e fenti lehetőségek közül miként értékelendő, *szoros összefüggésben áll a magánszakértői vélemény tartalmával, megalapozottságával, és az adott ügy tényállásával és minden esetben egyedileg mérlegelendő*. Ha a fél által felkért magánszakértő véleménye pusztán a fél keresetében előadott tényállást tükrözi vissza, avagy a kereseti kérelem részletes kimunkálására irányul, *a magánszakvéleményt nem lehet bizonyítékként értékelni, pusztán a fél személyes előadásaként*. Ha az ügy összes körülménye, és a tartalma alapján a magánszakvélemény alkalmas arra, hogy a bizonyítékok körében értékelje a bíróság a Pp. 166. § (1) bekezdésében nem nevesített *sui generis, egyéb bizonyítási eszközként, a magánszakvélemény akkor sem léphet a bíróság által kirendelt szakértő szakvéleményének a helyébe, azt nem pótolhatja*. Ez esetben a magánszakvélemény pusztán arra alkalmas, hogy aggályossá tegye a perben kirendelt szakértő szakvéleményét, *ilyenkor egy szakértői vélemény, és egy egyéb, sui generisként minősülő bizonyíték áll egymással szemben, nem pedig két egyenértékű szakvélemény* (BDT2001.444.), így a bíróságnak az ellentmondások feloldása érdekében a Pp. 182. § (3) bekezdése szerint kell eljárnia. Ha az ellentmondásokat nem sikerül feloldani, előállnak az új szakértő kirendelésének feltételei. Nincs akadálya annak, hogy a magánszakértő rendeljék ki, ha megfelel az igazságügyi szakértőkről szóló törvény feltételeinek. Fentieken túl a magánszakértő megjelenhet tanúként a perben, továbbá a fél által becsatolt magánszakértői vélemény a Pp. 199. §-a szerinti okirati bizonyítékként is értékelhető, mint okirat.

[2] Lásd: Dr. Molnár Ambrus: A magánszakértői vélemény perjogi helyzete a polgári peres eljárásban.

Kérdés, hogy az eljárás során kirendelt pszichológus szakértő véleményét befolyásolhatja-e a korábban az egyik fél által becsatolt magánszakértő által elkészített pszichológiai vélemény. Az igazságügyi szakértőkről szóló 2016. évi XXIX. törvény 3. § (1) bekezdése alapján az igazságügyi szakértő feladata, hogy a hatóság kirendelése vagy megbízás alapján, a tudomány és a műszaki fejlődés eredményeinek felhasználásával készített szakvéleménnyel, a függetlenség és pártatlanság követelményének megtartásával döntse el a szakkérdést, és segítse a tényállás megállapítását. A Magyar Igazságügyi Szakértői Kamara Etikai Kódexének 8. §-a szintén rögzíti az igazságügyi szakértő tárgyilagos, pártatlan, befolyásmentes eljárásának kötelezettségét.

Mindezek alapján megállapítható, hogy a bíróság által kirendelt igazságügyi szakértőnek a feladata során mind a törvényben, mind a szakmai és etikai szabályzatokban megfogalmazott szigorú követelményeknek kell megfelelnie. E kötelezettsége attól függetlenül fennáll, hogy a fél által felkért magánszakértő szakvéleményét a bíróság a fél előadásként, vagy a bizonyítékok körében értékeli-e. *A fentiek alapján megállapítom, hogy a szakértői vélemények felhasználása, értékelése kapcsán a panaszbeadványban foglalt aggodalmak a szabályozás és a bírói gyakorlat kapcsán nem igazolhatóak, így nem merül fel a tisztességes eljáráshoz való joggal vagy a jogállamiság elvével összefüggő visszás helyzet.*

Megjegyezni kívánom, hogy – amint arra *az AJB-7766/2013. számú jelentésemben* már rámutattam – a gyermekeket érintő peres ügyekben, így különösen a gyermekek elhelyezéséről szóló eljárásokban *nagy szerepe van a szakértői véleményeknek*. Kutatások[3] szerint az utóbbi területen azon bírósági döntések aránya, ahol a bíróság eltért az igénybe vett pszichológus szakértő szakvéleményétől, még a 10 százalékot sem érte el, a szakvélemények megállapítása a legtöbb esetben eldönti a pert. Nem véletlen, hogy a felek igyekeznek mindent megtenni az álláspontjukat alátámasztó szakvélemény beszerzése, a bíróság meggyőzése érdekében. *Lényeges ezért, hogy – a jogi garanciákon túl – a bírák tisztában legyenek e szakvélemények tartalmára, elkészítésére vonatkozó minimum szabályokkal, hogy képes legyenek kiszűrni azon „szakvéleményeket", amelyek ezeknek nem felelnek meg.*

**Intézkedéseim**

A jelentésemben feltárt, alapvető jogokkal összefüggő visszásság jövőbeni megelőzése érdekében az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján *felkérem*

1) Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal Miskolci Járási Hivatalának hivatalvezetőjét, illetve a Magyar Orvosi Kamara Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Területi Szervezetének elnökét, hogy a jövőben fordítson nagyobb figyelmet a hatásköri szabályok feltárására, és az ügyfelek pontos tájékoztatására.
2) a Magyar Orvosi Kamara Diplomások Területi Szervezetének elnökét, hogy a jövőben a szervezethez érkező beadványok megválaszolására nyitva álló határidőket tartsa és munkatársaival tartassa be.

Budapest, 2016. december

Székely László sk.

[3] Lásd különösen dr. Grád András - dr. Mede Lilla - dr. Jánoskuti Gyöngyvér - dr. Kőrös András: Az igazságügyi pszichológusi szakvélemény szerepe a gyermekelhelyezési perekben.

**Az alapvető jogok biztosának**
**Jelentése**
**az AJB-195/2016. számú ügyben**

Ügyintéző: dr. Zséger Barbara

**Az eljárás megindulása**

A panaszos beadványa szerint rendőrségi intézkedés során fényképet készítettek róla, amit később nyilvánosságra hoztak.

A panasz alapján felmerült az emberi méltósághoz és 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, amelynek során tájékoztatást kértem a Bács-Kiskun Megyei Rendőr-főkapitányságtól és a Kecskeméti Rendőrkapitányságtól.

**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)

Személyes adatok védelméhez való jog: *„Mindenkinek joga van személyes adatai védelméhez, valamint a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez."* (Alaptörvény VI. cikk /2/ bekezdés)

**Az alkalmazott jogszabályok**

A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Rtv.)

Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Info tv.)

A rendőrség szolgálati szabályzatáról szóló 30/2011. (IX. 22.) BM rendelet (a továbbiakban: Szolgálati Szabályzat)

**A megállapított tényállás**

2015. július 26-án 18.00 óra után bejelentés érkezett a rendőrség ügyeletére, amely szerint egy kecskeméti lakás erkélyén egy fiatalember öngyilkossággal fenyegetőzik. A Kecskeméti Rendőrkapitányság rendőrei a megyei tevékenység-irányító központ utasítására megjelentek a panaszos (anya és fia) lakásán, ahol a fiú mezítláb az erkélyajtó kitört ablaküvegének szilánkjain állt, lábán vérző sérülésekkel, és azzal fenyegetőzött, hogy kiugrik az erkélyről.

Az intézkedő rendőrök – mivel álláspontjuk szerint a késedelem veszéllyel járt volna – a kényszerítő eszközök alkalmazására irányuló felszólítást mellőzték, majd testi kényszert alkalmazva, a panaszost a szobába vezették. A panaszos ellenállást tanúsított, próbált kiszabadulni a rendőrök intézkedése alól. Ezért vele szemben – 2015. július 26-án 18 óra 50 perckor – bilincset alkalmaztak, majd a panaszos ruházatát átvizsgálták. Az intézkedő járőrök – a folyamatos ellenállás és az öngyilkossági szándék hangoztatása miatt – az ügyeletestől segítséget és mentőt kértek a helyszínre, ahová 19.00 órakor érkezett további két rendőr és a mentőautó.

A mentősök a panaszost rendőri segítség mellett a Bács- Kiskun Megyei Kórház Traumatológiai Osztályára szállították. Az eredetileg intézkedő két rendőr a mentőben ülve kísérte a panaszost, a helyszínre később érkező másik két rendőr pedig a szolgálati gépjárművel követte őket. Mivel a panaszos a kórházban is ellenállt az intézkedésnek és az orvosi ellátásnak, az orvos kérésére az intézkedő rendőrök a bilincset a vizsgálat ideje alatt sem vették le a kezéről, illetve testi kényszerrel (lefogással) igyekeztek a kezelést elősegíteni.

A sebészeti ellátását követően a panaszost beutalták a pszichiátriai osztályra. A rendőrök a mentősök kérésére oda is elkísérték. A bilincset 19 óra 50 perckor vettél le a panaszosról, amikor a pszichiátriai osztálynak átadták.

Az intézkedésben részt vevő rendőrök egyike a traumatológiai ellátás során saját mobiltelefonjával fényképet készített a panaszosról és két rendőrről. A fényképen a panaszos a kezelő kocsin/ágyon megbilincselve, hason fekszik, arccal a kamera felé, miközben az egészségügyi személyzet a háttérben a lábán lévő sebeket látja el. A panaszos arca tisztán felismerhető, eltorzul a fájdalomtól és a tehetetlenségtől. A képen két intézkedő rendőr is látható, amint az ágy másik oldalán könyökükkel leszorítják a panaszost. Az egyik rendőr a kezében egy orvosi eszközt (ollót) is tart. Mindketten arccal a kamerába néznek és a felfelé mutató hüvelykujjal jelzik, hogy „minden rendben". Arcukon mosoly, miközben a panaszos láthatólag szenved.

A fényképet az azt készítő rendőr egy csoportos felhasználást lehetővé tevő alkalmazáson (viberen) továbbította. A rendőrség nyilatkozata szerint a fényképet az említett alkalmazás zárt, rendőrökből álló csoport tagjai kapták csak meg, azt nem terjesztették nyilvánosan. Ezzel szemben megállapítható, hogy a kép kikerült a zárt viber csoportból és több ismert internetes hírportálon is megjelent (Blikk, HVG, Index, Kecskemét Online, 24.hu, tények.hu). A panaszos a képek megjelenése után munkahelyét elveszítette.

Az intézkedést követő parancsnoki kivizsgálás szerint a rendőri intézkedések (igazoltatás, ruházat átvizsgálása, biztonsági intézkedés, testi kényszer, bilincs használata) jogszerűek és szakszerűek voltak, megfeleltek az arányosság követelményének. A panaszos orvosi ellátása során az ápoló megkérte a jelen lévő rendőrök egyikét, hogy fogja meg az ollót. Az ollót tartó rendőr, miután a panaszos talpán lévő sebeket összevarrták, megkérte társát, hogy „örökítse meg az intézkedést". Ezzel azt kívánták rögzíteni, hogy „a betegágy mellett is az egészségügyi személyzetnek segítséget nyújtva teljesítik kötelességüket", „az öngyilkosságot megkísérlő személy biztonságban van". A rendőrség szerint a non verbális gesztusokkal „az életet mentő sikeres rendőri intézkedés" miatt érzett örömöt fejezték ki. A kecskeméti kapitányság vezetője a fényképfelvételre tekintettel fegyelmi eljárást rendelt el, amelynek eredményeképpen az egyik rendőr fegyelmi felelősségét megállapították és megrovásban részesítették.

**A vizsgálat megállapításai**

**1. A hatásköröm tekintetében**

A feladat- és hatáskörömet, valamint az ezek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, kötelező tagság alapján működő köztestület, a Magyar Honvédség, rendvédelmi szerv, közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv e jogkörében, nyomozó hatóság vagy az ügyészség nyomozást végző szerve, közjegyző, törvényszéki végrehajtó, önálló bírósági végrehajtó vagy közszolgáltatást végző szerv (a továbbiakban együtt: hatóság) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 1. § (5) bekezdése értelmében a vizsgálattal érintett Kecskeméti Rendőrkapitányság rendvédelmi szerv, így tevékenységének vizsgálatára rendelkezem hatáskörrel.

**2. Az alapvető jogok és az ügy érdeme 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.

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) A rendőri intézkedések törvényességének értékelése**

A szóban forgó rendőri intézkedésről készült jelentés szerint a panaszossal szemben a következő Rtv. szerinti intézkedéseket foganatosították: igazoltatatás (Rtv. 29. §), személyi szabadságában korlátozott személy átvizsgálása (Rtv. 31. §), biztonsági intézkedés az önmagát vagy mást veszélyeztető állapotban lévő személy érdekében (Rtv. 37. § b.) pont) és intézkedés az öngyilkosság lehetőség szerinti megakadályozására (Rtv. 37. § c.) pont). Ezen túlmenően kényszerítő eszközt, testi kényszert (Rtv. 47. §) és bilincset is alkalmaztak (Rtv. 48. § a) pont).

Az intézkedésről és a kényszerítő eszközök alkalmazásáról szóló jelentés szerint a rendőrök az önkárosítás megakadályozása érdekében használtak előzetes figyelmeztetés nélkül bilincset, mert úgy ítélték meg, hogy a késedelem veszéllyel járt volna. A jelentések az esemény rövid leírásával és a panaszos magatartásával kapcsolatban a következőket tartalmazzák: a bejelentés szerint a panaszos őrjöngött és késsel fenyegetőzött. A helyszínre érkező rendőrök betört ablakok között találták az öngyilkossággal fenyegetőző panaszost, aki az intézkedés során végig zavartan viselkedett. A parancsnok mérlegelése szerint az intézkedések és a kényszerítő eszköz alkalmazása jogszerű és szakszerű volt, ez utóbbi megfelelt az arányosság követelményének is.

Az Rtv. 29. § (1) bek. a) pontja szerint a rendőr a feladata ellátása során igazoltathatja azt, akinek a személyazonosságát a közrend, a közbiztonság védelme érdekében, bűnmegelőzési vagy bűnüldözési célból, a tartózkodása jogszerűségének megállapítása céljából, közlekedésrendészeti ellenőrzés során, továbbá az igazoltatott vagy más természetes, illetve jogi személy és egyéb szervezet jogainak védelme érdekében kell megállapítani. Az igazoltatásra az Rtv. idézett rendelkezése értelmében tehát csak akkor kerülhet sor, ha az Rtv-ben megállapított valamely feltétel fennáll. A rendelkezésemre bocsátott, intézkedésről készült rendőri jelentés szerint a panaszost a közrend, a közbiztonság, illetve saját és más jogainak védelme érdekében igazoltatták. A szóban forgó rendőri intézkedésnek tehát *megvolt a jogalapja*.

A rendőrök az Rtv. 37. §-a alapján biztonsági intézkedést alkalmaztak a panaszossal szemben. Az Rtv. 37. § b) és c) pontjai szerint a rendőr az önveszélyes állapot … megszüntetése … érdekében intézkedik az önmagát vagy mást veszélyeztető állapotban lévő személy orvosi vizsgálatára, és közreműködik az egészségügyi intézetbe történő szállításában, továbbá intézkedik az öngyilkosság lehetőség szerinti megakadályozására. Az eljáró rendőrök mentőt kértek a helyszínre, és a panaszos kórházba szállították. Az eljáró rendőrnek ezen intézkedés előtt kötelessége – orvosi szakismeret nélkül – a szükséges *mérlegelés* lefolytatása és annak eldöntése, hogy a panaszos zavartsága eléri-e a veszélyeztető állapot szintjét és *magatartása megalapozza-e* a biztonsági intézkedés alkalmazását. Különösen fontos ez a mérlegelés azért, mert a biztonsági intézkedés említett esetei a személyes szabadság korlátozásával járnak.

A rendelkezésemre bocsátott dokumentumok (rendőri jelentések) és az a körülmény, hogy a kiérkező mentősök, illetve később az orvosok a panaszos kórházba szállítása, végül pszichiátriai osztályra utalása mellett döntöttek, azt támasztják alá, hogy a panaszos valóban veszélyeztető állapotban volt. Megállapítottam, hogy a biztonsági intézkedés kellő *jogalappal bírt, a rendőrség intézkedése megfelelt a jogszabályi előírásoknak, adekvát volt a panaszos zavart viselkedése miatt.* A panaszossal szemben a rendőrök az előző intézkedéseket követően testi kényszert alkalmaztak, majd megbilincselték. A bilincset 60 perc elteltével, a pszichiátriai osztályra érkezéskor távolították el. A kényszerítő eszközök alkalmazásával összefüggésben azt vizsgáltam, hogy fennálltak-e az alkalmazás *törvényi feltételei* és érvényesült-e az *arányosság*, illetve a *fokozatosság* követelménye. Az Rtv. 61. § (1) bekezdése szerint a kényszerítő eszköz alkalmazására az érintettet – ha az eset körülményei lehetővé teszik – előzetesen figyelmeztetni kell. A vizsgált esetben a rendőröknek a panaszos önmagát veszélyeztető magatartása miatt erre nem volt lehetősége, a helyszínen való megjelenést követően azonnal intézkedniük kellett. Álláspontom szerint az eset körülményei valóban nem tették lehetővé az előzetes figyelmeztetést, így annak elmaradása nem volt jogszerűtlen. Az Rtv. 47. §-a úgy rendelkezik, hogy a rendőr – intézkedése során – az ellenszegülés megtörésére testi erővel cselekvésre vagy a cselekvés abbahagyására kényszerítést (testi kényszert) alkalmazhat. A Szolgálati Szabályzat 40. § (1) bekezdése szerint a megfogás, a leszorítás, az elvezetés vagy más, a rendőr által fizikai erőkifejtéssel alkalmazott, valamely cselekvésre vagy cselekvés abbahagyására irányuló kényszerítés (a továbbiakban: testi kényszer) akkor alkalmazható, ha a rendőri erőfölény vagy az intézkedés alá vont személy állapota, magatartása folytán a rendőri intézkedés eredményessége ezzel biztosítható. *A panaszos lefogására, szobába vezetésére ellenállásának leküzdése, önkárosításának megakadályozása érdekében volt szükség, a testi kényszer alkalmazásának tehát volt jogalapja.*

Az Rtv. 48. §-a értelmében a rendőr bilincset alkalmazhat a személyi szabadságában korlátozni kívánt vagy korlátozott személy önkárosításának, támadásának, szökésének megakadályozására, és ellenszegülésének megtörésére. Az Rtv. tehát taxatív szabályozást tartalmaz, felsorolva azon feltételek körét, amelyek fennállása esetén szóba jöhet a kényszerítő eszközök közül a bilincs alkalmazása. A bilincs alkalmazásával kapcsolatban a jelentés egyértelműen az Rtv. 48. § a) pontját jelöli meg, tehát erre az önkárosítás megakadályozása érdekében került sor. Ebben az esetben a *bilincs alkalmazásának* – az általános garanciális követelményeken kívül – *két törvényi feltétele* van: az érintett önkárosító magatartásának közvetlen veszélye és az, hogy vele szemben személyi szabadságot korlátozó rendőri intézkedés alkalmazása történjen. A kiérkező mentősök véleménye alapján a panaszos kórházba szállítása indokolt volt. Ezért nem vontam kétségbe a biztonsági intézkedés jogalapjául szolgáló, a panaszos önmagát veszélyeztető állapotát. *Erre tekintettel megállapítható, hogy a bilincs alkalmazásának törvényi feltételei, az önkárosítás megakadályozásának szükségessége fennállt, és a személyi szabadságot korlátozó intézkedés is elkerülhetetlen volt.*

Az Rtv. 15. §-a szerint a rendőri intézkedés nem okozhat olyan hátrányt, amely nyilvánvalóan nem áll arányban az intézkedés törvényes céljával. Több lehetséges és alkalmas rendőri intézkedés, illetőleg kényszerítő eszköz közül azt kell választani, amely az eredményesség biztosítása mellett az intézkedéssel érintettre a legkisebb korlátozással, sérüléssel vagy károkozással jár. Az Rtv. 16. §-a kimondja, hogy a rendőr kényszerítő eszközt … az arányosság elvének figyelemben tartásával alkalmazhat úgy, hogy az nem okozhat aránytalan sérelmet az intézkedés alá vontnak. A Szolgálati Szabályzat alapján a nagyobb korlátozással, sérüléssel vagy károkozással járó kényszerítő eszköz akkor alkalmazható, ha a kisebb korlátozással, sérüléssel vagy károkozással járó kényszerítő eszköz alkalmazása nem vezetett eredményre vagy sikere eleve kilátástalan. A vizsgált esetben a rendőrség először testi kényszert alkalmazott, majd ennek eredménytelensége után bilincselte meg a panaszost. A bilincselést megelőzően tehát sor került enyhébb kényszerítő eszköz, a testi kényszer alkalmazására. *Megállapítom, hogy az eljáró rendőrök a kényszerítő eszközök alkalmazása során az arányosság és a fokozatosság garanciális elveit figyelembe véve jártak el.*

**b) A fénykép elkészítésének körülményei**

Az Info tv. szerint: „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." Ugyancsak az Info tv. szerint adatkezelés – az alkalmazott eljárástól függetlenül – az adaton végzett bármely művelet vagy a műveletek összessége. Adatkezelés így különösen az adat gyűjtése, felvétele, rögzítése, rendszerezése, tárolása, megváltoztatása, felhasználása, lekérdezése, továbbítása, nyilvánosságra hozatala, összehangolása vagy összekapcsolása, zárolása, törlése és megsemmisítése, valamint az adat további felhasználásának megakadályozása, fénykép-, hang- vagy képfelvétel készítése, valamint a személy azonosítására alkalmas fizikai jellemzők (pl. ujj- vagy tenyérnyomat, DNS-minta, íriszkép) rögzítése. Mindezek értelmében a panaszosról készített fényképfelvétel *személyes adatnak* minősül, mivel az az érintettel kapcsolatba hozható és következtetés vonható le rá nézve. A fénykép rögzítése és továbbítása pedig *adatkezelés*, függetlenül attól, hogy egy zárt csoporton belüli továbbítást tervezett-e a fénykép készítője. Az Info tv. értelmében a 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.

Vizsgálatom során az első szempont az volt, hogy a személyes adat kezelésének (a fénykép elkészítésének és továbbításának) megvolt-e a törvényes alapja. A rendőrség szerint a fénykép azért készült, hogy „megörökítsék, hogy egy komoly, és igen nehéz, szakszerű intézkedés során sikerült egy ember életét megmenteni". „A képet csak és kizárólag saját felhasználás céljából készítette" az egyik rendőr, vagyis a fénykép *saját célra* készült.

Az Infotv. 5. §-a alapján „személyes adat akkor kezelhető, ha ahhoz az *érintett hozzájárul*, vagy *törvény*, illetőleg – törvény felhatalmazása alapján, az abban meghatározott körben – helyi önkormányzat rendelete azt elrendeli." *Az érintett hozzájárulása a vizsgált esetben egyértelműen hiányzott.* A rendőri intézkedés során képfelvétel készítésére az Rtv. ugyan ad felhatalmazást, amikor az intézkedések között felsorolja a képfelvétel, hangfelvétel, kép- és hangfelvétel készítését. Erre azonban csak meghatározott céllal kerülhet sor. Az Rtv. szerint a rendőrség „a rendőri intézkedéssel, illetve az ellátott szolgálati feladattal összefüggésben az intézkedéssel érintett személyről, a környezetéről, illetőleg a rendőri intézkedés szempontjából lényeges körülményről, tárgyról képfelvételt, hangfelvételt, kép- és hangfelvételt (a továbbiakban: felvétel) készíthet". Az Rtv. tehát feljogosítja a rendőrséget arra, hogy a rendőri intézkedéssel érintett személyről fényképet készítsen, de szigorúan meghatározza azt a célt, amelynek érdekében az történhet. Ugyancsak az Rtv. szerint az így készített felvétel, illetve az abban szereplő személyes adat csak a rögzítés helyszínén elkövetett bűncselekmény, szabálysértés vagy a közlekedés szabályainak megsértése miatt indult büntető-, szabálysértési vagy más hatósági eljárás során, körözött személy vagy tárgy azonosítása vagy a rendőri intézkedés jogszerűségének közigazgatási eljárásban történő vizsgálata céljából, illetve az érintett személy jogainak gyakorlása érdekében használható fel. *A vizsgált esetben sem az adat rögzítése (a fénykép elkészítése), sem továbbítása nem szolgálta az Rtv.-ben leírt lehetséges célok egyikét sem.* Rendőri intézkedés közben saját felhasználás céljából történő fénykép készítésére és annak továbbítására pedig sem az Rtv., sem más jogszabály nem ad felhatalmazást.

„Az Alkotmány 59. §-ában biztosított személyes adatok védelméhez való jognak … az a tartalma, hogy mindenki maga rendelkezik személyes adatainak feltárásáról és felhasználásáról. Személyes adatot felvenni és felhasználni tehát általában csakis az érintett beleegyezésével szabad; mindenki számára követhetővé és ellenőrizhetővé kell tenni az adatfeldolgozás egész útját, vagyis mindenkinek joga van tudni, ki, hol, mikor, milyen célra használja fel az ő személyes adatát." „Az információs önrendelkezési jog gyakorlásának feltétele és egyben legfontosabb garanciája a *célhozkötöttség*. Ez azt jelenti, hogy személyes adatot feldolgozni csak pontosan meghatározott és jogszerű célra szabad. Az adatfeldolgozásnak minden szakaszában meg kell felelnie a bejelentett és közhitelűen rögzített célnak.

Az adatfeldolgozás célját úgy kell az érintettel közölni, hogy az megítélhesse az adatfeldolgozás hatását jogaira, és megalapozottan dönthessen az adat kiadásáról; továbbá, hogy a céltól eltérő felhasználás esetén élhessen jogaival." „A másik alapvető garancia *az adattovábbítás és az adatok nyilvánosságra hozásának korlátozása.* Az adattovábbítás szűkebb értelme az, hogy az adatot az adatfeldolgozó meghatározott harmadik személy számára hozzáférhetővé teszi. Az adat nyilvánosságra hozása azt jelenti, hogy az adatot bármely harmadik személy megismerheti. Személyes adatot az érintetten és az eredeti adatfeldolgozón kívüli harmadik személy számára hozzáférhetővé tenni … csak akkor szabad, ha minden egyes adat vonatkozásában az adattovábbítást megengedő összes feltétel teljesült. Ez tehát azt is jelenti, hogy az adattovábbítás címzettjének (az adatkérőnek) vagy konkrét törvényi felhatalmazással kell rendelkeznie ahhoz, hogy a továbbított adatokat feldolgozhassa, vagy az érintett beleegyezését kell bírnia." [15/1991. (IV. 13.) AB határozat] Megállapítom, hogy a vizsgált ügyben az érintett hozzájárulása és törvényi felhatalmazás hiányában az adatkezelésnek – sem a fénykép elkészítésekor, sem annak továbbításakor – *nem volt jogalapja,* sérült *a célhozkötöttség* és az *adattovábbítás korlátozásának* elve is. *A magáncélra történő fénykép elkészítésével és annak továbbításával a rendőrség a panaszos személyes adatok védelméhez fűződő jogával összefüggésben visszásságot okozott.* A rendőrség arról nem tudott nyilatkozni, hogy hogyan került nyilvánosságra a felvétel. Álláspontja szerint az csak az eljáró rendőrökkel együtt szolgálatot teljesítő állomány, vagyis egy zárt csoport tagjai részére volt hozzáférhető. A fénykép nyilvánosságra kerülésének körülményeit ombudsmani eszközökkel vizsgálni nem tudtam. Ezért erre vonatkozó megállapításokat jelentésem nem tartalmaz.

**c) Az eljáró rendőrök által tanúsított magatartás**

A rendőrség álláspontja szerint a „rendőrök non verbális gesztusai egyértelműen az életet mentő sikeres rendőri intézkedés jogszerű és szakszerű befejezésére" irányultak. „Nem volt céljuk, hogy az intézkedés alá vont személy emberi méltóságát megsértsék". Ugyanakkor – a fénykép és az intézkedést indokoló események ismeretében, álláspontom szerint – az eljáró rendőrök test- és kéztartása, arckifejezése egyértelműen nem empátiát, támogatást fejezett ki.

Az Rtv. 2. § (1) bekezdése szerint „a rendőrség tiszteletben tartja és védelmezi az emberi méltóságot, óvja az ember jogait". A Rendőri Hivatás Etikai Kódexe szerint a rendőr: „Nem alkalmaz kínzást, könyörtelen, embertelen vagy megalázó bánásmódot és ezt mástól sem tűri el. Empátiával fordul embertársai felé, védelmet és segítséget nyújt a rászorulóknak." A rendőri feladatok ellátása során tehát *alapelvi követelmény az emberi jogok tiszteletben tartása és védelmezése, az emberi méltóság megóvása. Megállapítom, hogy az eljáró rendőrök viselkedése, a rendőri intézkedés és egészségügyi ellátás alá vont panaszossal való bánásmódja nem felelt meg hivatásuk egyik alapvető követelményének, mely sértette az emberi méltósághoz való jogot.*

**Intézkedéseim**

A jelentésemben feltárt visszásság orvoslása és jövőbeni megelőzése érdekében:

1. az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján *felkérem a Bács-Kiskun Megyei Rendőr-főkapitányság vezetőjét*, hogy
- jelentésem ismertetésével hívja fel az alárendeltségében működő személyi állomány figyelmét a személyes adatok védelméhez és az emberi méltósághoz való jog maradéktalan tiszteletben tartásának garanciális jelentőségére,
- fontolja meg a jogellenes adatkezelés miatt sérelemdíj megfizetését.

2. az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján *felkérem a Kecskeméti Rendőrkapitányság vezetőjét*, hogy
- a fényképen szereplő, illetve azt készítő, fegyelmi eljárás alá nem vont rendőrökkel szemben is folytasson le fegyelmi eljárást,
- gondoskodjon a panaszostól való írásbeli bocsánatkérésről.

Budapest, 2016. november

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának**
**Jelentése**
**az AJB-3604/2016. számú ügyben**

Ügyintéző: dr. Zséger Barbara

**Az eljárás megindulása**

A panaszos beadványa szerint a rendőrség indokolatlanul és aránytalan sérelmet okozva alkalmazott vele szemben bilincset.

A panasz alapján felmerült a jogbiztonság követelménye, valamint az emberi méltósághoz 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 Ózdi Rendőrkapitányság vezetőjétől.

**Érintett alapvető jogok**

A jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelménye: „*Magyarország független, demokratikus jogállam.”* (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés)

Az emberi méltósághoz való jog: *„Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.”* (Alaptörvény II. cikk)

**Az alkalmazott jogszabályok**

A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Rtv.)

A rendőrség szolgálati szabályzatáról szóló 30/2011. (IX. 22.) BM rendelet (a továbbiakban: Szolgálati Szabályzat)

**A megállapított tényállás**

2014. november 07-én az Ózdi Rendőrkapitányság Borsodnádasdi Rendőrőrsének rendőrei állampolgári bejelentés alapján megjelentek a panaszos lakásánál. A bejelentés szerint a panaszos a „nála lévő bottal üti-veri a kerítéseket és ordibál”. A rendőrök a helyszínen meghallgatták a bejelentőket, és mivel az elmondottak tartalma garázdaság elkövetésének megalapozott gyanújára utalt, megjelentek a panaszos lakásán. A panaszost a rendőrök tájékoztatták a bejelentésről és felszólították személyazonosságának igazolására, de ő többszöri felszólítás ellenére sem tett annak eleget, igazolványát nem adta át, személyes adatait nem közölte. Elmondta, hogy „idegesítik az utcában lévő kutyák, mert nem tud úgy sétálni, hogy azok ne ugassák meg, ezért a nála lévő sétabottal legyintett feléjük, de a kerítéseket nem verte”.

A sikertelen igazoltatás után a rendőrök közölték a panaszossal, hogy előállítják az Ózdi Rendőrkapitányságra és megbilincselték. A panaszos erősen ittas állapotban volt, fizikai ellenállást nem tanúsított. Az intézkedésről és a kényszerítő eszköz alkalmazásáról jelentés készült, amely szerint a rendőrség a támadás és a szökés megakadályozása érdekében használt bilincset, más kényszerítő eszközt azonban nem alkalmazott. A jelentés az esemény rövid leírásáról és a panaszos magatartásáról a következőket rögzíti: „felszólítottam a nála lévő sétabot letételére, valamint, hogy bűncselekmény gyanúja, valamint személyazonosságának pontos megállapítása végett Ózd RK-ra elő fogom állítani. Nevezett az általam elmondottakat megértette és tudomásul vette. A kezében lévő sétabotot maga elé a földre lehelyezte, majd felszólítottam, hogy lépjen hátra. Ezt követően nevezettet felszólítottam az együttműködő magatartásra, valamint közöltem, hogy vele szemben bilincset fogok alkalmazni. Ezt követően …, mivel tudomásom szerint korábban erőszakos bűncselekményt követett el és magatartásából támadására is következtetni lehetett, támadásának és szökésének megakadályozása végett vele szemben bilincset alkalmaztam, majd rajta ruházat átvizsgálást hajtottam végre, melynek során nála támadásra alkalmas eszközt nem találtam.” A rendőrök a panaszost megbilincselték és az Ózdi Rendőrkapitányság előállító helyiségébe előállították.

A panaszossal szemben az Rtv. szerinti, következő intézkedéseket foganatosították: igazoltatatás (Rtv. 29. §), személyi szabadságában korlátozott személy átvizsgálása (Rtv. 31. §), bűncselekmény elkövetésével gyanúsítható személy előállítása (Rtv. 33. § (2) bek. b) pont). Ezen túlmenően került sor kényszerítő eszköz, nevezetesen bilincs alkalmazására (Rtv. 48. § b) és c) pontok). A parancsnoki kivizsgálás szerint az intézkedések és a kényszerítő eszköz alkalmazása jogszerű és szakszerű volt, és ez utóbbi megfelelt az arányosság követelményének is.

**A vizsgálat megállapításai**

**1. A hatásköröm tekintetében**

A feladat- és hatáskörömet, valamint az ezek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, kötelező tagság alapján működő köztestület, a Magyar Honvédség, rendvédelmi szerv, közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv e jogkörében, nyomozó hatóság vagy az ügyészség nyomozást végző szerve, közjegyző, törvényszéki végrehajtó, önálló bírósági végrehajtó vagy közszolgáltatást végző szerv (a továbbiakban együtt: hatóság) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 1. § (5) bekezdés a) pontja értelmében a vizsgálattal érintett Ózdi Rendőrkapitányság rendvédelmi szerv, így tevékenységének vizsgálatára rendelkezem hatáskörrel.

**2. Az alapvető jogok és az ügy érdeme 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.

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 alkotmánybírósági esetjog. Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában mutatott rá arra, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni".

**1.)** A panaszos igazoltatására azt követően került sor, hogy állampolgári bejelentés alapján felmerült a garázdaság vétsége elkövetésének gyanúja. Az Rtv. 29. § (1) bek. a) pontja szerint a rendőr a feladata ellátása során igazoltathatja azt, akinek a személyazonosságát a közrend, a közbiztonság védelme érdekében, bűnmegelőzési vagy bűnüldözési célból, a tartózkodása jogszerűségének megállapítása céljából, közlekedésrendészeti ellenőrzés során, továbbá az igazoltatott vagy más természetes, illetve jogi személy és egyéb szervezet jogainak védelme érdekében kell megállapítani.

Az igazoltatásra az Rtv. idézett rendelkezése értelmében tehát csak akkor kerülhet sor, ha az Rtv-ben megállapított valamely feltétel fennáll. A rendelkezésemre bocsátott, intézkedésről készült rendőri jelentések szerint a panaszost a bűncselekmény elkövetésének alapos gyanújára tekintettel, a közrend, a közbiztonság védelme érdekében, és bűnüldözési célból kívánták igazoltatni. A szóban forgó rendőri intézkedésnek tehát *megvolt a jogalapja*.

**2.)** Az igazoltás megtagadása után az intézkedő rendőrök közölték a panaszossal, hogy előállítják és megbilincselik. A rendőri jelentés idézett szövege szerint a panaszost a rendőrök felszólították az együttműködő magatartásra, a sétabot letételére és közölték vele, hogy meg fogják bilincselni. A panaszos az elmondottakat tudomásul vette, a kezében lévő sétabotot a földre helyezte és hátra lépett. A rendőrség a panaszost megbilincselte. A kényszerítő eszköz alkalmazásával összefüggésben vizsgálandó, hogy fennálltak-e az alkalmazás *törvényi feltételei* és érvényesült-e az *arányosság*, illetve a *fokozatosság* követelménye. A bilincselés alkalmazásával kapcsolatban abból indultam ki, hogy a bilincselés lehetséges jogalapját az Rtv. taxatív módon szabályozza, felsorolva azon feltételeket, amelyek fennállása esetén szóba jöhet a kényszerítő eszközök közül a bilincs használata. Az alkalmazást megalapozó további körülményeket a Szolgálati Szabályzat tartalmazza. Az Rtv. 48. § a)-d) pontjai szerint a rendőr bilincset alkalmazhat a személyi szabadságában korlátozni kívánt vagy korlátozott személy önkárosításának, támadásának, szökésének megakadályozására, és ellenszegülésének megtörésére. A Szolgálati Szabályzat 41. §-a értelmében a bilincs alkalmazása különösen azzal szemben lehet indokolt,

a) aki erőszakos, garázda magatartást tanúsít, és ennek abbahagyására testi kényszerrel nem késztethető,
b) aki az intézkedő rendőrt, annak segítőjét, valamint az intézkedésben közreműködőt megtámadja,
c) akinek az elfogására bűncselekmény elkövetésének megalapozott gyanúja miatt került sor, és szökése bilincs alkalmazása nélkül nem akadályozható meg,
d) akinek a jogszerű intézkedéssel szembeni ellenszegülése testi kényszerrel nem törhető meg,
e) aki önkárosító magatartást tanúsít vagy ilyen magatartás tanúsításával fenyeget,
f) akinek fogvatartása során kísérését rendelték el, illetve – az őrzés idejére – akit az előállító egységen vagy a fogdán kívül őriznek, vagy
g) akit egyedül intézkedő rendőr állít elő.

A rendőri jelentés egyértelműen az Rtv. 48. § b) és c) pontjait jelöli meg a kényszerítő eszköz alkalmazásának indokául, miszerint a bilincs alkalmazására a szökés és a támadás megakadályozása érdekében került sor. Ezzel szemben a panaszos magatartásáról a rendőri jelentés a következőket mondja: a panaszos az intézkedő rendőr által „elmondottakat megértette és tudomásul vette", „a kezében lévő sétabotot maga elé a földre lehelyezte", majd hátralépett. A panaszos intézkedéskori magatartása tehát nem utalt támadási, vagy szökési szándékra.

A jelentés – a panaszos aktuális magatartásán kívül – még egy körülménnyel támasztja alá a kényszerítő eszköz alkalmazásának indokoltságát, ez pedig a panaszos korábbi, 4 évvel azelőtti magatartása. A szerint a panaszos 2011. április 30-án, baltával a vele szemben intézkedő rendőrökre támadt, elkövetve a hivatalos személy elleni erőszak bűntettét.

„A kényszerítő eszköz alkalmazására a hatóság részéről mérlegelési jogkörben jogszabályi felhatalmazás alapján került sor. A mérlegelési jogkör azonban soha nem jelent teljes döntési szabadságot: behatárolják nem csak a felhatalmazási (jogi) keretek, hanem azon belül szűkítik az adott eset körülményei is." [BDT2011. 2508.] A kényszerítő eszköz alkalmazásáról szóló döntés meghozatalakor *az aktuális magatartást kell figyelembe venni, azt, hogy az intézkedéskor fennáll-e a támadás, szökés veszélye, illetve az ellenszegülés mértéke eléri-e azt a szintet, amely csak kényszerítő eszközzel törhető meg.* A rendőri jelentés tartalma alapján arra lehet következtetni, hogy a panaszos intézkedéskori magatartása nem utalt támadási, vagy szökési szándékra, a 4 évvel azelőtti magatartás pedig nem szolgálhatott alapjául a bilincselésnek. *Megállapítottam tehát, hogy a vizsgált esetben nem volt a bilincselésnek jogalapja.*

A bilincselés jogalapjának hiánya önmagában jogszerűtlenné teszi a kényszerintézkedést és megalapozza az alapjogi visszásságot. Arra tekintettel azonban, hogy a rendőrség kellő jogalapnak gondolván a jelentésben foglaltakat, végrehajtotta a bilincselést, vizsgáltam az arányosság és a fokozatosság kérdését is.

Az Rtv. 15. §-a szerint a rendőri intézkedés nem okozhat olyan hátrányt, amely nyilvánvalóan nem áll arányban az intézkedés törvényes céljával. Több lehetséges és alkalmas rendőri intézkedés, illetőleg kényszerítő eszköz közül azt kell választani, amely az eredményesség biztosítása mellett az intézkedéssel érintettre a legkisebb korlátozással, sérüléssel vagy károkozással jár. Az Rtv. 16. §-a szerint a rendőr kényszerítő eszközt … az arányosság elvének figyelemben tartásával alkalmazhat úgy, hogy az nem okozhat aránytalan sérelmet az intézkedés alá vontnak. A Szolgálati Szabályzat 39. §-a alapján az Rtv. szerinti kényszerítő eszköz csak akkor alkalmazható, ha az intézkedés alá vont magatartása, ellenszegülésének mértéke annak Rtv. szerinti alkalmazását indokolja. A Szolgálati Szabályzat 39. § (2) bekezdése 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 tevőleges ellenszegülést nem mutat,
b) aktív ellenszegülést tanúsító személy, aki nem veti magát alá a jogszerű rendőri intézkedésnek, magatartásával fizikai erőkifejtés útján is igyekszik azt megakadályozni,
c) támadó magatartást tanúsító személy, aki az intézkedő rendőrre, valamint a támogatására vagy védelmére kelt személyre rátámad.

A panaszos intézkedéskor tanúsított magatartását vizsgálva megállapítható, hogy aktív ellenszegülésnek, vagy támadásnak nyoma sem volt, az igazoltatással kapcsolatban passzív ellenszegülést tanúsított (a személyazonosságának igazolását megtagadta), az ezt követő rendőri felszólításoknak azonban már eleget tett (a sétabotot a földre helyezte, hátra lépett). Álláspontom szerint *a panaszos ellenszegülése nem érte el azt a mértéket, amely a bilincs alkalmazását indokolta, ezért sérült az arányosság követelménye.*

A kényszerítő eszközök alkalmazása során a harmadik elv, amelynek feltétlenül érvényesülnie kell, a *fokozatosság elve*. A Szolgálati Szabályzat 39. §-a alapján a nagyobb korlátozással, sérüléssel vagy károkozással járó kényszerítő eszköz akkor alkalmazható, ha a kisebb korlátozással, sérüléssel vagy károkozással járó kényszerítő eszköz alkalmazása nem vezetett eredményre vagy sikere eleve kilátástalan. A Szolgálati Szabályzat 41. §-a szerint a bilincs alkalmazása különösen azzal szemben lehet indokolt, aki erőszakos, garázda magatartást tanúsít, és ennek abbahagyására testi kényszerrel nem késztethető, illetve akinek a jogszerű intézkedéssel szembeni ellenszegülése testi kényszerrel nem törhető meg. Mindezek a jogszabályhelyek egyértelműen arra utalnak, hogy a kényszerítő eszközök közül a testi kényszer enyhébb, mint a bilincs alkalmazása.

A rendőri jelentés és a kapitányság vezetőjének nyilatkozata szerint a bilincselést megelőzően *nem alkalmaztak enyhébb* kényszerítő eszközt, testi kényszert. A panaszos ittas állapotban volt, ami a kapitányság vezetője – szakmai tapasztalatok – szerint magatartását kiszámíthatatlanná tehette, ezért a bilincselést megelőző testi kényszer alkalmazása indokolatlan lett volna. A *jelentés azonban nem tartalmaz utalást arra, hogy a rendőrök a testi kényszer alkalmazását a helyszínen mérlegelték volna, de kizártnak ítélték meg annak sikerét.*

„Az az intézkedés a legalkalmasabb, legmegfelelőbb, legcélszerűbb, amely még szükséges és már elégséges az intézkedéssel elérni kívánt cél megvalósulásához. …. Nem megfelelő az intézkedés, ha szükséges ugyan, de még nem elégséges, és akkor sem, ha elégséges (alkalmas) ugyan, de (már) szükségtelen." [BDT2011. 2508.] *Megállapítottam, hogy az eljáró rendőrök a bilincs, mint kényszerítő eszköz alkalmazása során a fokozatosság garanciális elemét figyelmen kívül hagyták.*

Az Alkotmánybíróság több határozatában megfogalmazta, hogy *a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság.*

A jogbiztonság „az állam […] kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság tehát nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is". [9/1992. (I. 30.) AB határozat]

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy „a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki a tevékenységüket". [56/1991. (XI. 8.) AB határozat]

„*Az Alkotmánybíróság az Alkotmány 54. § (1) bekezdésén alapuló általános személyiségi jog alkotóelemének tekinti a személyiség integritásához való jogot, amelynek része a testi integritáshoz való jog.*" [39/2007. (VI. 20.) AB határozat] A kényszerítő eszközök alkalmazása szükségképpen érinti az emberi méltósághoz, s azon belül az önrendelkezéshez, a testi integritáshoz való jogot. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint „azokat az eseteket azonban, amikor a testi erő alkalmazása megengedett – a szükségesség és arányosság követelményének szem előtt tartásával – törvényben előre meg kell határozni, s alkalmazásukat *törvényi garanciákkal* kell körülvenni". [144/2008. (XI. 26.) AB határozat] *Szükségszerű tehát, hogy a kényszerítő eszközökkel történő korlátozásnak is törvényben foglalt garanciái legyenek, amelyeket az intézkedést alkalmazó rendvédelmi szervnek tiszteletben kell tartania.* A bilincseléssel kapcsolatban garanciát jelent egyrészt az, hogy az Rtv. 48. §-a taxatíve felsorolja azon eseteket, amelyeknek a megvalósulása esetén lehetőség van a bilincs használatára. Másrészt a rendőrség intézkedésekkel kapcsolatos eljárását átfogóan érintő garanciális elem az Rtv. 15. §-ában előírt arányosság és a Szolgálati Szabályzatban részletesen kifejtett fokozatosság követelménye. A rendőri intézkedések során általában követendő az az elv, hogy több lehetséges és alkalmas rendőri intézkedés közül azt kell választani, amely a legkisebb korlátozással jár.

*A törvényi feltételek hiányában végzett bilincseléssel, továbbá a kényszerítő eszközök alkalmazása során tanúsítandó arányosság és fokozatosság követelményeinek figyelmen kívül hagyásával az eljáró rendőrök megsértették a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményét és sérült a panaszos emberi méltósághoz, ezen belül a testi integritáshoz fűződő joga is.*

**3.)** A bilincselést követően a személyi szabadságában korlátozott személyt átvizsgálták. Az Rtv. 31. §-a szerint, akivel szemben személyi szabadságot korlátozó intézkedést foganatosítanak, annak ruházatát a rendőr a támadásra vagy az önveszély okozására alkalmas tárgy elvétele végett, előzetes figyelmeztetés után átvizsgálhatja. Az átvizsgálásnak tehát három feltétele van: személyi szabadságot korlátozó intézkedés mellett, előzetes figyelmeztetés után alkalmazható, és a célja valamely ön- vagy más személy károsítására alkalmas tárgy megtalálása és elvétele lehet. A vizsgált esetben mindhárom törvényi kritériumnak megfelelt az intézkedés, így – álláspontom szerint – arra *jogszerűen került sor.*

**4.)** Végezetül a panaszost a rendőrség előállította. Az Rtv. 33. § (2) bek. b) pontja szerint a rendőr a hatóság vagy az illetékes szerv elé állíthatja azt, aki bűncselekmény elkövetésével gyanúsítható. A vizsgált esetben fennállt a bűncselekmény elkövetésének gyanúja (a későbbiekben garázdaság vétsége miatt indult büntetőeljárás), vagyis *az előállításnak megvolt a kellő jogalapja.*

Az Rtv. 33. §-a szerint a rendőrség az előállítással a személyi szabadságot csak a szükséges ideig, de legfeljebb 8 órán át korlátozhatja. Ha az előállítás célja még nem valósult meg, indokolt esetben ezt az időtartamot a rendőri szerv vezetője egy alkalommal, 4 órával meghosszabbíthatja. A panaszos előállítása 2014. november 07-én 23 óra 50 perctől 2014. november 08-án 2 óra 20 percig tartott. Ez alatt az időtartam alatt a panaszost másik településen lévő rendőrkapitányságra szállították, személyazonosságát megállapították és a megkísérelték kihallgatását. Ez utóbbi végül a panaszos ittassága miatt nem vezetett eredményre. Az előállítással kapcsolatban megállapítottam, hogy annak *tartama nem haladta meg a törvényes és szükséges időtartamot, e szempontból az arányosság követelménye nem sérült.*

**Intézkedéseim**

A jelentésemben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásság jövőbeni megelőzése érdekében – az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján – *felkérem az Ózdi Rendőrkapitányság vezetőjét*, hogy

- jelentésem 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, 2016. május

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának**
**Jelentése**
**az AJB-3228/2016. számú ügyben**

Előadó: dr. Regényi Eszter

**Az eljárás megindítása**

A cselekvőképességet teljesen korlátozó gondnokság alatt álló panaszos beadványa szerint 2014. június 4-én hajnalban az otthonában rendőri intézkedés alá vonták, amelynek során fizikai erőszakot alkalmaztak vele szemben. Ennek következtében megsérült. A panasz alapján felmerült Magyarország Alaptörvényében nevesített jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye, a személyes szabadsághoz és az emberi méltósághoz, 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.

Vizsgálatom során tájékoztatást kértem a Zala Megyei Rendőr-főkapitányságtól, a Zala Megyei Kormányhivatal Szociális és Gyámhivatalától, és az Országos Rendőr-főkapitányságtól.

**Alkalmazott jogszabályok**

- Magyarország Alaptörvénye (a továbbiakban: Alaptörvény)
- Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.)
- A Fogyatékossággal élő személyek jogairól szóló egyezmény és az ahhoz kapcsolódó Fakultatív Jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 2007. évi XCII. törvény
- A büntető törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: Btk.)
- A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (a továbbiakban: Be.)
- A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.)
- 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 tisztességes ügyintézéshez való jog: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni." [Alaptörvény XXIV. Cikk (1) bekezdés]
- a jogorvoslathoz való jog: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti." [Alaptörvény XXVIII. Cikk (7) bekezdés]

**A megállapított tényállás**

1. A cselekvőképességet teljesen korlátozó gondnokság alatt álló panaszos a vele szemben 2014. június 4-én 06 óra 45 perckor alkalmazott rendőri intézkedést sérelmezte. Előadta, hogy a rendőrök igazságügyi orvosszakértőhöz történő szállítása során vele szemben fizikai erőszakot alkalmaztak, aminek következtében a bal oldala megsérült.

2. A Zala Megyei Rendőr-főkapitányság vezetője arról tájékoztatott, hogy a panaszossal szemben 2014. június 4-én 06 óra 45 perckor rendőri intézkedés történt, igazságügyi orvosszakértőhöz történő szállítása céljából. Az elővezetés előzménye, hogy a panaszossal szemben a Zalaegerszegi Rendőrkapitányság Vizsgálati Osztályának vezetője 2014. január 16-án nyomozást rendelt el a Btk. 222. § (2) bekezdés b) pontjába ütköző és a (2) bekezdés b) pontja szerint minősülő életet, testi épséget, egészséget sértő vagy közvetlenül veszélyeztető esemény bekövetkezése látszatát keltve elkövetett zaklatás vétségének megalapozott gyanúja miatt.

A panaszos igazságügyi orvosszakértői vizsgálatát a Zalaegerszegi Rendőrkapitányság 2014. február 3-án kezdeményezte, a Be. 99. § (1) és (3) bekezdése, valamint a 100.§ (1) bekezdés első mondata alapján. A gondnokot írásban, határozatban tájékoztatták. A panaszos részére kiküldött határozat – amelyben az ISZKI Szombathelyi Intézetében vizsgálatra kötelezték – „átvételt megtagadta" jelzéssel visszaérkezett a kapitányságra. A panaszos a 2014. március 17-re tervezett vizsgálaton nem jelent meg.

A gondnok, az ügy előadójával telefonon folytatott egyeztetés során jelezte, hogy nem tudja gondnokoltját elkísérni a szakértőhöz, mivel rendkívül nehezen kezelhető, semmiféle együttműködést nem tanúsít, vele a kapcsolatot kerüli, őt a házába nem engedi be. Ezért kérte az ügy előadóját, hogy a vizsgálatra történő megjelenést kényszerintézkedéssel a Rendőrség hajtsa végre. Az elővezetés elrendeléséről készült határozatban elrendelték a panaszos ISZKI Szombathelyi Intézetébe 2014. június 4-én, 11 óra 30 percre történő előállítását. A határozatot gondnokának is kézbesítették, melyet ő 2014. május 7-én vett át.

Az elővezetést végrehajtó rendőr meghallgatása során elmondta, hogy az elővezetést megelőző napon telefonon felhívta a gondnokot, aki elmondta, hogy hivatali elfoglaltsága miatt nem tud részt venni az elővezetésen, de kérte, hogy a gondnokoltat vigyék haza, mivel önálló közlekedésre nem képes, Szombathelyről nem tud tömegközlekedéssel hazautazni.

Az elővezetés végrehajtása érdekében 2014. június 4-én 06 óra 40 perckor a kijelölt rendőrök megjelentek a panaszos lakcímén. A panaszos a teraszon tartózkodott. A kerítésen keresztül közölték vele, hogy határozatot kívánnak részére kézbesíteni, ami elővezetéséről szól. A panaszos úgy nyilatkozott, hogy nem vesz át semmit. Ezt követően felszólították, hogy engedje be őket, és figyelmeztették, hogy ha nem működik velük együtt, akkor az elővezetés foganatosítása érdekében kényszerítő eszközt alkalmaznak. A panaszos ennek ellenére nem volt együttműködő, a rendőröket nem engedte be. A rendőrök a kerítésen keresztül beugrottak az udvarba. A panaszos ezt látva befutott a házba és becsapta a bejárati ajtót.

A panaszost követték, ismételten felszólították az együttműködésre, továbbá közölték vele, hogy ennek megtagadása esetén kényszerítő eszközt fognak alkalmazni. A panaszos bezárkózott, a rendőrök a bejutás érdekében könnygáz sprayt alkalmaztak. Először testi kényszer alkalmazásával próbálták a panaszost a házból kivezetni, miután ennek folyamatosan ellenállt, rendőrbot és további testi kényszer alkalmazásával megbilincselték, majd a gépjárműhöz vezették. A panaszos kérésére testvérét próbálták értesíteni, de a megadott telefonszámon többszöri próbálkozás ellenére sem érték el.

A panaszost az intézkedést foganatosító rendőrök a Gellénházai Rendőrőrs épületébe szállították, ahová 07 óra 15 perc körüli időben érkeztek meg. Mivel a panaszos minden együttműködést, illetve a határozat aláírását megtagadta, a rendőrőrsön hatósági tanúval igazolták az elővezető határozat kihirdetését, valamint a kényszerintézkedésről készült nyilatkozatot.

A rendőri intézkedés során az intézkedést foganatosító rendőrök és a panaszos is sérüléseket szenvedtek, ezért orvosi ellátás érdekében a Zala Megyei Kórház Sürgősségi Betegellátási Osztályára mentek, ahol sérüléseiket ellátták. Ezt követően a panaszost az ISZKI Szombathelyi Intézete hivatali helyiségében 2014. június 4-én 11 óra 10 perckor igazságügyi orvosszakértői vizsgálatra átadták.

A vizsgálat befejezését követően a panaszost a rendőrök biztonsági intézkedés keretében Zalaegerszeg városba szállították.

A panaszos elővezetését az ellene folyó büntetőeljárásban rendelték el, mivel a neki megküldött idézések ellenére orvosszakértői vizsgálaton nem jelent meg, illetve az idézés átvételét megtagadta. Az elővezetés végrehajtására a rendőrök kötelezettek voltak. A gondnokot az elővezetésről tájékoztatták, a gondnok nem kívánt azon részt venni.

A panaszos ellenszegült a jogszerű rendőri intézkedésnek. A kényszerítő eszközök alkalmazására irányadó jogszabályi feltételek fennálltak, azok alkalmazása jogszerű és szakszerű volt. A kényszerítő eszköz alkalmazására irányuló felszólítás több alkalommal is megtörtént. A kényszerintézkedés foganatosításáról a megjelölt hozzátartozó értesítését megkísérelték, de az sikertelen volt, mivel a megadott telefonszámon a testvér nem jelentkezett.

A kényszerítő eszközök alkalmazása során keletkezett sérülések ellátása érdekében a rendőrök gondoskodtak a panaszos orvosi ellátásáról. A kórházban készült lelet szerint nevezett: „jobb csuklójának dorsalis felszínén kb. 1 X 0,5 cm-es hámabrasio. Jobb csukló mozgásai teljesek, törésre utaló jel nincs, egyéb sérülést nem említett. További vizsgálatokba nem egyezik bele." A panaszban megfogalmazott sérülést a lelet nem tartalmazza, annak valóságtartama, helye, foka, súlyossága az iratokból nem volt megállapítható.

Az intézkedő rendőrök az eseményeket szóban, majd írásban jelentették parancsnokuknak. A panaszos biztonsági intézkedés keretében történt hazaszállításáról, valamit az azt megelőző intézkedésekről a gondnokot értesítették. A Zalaegerszegi Rendőrkapitányság vezetője a panaszossal szemben 2014. június 04-én 06 óra 45 perckor foganatosított rendőri intézkedést jogszerűnek és szakszerűnek minősítette. A panaszos jobb csuklóján keletkezett sérülés a jogszerű rendőri intézkedés elleni engedetlenség során keletkezett.

3. A Zala Megyei Kormányhivatal Szociális és Gyámhivatala tájékoztatása szerint a gondnok az elővezetésnél nem volt jelen, azonban az azzal kapcsolatos eseményeket figyelemmel kísérte, segítséget kért mind a panaszos elszállításához, mind a visszaszállításához. A panaszossal ő sem tud kapcsolatba lépni, lakásába nem engedi be, pénzbeli ellátását is postai úton juttatja el részére. Álláspontja szerint a gondnokolt ellenséges viselkedése miatt az ő (illetve a helyettes gondnok) jelenléte sem segített volna az elővezetés teljesítésében.

A Ptk. előírása szerinti törvényes képviselet körében a gondnokolt jogainak megóvása érdekében a gondnok feladata lett volna, hogy a gondnokoltat érintő kényszerintézkedés alkalmazásakor jelen legyen, amennyiben megjelenése akadályozott, úgy a helyettes gondnoka lássa el a törvényes képviseleti feladatokat. E feladatának ellátása tekintetében a hivatásos gondnok nem járt el jogszerűen, hiszen a kényszerintézkedés alkalmazásakor nem volt jelen, és helyettes gondnok jelenléte iránt sem intézkedett.

A rendőrség az ügyben a hivatásos gondnokkal vette fel a kapcsolatot, nem kérte a gyámhivatalt ideiglenes gondnok kirendelésére.

A Zala Megyei Kormányhivatal Szociális és Gyámhivatalának vezetője intézkedett arról, hogy a Zalaegerszegi Járási Gyámhivatal vezetője felügyeleti jogkörében nyomatékosan hívja fel a gondnok figyelmét feladatai ellátására, ezzel összefüggésben a Ptk. 2:33. § (2) bekezdés a) pontja szerinti jogkövetkezményre, miszerint a gyámhatóság a gondnokot a tisztségéből elmozdítja, ha a gondnok a kötelezettségét nem teljesíti.

A hivatalvezető a konkrét ügyön túlmenően a megyei gyakorlat megismerése érdekében adatszolgáltatásra kérte fel a Zala megyei járási gyámhivatalokat. A járási gyámhivatalok adatszolgáltatása szerint Zala megyében

- 2012. január 1. napjától az adatszolgáltatásig eltelt időtartamban 9 gondnokolttal szemben (összesen 14 alkalommal) került sor rendőrségi kényszerintézkedésre.
- 4 gondnokolt esetében (8 alkalommal) kihallgatásra való elővezetés történt, amelyeken a gondnok azért nem vett részt, mivel arról sem a gondnoknak, sem a gyámhivatalnak nem volt tudomása. A többi esetben, valamint a rendőrségi meghallgatásokon a kirendelt gondnokok jelen voltak.

A hivatalvezető az illetékességébe tartozó valamennyi járási gyámhivatalt tájékoztatta a megállapításairól, és felkérte őket, hogy felügyeleti jogkörükben eljárva hívják fel a gondnokok figyelmét a törvényes képviselet ellátása körében végzendő feladataikra, illetve azok elmulasztásának jogkövetkezményeire.

4. Az Országos Rendőr-főkapitányság tájékoztatása szerint a panaszban sérelmezett rendőri intézkedés (és a kényszerítő eszközök alkalmazása) alapjául a büntetőeljárás során hozott szakértő kirendeléséről szóló határozat, illetőleg a panaszos szakértői vizsgálaton való megjelenésre kötelezése szolgált.

A szakértő kirendelése a Be. 99-102. §-aiban foglaltak alapján történt. Bár a Be. 102. § (3) bekezdése nem írja elő kifejezetten, hogy a szakértő kirendeléséről a terhelt törvényes képviselőjét tájékoztatni kell, a gondnokot írásban tájékoztatták.

A Be. a gondnokság alatt álló terhelt gondnokának jogairól szabályozást nem tartalmaz. A Ptk. 2:34. § (1) bekezdése szerint a gondnok a cselekvőképesség teljes korlátozása esetén vagy azon ügycsoportok tekintetében, amelyekben a bíróság a cselekvőképességet részlegesen korlátozta, a gondnokolt törvényes képviselője. Amint arra a Be. indokolása is utal, a Be. a törvényes képviselő fogalmát nem határozza meg, ebben a tekintetben a polgári jogi szabályozásra támaszkodik.

A gondnokság alatt álló nagykorú törvényes képviselője vonatkozásában az elsődleges – pl. jelenléttel összefüggő – jogosítványok szabályozása hiányzik. A Be. a törvényes képviselő érdemi jogosítványainak szabályozása terén mindenekelőtt a kiskorúakra és a fiatalkorúakra helyezi a hangsúlyt, a gondnokság alatt álló nagykorú törvényes képviselője tekintetében a szabályozás részleges, biztosítva pl. a védő meghatalmazásának [Be. 47. § (1) bek.], vagy a minősített irat megtekintésének [Be. 70/C. § (1) bek.] jogát.

Az országos rendőrfőkapitány kiemelte, hogy a Be. ismeri a segítő jogintézményét, annak 59. §-a szerint a segítők a Be.-ben meghatározott tevékenységet fejthetik ki a terhelt, a tanú és a Be.-ben meghatározott más személyek érdekében. A Be.-hez fűzött kommentár szerint „a terhelt segítői a törvényes képviselők, a hozzátartozók, a házastárs, a fiatalkorú terhelt esetében a törvényes képviselő, vagy az eseti gondnok, tehát azok, akik jogosultak számára védőt meghatalmazni, vagy érdekükben perorvoslattal élhetnek". Számukra a Be. mindössze annyi jogosultságot biztosít, hogy a segítő másolatot kaphat a nyomozás azon iratairól, amelyekről e törvény szerint másolatot kaphat az, akinek érdekében a segítő eljár [70/B. § (7) bekezdés], valamint azt, hogy a jogi segítő, megkeresésére – törvényben meghatározott feladataik ellátásához szükséges mértékben és időtartamban – a bíróság, az ügyész, illetve a nyomozó hatóság a büntetőügy iratait vagy annak hiteles másolatát megküldi, illetve azokba betekintést engedélyez [71/B. § (1) bekezdés].

Összegezve tehát – álláspontja szerint – a Be. nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely szerint a terhelt szakértő által történő meghallgatásán a terhelt törvényes képviselőjének jelenléte kötelező volna, sőt, e tárgykörben a Be. egyáltalán nem tartalmaz rendelkezést.

Az elővezetés végrehajtása az Rtv. rendelkezései alapján történt. Az Rtv. 18. § (1) bekezdése szerint a fogvatartott – az Rtv. 97. § (1) bekezdés h) pontja értelmében többek között az elővezetett személy – részére biztosítani kell azt a lehetőséget, hogy hozzátartozóját vagy más személyt értesítsen, feltéve, hogy ez nem veszélyezteti az intézkedés célját. Ha a fogvatartott nincs abban a helyzetben, hogy e jogával élhessen, az értesítési kötelezettség a rendőrséget terheli. Ha a fogvatartott fiatalkorú vagy gondnokság alá helyezett, haladéktalanul értesíteni kell törvényes képviselőjét vagy gondnokát.

Az országos rendőrfőkapitány értelmezése szerint hivatkozott rendelkezés nem azt írja elő, hogy az értesítést az elővezetés megkezdése előtt kell végrehajtani, mivel az az elővezetett és nem az elővezetendő személyre vonatkozik. *Továbbá az elővezetésre vonatkozóan nincs hatályban olyan rendelkezés, amely megkövetelné, vagy egyáltalán lehetővé tenné a törvényes képviselő vagy gondnok jelenlétét az elővezetés végrehajtása során.*

A rendőrségnek azonban a vizsgált esetben tudomása volt arról, hogy az elővezetett személy cselekvőképességet teljesen korlátozó gondnokság alatt áll, ezért a rendőri intézkedést végrehajtó rendőr már előzetesen felvette a kapcsolatot a gondnokkal, közölve az elővezetést elrendelő határozatot, másrészt az intézkedés során a panaszos által megnevezett hozzátartozót is megkísérelte értesíteni. Az eljáró rendőr tehát – az országos főkapitány szerint – ezzel értesítési kötelezettségének maradéktalanul eleget tett.

Az adott helyzetben a panaszos képviseletét ellátó gondnok döntésére volt bízva, hogy a szakértői meghallgatáson, illetve a terhelt azon való megjelenésének biztosítása céljából foganatosítandó elővezetésen részt vesz-e, ott a gondnokolt érdekeit képviseli-e. A gondnok ezen események helyéről, idejéről előzetesen értesült, ezek tudatában döntött úgy, hogy távol marad. *Ideiglenes gondnok kirendelésének kezdeményezését a gondnok mellőzte, a vonatkozó jogszabályok pedig a rendőrség számára nem írnak elő ilyen kötelezettséget, mivel a gondnok részvétele ezen események alkalmával nem kötelező.* Ezen túlmenően sem volt a rendőröknek további intézkedésre vonatkozó, jogszabályban előírt kötelezettségük, így megállapítható, hogy mind a nyomozó hatóság tagja, mind pedig az elővezetést végrehajtó rendőrök jogszerűen jártak el.

A gondnokság alá helyezés és a gondnok kirendelése a gyámhatóság jogkörébe tartozik. A felügyeleti jogkört is e hatóság gyakorolja, a gondnok tevékenységével kapcsolatban a rendőrségnek nincs felülvizsgálati, vagy más jogköre. A rendőrség a hasonló esetekben az illetékes gyámhatóságot – jogszabályi kötelezés hiányában is, az esetek többségében – tájékoztatja, aminek alapján a gyámhatóság hivatalból intézkedik.

Az egységes joggyakorlat kialakítása érdekében ugyanakkor az országos rendőrfőkapitány megfontolandónak tartja a hasonló élethelyzetekre vonatkozóan általános jelleggel előírni a gyámhatóság rendőrség által való tájékoztatását.

**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 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 Rtv. 4. § (1) bekezdése szerint a rendőrség, állami fegyveres rendvédelmi szerv, így – figyelemmel az Ajbt. 18. § (1) bekezdés f) pontjára is – tevékenységének vizsgálatára kiterjed hatásköröm. Az Ajbt. 20. § (1) bekezdése pedig – a benyújtott beadvány alapján – vizsgálat folytatásának lehetőségét biztosítja számomra.

**II. Az alapvető jogok és alkotmányos elvek tekintetében**

Az alapvető jogok biztosa az adott üggyel 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 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 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.* 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.*[1]

Az Alaptörvény II. cikke alapján *az emberi méltóság sérthetetlen, minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz*. Az 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.[2] 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 Alkotmánybíróság 66/1991. (XII. 21.) határozatában kifejtette, hogy a személyes szabadsághoz való alapvető emberi jogot törvény – a büntető jogszabály – az Alkotmány megengedő rendelkezése folytán [55. § (1) bekezdés] korlátozhatja.

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 kétségessé.

Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerint *mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék*.

[1] 56/1991. (XI.8.) AB határozat
[2] 64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991

A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni. „A tisztességes eljárás olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni.” (6/1998. (III.11.) AB határozat és 14/2004. (V.7.) AB határozat)

A közvetlen alkotmányi garanciák gazdaságossági és célszerűségi okokból, az eljárás egyszerűsítése vagy az időszerűség követelményének érvényesülése címén sem mellőzhetők. Különösen nagy súlya van ennek a tételnek akkor, amikor az adott eljárás eleve alapjog-korlátozásra, szankció kiszabására vagy jogkorlátozó intézkedés meghozatalára irányul.

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.”[3]

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.[4] 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. 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 cselekvőképtelen panaszos ellen büntetőeljárás folyt, ennek során igazságügyi elmeorvos-szakértői vizsgálata vált szükségessé. A rendőrség a cselekvőképtelen személy idézéséről döntött, az idézést mind a gondnoknak, mind a gondnokoltnak megküldték. A gondnokolt nem vette át az idézést, és a vizsgálaton nem jelent meg, ezért a rendőrség felvette a kapcsolatot a gondnokkal.

A gondnok tájékoztatta a rendőröket arról, hogy nem tudja biztosítani a panaszos megjelenését a vizsgálaton, illetve elkísérni sem, mivel a gondnokolt rendkívül nehezen kezelhető, semmiféle együttműködést nem tanúsít, vele, mint gondnokával a kapcsolatot kerüli, a házába nem engedi be. Kérte, hogy a rendőrség intézkedjen a gondnokolt elővezetéséről.

A rendőrség ezek után rendelte el a gondnokolt (panaszos) elővezetését. Az erről szóló határozatot – az elővezetést megelőző mintegy egy hónappal korábban – megküldte a gondnoknak. A gondnok – az elővezetést megelőző rendőri telefonhívás során – ismét megerősítette, hogy nem kíván közreműködni a panaszos szakértői vizsgálatra való eljuttatásában.

A cselekvőképtelen személyek a társadalom különösen sérülékeny csoportjának tagjai, ügyeik viteléhez segítségre van szükségük.

[3] 5/1992 (I.30.) AB határozat, 22/1995. (III.31.) AB határozat

[4] 23/1998. (VI. 9.) AB határozat, 19/1999 (VI. 25.) AB határozat, 49/1998. (XI. 27.) AB határozat

A Ptk. szerint a cselekvőképességet teljesen korlátozó gondnokság intézményének az a célja, hogy azoknak az embereknek a törvényes képviseletét biztosítsa, akiknek az ügyeik viteléhez szükséges belátási képességük – mentális zavaruk következtében – tartósan, teljeskörűen hiányzik, és emiatt – egyéni körülményeikre, valamint családi és társadalmi kapcsolataikra tekintettel – gondnokság alá helyezésük indokolt.[5] Garanciális jelentőségű tehát, hogy a gondnok – mint a cselekvőképtelen személy törvényes képviselője – jelen legyen a cselekvőképtelen személyt érintő hatósági eljárások során.

A gondnoknak – tisztségéből következő kötelezettségei ismeretében – azt is figyelembe kell vennie, hogy nélküle a gondnokolt nem tud érvényes jognyilatkozatot tenni.

Azzal, hogy *a gondnok a cselekvőképtelen panaszos törvényes képviseletét nem látta el,* nem segítette a rendőrségi intézkedés során, súlyosan *sérült a gondnokolt emberi méltósága, tisztességes eljáráshoz való joga.*

Álláspontom szerint a gondnok akkor látja el a jogszabályoknak megfelelően a feladatát, ha elmagyarázza a gondnokoltnak az idézésre való megjelenés elmulasztásának következményét, segítséget nyújt számára büntetőeljárási kötelezettségei teljesítéséhez, és ezáltal az elővezetés elrendelése elkerülhető. A gondnok jelenléte az elővezetés kimenetelét is megváltoztathatja: amennyiben a gondnok meggyőzi a gondnokoltat az együttműködés szükségességéről, kényszerintézkedés alkalmazására nem vagy kevesebb eséllyel kerülhet sor.

Jelen vizsgálat nem tért ki annak a felmérésére, hogy a gondnokok működésének feltételeit a jelenlegi intézmény-rendszer miként biztosítja. Ezzel a kérdéskörrel a gondnoksági rendszer működését átfogóan elemző AJB-2709/2016. számú jelentésem foglalkozik.

A vizsgált esetben *a kormányhivatal elismerte a gondnok mulasztását és intézkedett arról, hogy a gyámhivatal hívja fel a gondnok figyelmét kötelezettségei teljesítésére, illetve kötelezettségei elmulasztásának következményére.* Ezen túl tájékoztatta az illetékessége területén működő valamennyi járási gyámhivatalt, hogy hívják fel a gondnokok figyelmét feladataik elmulasztásának jogkövetkezményére; valamint ezt a hivatásos gondnokok továbbképzésén is nyomatékosítani tervezte. A rendelkezésemre álló dokumentumokból egyértelműen megállapítható, hogy a panaszos gondnoka szinte tisztsége kezdetétől nem látta el feladatát. A gyámhivatalnak ezt legkésőbb az éves beszámolók megtételekor észlelnie kellett volna, és gondoskodnia kellett volna másik gondnok kijelöléséről. A munkáját el nem látó gondnok nem töltheti be a jogszabályok által előírt feladatát, kiüresíti a jogvédelem, a segítségnyújtás előírt formáját, a gondnokság intézményét.

2. A Zala Megyei Rendőr-főkapitányság szerint a rendőri intézkedés jogszerű és szakszerű volt. A panaszos idézését megküldték a gondnoknak, telefonon egyeztettek is vele, de ő a panaszos rendőrség általi elővezetését kérte. A rendőrség az elővezetést elrendelő határozatot megküldte a gondnoknak, de ő az elővezetésnél sem kívánt jelen lenni.

A rendőrség tisztában volt azzal, hogy a gondnok nem lesz jelen az intézkedés során: a gondnok már a panaszos idézésekor tájékoztatta a rendőrséget, hogy nem tudja biztosítani a gondnokoltja jelenlétét az orvosszakértői vizsgálaton.

A panaszos elővezetésének elrendelését tehát nem halaszthatatlan, azonnali rendőri beavatkozást igénylő helyzet tette szükségessé. A rendőrségnek az intézkedés megtervezésekor számolnia kellett azzal, hogy az elővezetés során nem lesz jelen az elővezetendő cselekvőképtelen személy törvényes képviselője. A rendőrségnek azzal is tisztában kellett lennie, hogy a cselekvőképtelen panaszos – a gondnoka nélkül – érvényes jognyilatkozatot nem tehet.

Az Rtv. 92. § (3) bekezdése – a Ptk.-val összhangban – kimondja, hogy alapvető jogot sértő rendőri intézkedés, kényszerítő eszköz alkalmazása elleni panaszt cselekvőképtelen személy helyett törvényes képviselője tehet. A cselekvőképtelen gondnokolt az intézkedéssel kapcsolatban érvényes jognyilatkozatot, így az intézkedéssel szemben panaszt nem terjeszthet elő.

A Szolgálati Szabályzat szerint az elővezetési határozatot az előzetes igazoltatás után ismertetni kell az elővezetendő személlyel, és azt követően kézbesíteni kell.

[5] Ptk. 2:21. § (2) bekezdés

A rendőrség nyilatkoztatni akarta a cselekvőképtelen panaszost az elővezetésről szóló határozat átvételéről, a határozat elleni panaszról való lemondásról, illetve a rendőri intézkedéssel szembeni panaszról való lemondásról. Mivel a panaszos nem nyilatkozott, a rendőrség hatósági tanút alkalmazott. *A rendőrség tehát figyelmen kívül hagyta, hogy a cselekvőképtelen panaszos érvényes jognyilatkozatot nem tehet, csupán gondnoka nyilatkozhat helyette. Ezzel megsértette a panaszos tisztességes eljáráshoz és jogorvoslathoz fűződő jogát.*

A hatósági tanú aláírásával ellátott nyilatkozaton a következő szövegrészek láthatóak aláhúzva: „a jogorvoslati jogokra vonatkozó tájékoztatást megkaptam". „A személyi szabadságot korlátozó intézkedéssel/kényszerítő eszköz alkalmazásával kapcsolatban panasszal nem élek." Miután a panaszos a nyilatkozatot nem írta alá, egyértelmű, hogy az aláhúzások nem tőle származnak. Nevében csak gondnoka nyilatkozhatott volna, aki nem volt jelen, helyette a hatósági tanú aláírásával azt igazolta, hogy a panaszos az aláhúzott szövegrész szerinti nyilatkozat, illetve az előállítása időtartamáról szóló igazolás aláírását megtagadta. *Az aláhúzott szövegrészről tehát a hatósági tanú nem, csak az aláírás megtagadásáról nyilatkozott. Így feltehető, hogy a rendőrség munkatársai húzták alá a panaszos nevében a nyilatkozat jogorvoslat igénybevételéről lemondó részét, ezzel megfosztva az intézkedés alá vont személyt panaszjogától, ami sérti a tisztességes eljáráshoz és jogorvoslathoz fűződő jogát.*

Az Rtv. szerint a rendőrség tiszteletben tartja és védelmezi az emberi méltóságot, óvja az ember jogait. A törvény előírja azt is, hogy a rendőrség a feladatának ellátása során együttműködik az állami és a helyi önkormányzati szervekkel.[6] A rendőrségnek – az intézkedés megtervezésekor, annak előzetes ismeretében, hogy eljárása folyamán jognyilatkozat tételére képtelen személyt kell majd törvényes képviselője nélkül nyilatkoztatnia – álláspontom szerint értesítenie kellett volna a gyámhatóságot annak érdekében, hogy a rendőri intézkedést jogszerűen – a cselekvőképtelen személy törvényes képviseletét biztosítva, tisztességes eljáráshoz, valamint jogorvoslathoz fűződő jogát garantálva – tudja végrehajtani.

*A fentiek értelmében a rendőrség az intézkedés megtervezése, előkészítése során mulasztott.* Az eljáró rendőrök a cselekvőképtelen személyt csak kényszerítő eszközök alkalmazásával tudták előállítani, amely során mind a panaszos, mind pedig az intézkedő rendőrök sérülést szenvedtek. *A mulasztás a panaszos, és az intézkedést végrehajtó rendőrök testi épséghez való jogát is sértette.*

3. Az ORFK tájékoztatása szerint az eljáró Rendőrkapitányság nemcsak hogy teljesítette a jogszabályok által előírtakat, hanem túlteljesítette azokat. A rendőrségnek az elővezetés szabályai szerint csak az a kötelezettsége, hogy az elővezetett kérésére az általa megjelölt személyt értesítse, de nem előzetesen, hanem az elővezetés foganatosítását követően. A vonatkozó jogszabályok nem írják elő a gondnok kötelező értesítését, vagy jelenlétét az elővezetésnél, ebből következően a rendőrségnek nem kellett a gyámhatóságot értesíteni, hogy gondoskodjon a panaszos törvényes képviseletéről. Az országos rendőrfőkapitány ugyanakkor hangsúlyozta, hogy a rendőrség hasonló esetekben az illetékes gyámhatóságot – jogszabályi kötelezés hiányában is, az esetek többségében – tájékoztatja a törvényes képviselet szükségességéről, aminek alapján a gyámhatóság intézkedik. Megfontolandónak ítélte meg azonban általánosságban előírni a gyámhatóság rendőrség általi tájékoztatását.

A Fogyatékossággal élő személyek jogairól szóló egyezmény és az ahhoz kapcsolódó Fakultatív Jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 2007. évi XCII. törvény 5. cikk 3. pontja kimondja, hogy az egyenlőség előmozdítása és a hátrányos megkülönböztetés eltörlése érdekében a részes államok minden megfelelő lépést megtesznek, így biztosítva az ésszerű alkalmazkodást. Az egyezmény szerint az „ésszerű alkalmazkodás" azokat az elengedhetetlen és megfelelő módosításokat és változtatásokat jelenti, amelyek nem jelentenek aránytalan és indokolatlan terhet, és adott esetben szükségesek, hogy biztosítsák a fogyatékossággal élő személy alapvető emberi jogainak és szabadságának a mindenkit megillető, egyenlő mértékű élvezetét és gyakorlását.

*Az egységes jogértelmezés és joggyakorlat hiánya veszélyezteti a jogállamiság elvének és az abból fakadó jogbiztonság követelményének az érvényesülését.*

[6] Rtv. 2. § (2) bekezdés

**Intézkedéseim**

A jelentésemben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásságok orvoslása és jövőbeni bekövetkezésük megelőzése érdekében

- az Ajbt. 37. §-a alapján felkérem *az igazságügyi minisztert, a belügyminisztert és az emberi erőforrások miniszterét*, hogy – az érintett társadalmi szervezetek bevonásával – tekintsék át a vonatkozó jogi szabályozást és mérjék fel, szükség van-e jogszabály módosításra annak érdekében, hogy világos és egyértelmű legyen: a cselekvőképességet teljesen korlátozó gondnokság alatt álló személyt érintő rendőri (más hatósági) intézkedések esetén a gondnok jelenlétét, a gondnokolt törvényes képviseletét biztosítani kell.
- az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján kezdeményezem *a Zala megyei rendőr-főkapitánynál*, hogy ismertesse jelentésem tartalmát az alárendeltségében működő személyi állománnyal és hívja fel figyelmüket arra, hogy cselekvőképtelen személyekkel szembeni, előre tervezhető, nem azonnali intézkedést igénylő esetekben a gondnokok jelenlétét biztosítani kell. A gondnok előzetesen ismert távolléte esetében erről értesíteni kell a gyámhatóságot, hogy biztosítani tudja a cselekvőképtelen személy törvényes képviseletét.
- az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján kezdeményezem a *Zala Megyei Kormányhivatal Szociális és Gyámhivatalánál*, gondoskodjon arról, hogy a jövőben a hatósági eljárások során maradéktalanul érvényesüljenek a cselekvőképtelen személyek törvényes képviselethez fűződő jogai.

Budapest, 2016. június

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának**
**Jelentése**
**az AJB-7098/2016. számú ügyben**

Ügyintéző: dr. Zséger Barbara

**Az eljárás megindulása**

A panaszos beadványa szerint a rendőrség már visszavont elfogatóparancs alapján korlátozta személyes szabadságában.

A panasz alapján felmerült a személyes szabadsághoz való jog sérelmének gyanúja. Erre figyelemmel – az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján – vizsgálatot folytattam, amelynek során tájékoztatást kértem a Budapesti Rendőr-főkapitányság X. és XI. kerületi Rendőrkapitányságaitól.

**Érintett alapvető jogok**

Személyes szabadsághoz való jog: *„Mindenkinek joga van a szabadsághoz és a személyi biztonsághoz." „Senkit nem lehet szabadságától másként, mint törvényben meghatározott okokból és törvényben meghatározott eljárás alapján megfosztani."* (Alaptörvény IV. cikk (1) és (2) bekezdés)

**Az alkalmazott jogszabályok**

A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (a továbbiakban: Be.)

A körözési nyilvántartási rendszerről és a személyek, dolgok felkutatásáról és azonosításáról szóló 2013. évi LXXXVIII. törvény (a továbbiakban: Körözési tv.)

Az ismeretlen helyen tartózkodó terhelt, illetve a bűncselekmény elkövetésével alaposan gyanúsítható ismeretlen személy tartózkodási helye felkutatásának, lakóhelye, illetőleg személyazonossága megállapításának és körözése elrendelésének részletes szabályairól szóló 1/2003. (III. 7.) IM rendelet (a továbbiakban: rendelet)

**A megállapított tényállás**

A panaszos ellen a BKK Zrt. feljelentése alapján – átjavított érvényességi idejű bérletszelvény használata miatt – a BRFK XI. kerületi Rendőrkapitánysága (a továbbiakban: XI. kerületi rendőrség) büntetőeljárást folytatott. A panaszost hamis magánokirat felhasználásának vétsége miatt gyanúsítottként szerették volna kihallgatni, azonban tartózkodási helye ismeretlen volt. Emiatt a XI. kerületi rendőrség 2014. szeptember 11-én elfogatóparancsot bocsátott ki ellene.

A panaszos tudomást szerezve a körözéséről, 2015. március 2-án megjelent a XI. kerületi rendőrségen, ahol megállapították, hogy valóban elfogatóparancs hatálya alatt áll. Ezért kihallgatásának idejére személyes szabadságában korlátozták. Az elfogásról és előállításról rendőri jelentés készült. A kihallgatását követően a XI. kerületi rendőrség a panaszost szabadon bocsátotta és 2015. március 6-án határozott az elfogatóparancs visszavonásáról. A panaszost 2015. augusztus 4-én reggel 7 óra 20 perckor a BRFK X. kerületi Rendőrkapitánysága (a továbbiakban: X. kerületi rendőrség) a XI. kerületi rendőrség által kiadott elfogató parancs alapján munkahelyén elfogta és előállította. Az adatok egyeztetését követően 9 óra 40 perckor szabadították. A személyes szabadság korlátozásáról szintén készült rendőri jelentés.

**A vizsgálat megállapításai**

**1. A hatásköröm tekintetében**

A feladat- és hatáskörömet, valamint az ezek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, kötelező tagság alapján működő köztestület, a Magyar Honvédség, rendvédelmi szerv, közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv e jogkörében, nyomozó hatóság

vagy az ügyészség nyomozást végző szerve, közjegyző, törvényszéki végrehajtó, önálló bírósági végrehajtó vagy közszolgáltatást végző szerv (a továbbiakban együtt: hatóság) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 1. § (5) bekezdése értelmében a vizsgálattal érintett BRFK X. és XI. kerületi Rendőrkapitányság rendvédelmi szerv, így tevékenységének vizsgálatára rendelkezem hatáskörrel.

**2. Az alapvető jogok és az ügy érdeme 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.

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".

Az Alaptörvény IV. cikke szerint mindenkinek joga van a szabadsághoz. Az Alkotmánybíróság a gyakorlatában a „szabadság" fogalmat a személyi szabadság alkotmányos megfogalmazásában értelmezte, amely csak törvényben meghatározott okokból és törvényben meghatározott eljárás alapján korlátozható.

A Be. 73. §-a alapján „az eljárásnak nem akadálya, hogy a terhelt ismeretlen helyen tartózkodik". „Ebben az esetben a bíróság, az ügyész, illetőleg a nyomozó hatóság a terhelt tartózkodási helyének felkutatása iránt intézkedik; ennek során el lehet rendelni a lakóhelyének, illetőleg a tartózkodási helyének a megállapítását, a körözését, és az e törvényben meghatározott esetben elfogatóparancsot lehet kibocsátani." „Az elfogatóparancs alapján megtalált személyt őrizetbe kell venni, és huszonnégy órán belül az elfogatóparancsot kibocsátó vagy az abban megjelölt más ügyész, illetve nyomozó hatóság, illetve hetvenkét órán belül az elfogatóparancsot kibocsátó vagy az abban megjelölt más bíróság elé kell állítani." Az elfogatóparancs tehát a személyes szabadság korlátozására alapot adó „kutatási eszköz", és mint ilyennek, kibocsátásának feltételeit törvény (Be.) szabályozza. A Be. szerint elfogatóparancs kibocsátására akkor van lehetőség, ha a terhelt ismeretlen helyen tartózkodik, az eljárás szabadságvesztéssel büntetendő bűncselekmény miatt folyik ellene és a törvény kifejezetten rendelkezik az elfogatóparancs kiadásának lehetőségéről. Ez utóbbi körbe tartozik az ismeretlen helyen levő gyanúsítottal szemben folyó nyomozás.

A panaszos ellen hamis magánokirat felhasználásának vétsége miatt folyt büntetőeljárás, amely bűncselekmény egy évig terjedő szabadságvesztéssel büntethető. A panaszos tartózkodási helyét a nyomozó hatóság nem ismerte, így a Be. idézett szabályai szerint a XI. kerületi rendőrség jogszerűen bocsátott ki 2014. szeptember 11-én elfogatóparancsot (01110/103-21/2014.bü.). A körözési nyilvántartási rendszer adatai szerint a körözést elrendelő és a körözést lefolytató szerv is a XI. kerületi rendőrség volt, az elrendelés dátuma 2014. szeptember 12.

A panaszos 2015. március 2-án felkereste a XI. kerületi rendőrséget, ahol kihallgatták. A panaszos tartózkodási helye ismertté vált, elfogásának indoka megszűnt. A Be. 73. § (5) bekezdése szerint az ismeretlen helyen tartózkodó személy felkutatása érdekében tett intézkedéseket – így az elfogatóparancsot is – „vissza kell vonni, mihelyt az elrendelésük oka megszűnt. A visszavonásról az elrendelő haladéktalanul intézkedik". A rendelet 11. § (1) bekezdése szerint az intézkedésre jogosult szerv a körözést elrendelő, illetőleg az elfogató parancsot kibocsátó határozatot haladéktalanul visszavonja, ha a terhelt tartózkodási helye ismertté vált, illetve ha – elfogató parancs kibocsátása esetén – a terheltet őrizetbe vették, illetőleg a büntetőeljárást folytató szerv előtt önként megjelent. Ezeknek a szabályoknak megfelelően a körözést elrendelő és lefolytató szerv, a XI. kerületi rendőrség 2015. március 6-án határozatot hozott az elfogatóparancs visszavonásáról (01110/1030-52/2014.bü.).

*Az elfogatóparancs kiadásáról és visszavonásáról szóló határozatok a személy- és tárgykörözésről szóló 2001. évi XVIII. törvényre hivatkoznak, amelyet a Körözési tv. 2014. január 1-jével, tehát a határozatok megszületése előtt hatályon kívül helyezett. A 2001. évi XVIII. törvényre való hivatkozás sértette a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményét.*

A panaszost öt hónap elteltével, 2015. augusztus 4-én reggel 7 óra 20 perckor a X. kerületi rendőrség, a XI. kerületi rendőrség által 2014 szeptemberében kiadott elfogatóparancs alapján munkahelyén elfogta és előállította. *A körözési nyilvántartásból 2015. augusztus 4-én, 7 óra 48 perckor történt lekérdezés szerint a körözés státusza elrendelt*, elrendelésének időpontja 2014. szeptember 12., a körözést elrendelő és lefolytató szerv a XI. kerületi rendőrség, a határozat száma 01110/103/2014.bü. Az adatok egyeztetése során a X. kerületi rendőrség megkereste a körözést lefolytató XI. kerületi rendőrséget, ahonnan faxon megküldték számukra az elfogatóparancs visszavonásáról szóló határozatot. Ezt követően a panaszost szabadon bocsátották. A *2015. augusztus 4-én, 9 óra 30 perckor – a körözési nyilvántartási rendszer adatai szerint – a körözés státusza visszavont*, a visszavonás oka elfogás, az elfogó és visszavonó szerv a XI. kerületi rendőrség, *az elfogás időpontja 2015. március 6., a visszavonás dátuma pedig 2015. augusztus 4.*

A Körözési tv. 2. §-ának (6) bekezdése szerint a „körözés visszavonásának a tényét a körözést elrendelő a nyilvántartásban rögzíti". A körözést elrendelő XI. kerületi rendőrség nem tett eleget e kötelezettségének. A jogszabályoknak megfelelően rendelkezett ugyan az elfogatóparancs visszavonásáról, azonban *a visszavonás tényét a körözési nyilvántartásban nem rögzítette.* Így kerülhetett arra sor, hogy a panaszost az elfogatóparancs visszavonása után öt hónappal egy másik rendőri szerv ismét elfogta és előállította.

Az Alaptörvény IV. cikke értelmében a személyes szabadság korlátozására csak törvényben meghatározott okokból és törvényben meghatározott eljárás alapján kerülhet sor. A X. kerületi rendőrség 2015 augusztusában a körözési nyilvántartás adattartalmában bízva, de a valóságban érvényes elfogatóparancs hiányában fogta el és állította elő a panaszost. A panaszos második elfogása és előállítása során tehát az Alaptörvényben megkövetelt törvényes ok hiányzott. *A panaszos személyes szabadságának indokolatlan korlátozására a XI. kerületi rendőrség mulasztása miatt, törvényes ok nélkül került sor, ami a panaszos személyes szabadsághoz való jogával összefüggésben visszásságot okozott.*

**Intézkedéseim**

A jelentésemben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásság orvoslása és jövőbeni megelőzése érdekében:

1. az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján felkérem *a Nemzetközi Bűnügyi Együttműködési*

*Központ körözési adatkezelésért felelős szervezeti egységének vezetőjét,* hogy

- gondoskodjon a jelentésemben érintett témakör célellenőrzésének lefolytatásáról,
- jelentésem ismertetésével hívja fel a mentorok, körözési előadók, bűnügyi és bűnmegelőzési osztályvezetők figyelmét a személyes szabadság korlátozása alkalmazásakor szükséges törvényi feltételek fennállásának garanciális jelentőségére.

2. az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkérem *a BRFK XI. kerületi Rendőrkapitányság vezetőjét*, hogy hívja fel az alárendeltségében működő érintett állomány figyelmét az eljárásuk során alkalmazandó hatályos jogszabályokra/jogszabályhelyekre való hivatkozás maradéktalan betartására.

Budapest, 2016.

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának**
**Jelentése**
**az AJB-882/2016. számú ügyben**

Előadó: dr. Regényi Eszter

**Az eljárás megindítása**

A külföldi állampolgárságú panaszos őrizetbe vételét, az intézkedő rendőrök és a kirendelt tolmács eljárását sérelmezte. Állítása szerint élelmezését több mint 36 órán keresztül nem biztosították.

Figyelemmel arra, hogy a panasz alapján felmerült a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság, a személyes szabadsághoz és az emberi méltósághoz, valamint a tisztességes eljáráshoz fűződő jog sérelmének a gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam, amelynek során tájékoztatást kértem a Győr-Moson-Sopron Megyei Rendőr-főkapitányságtól, a Készenléti Rendőrség Nemzeti Nyomozó Irodától, a Debreceni Rendőrkapitányságtól, valamint a Győr-Moson-Sopron Megyei Büntetés-végrehajtási Intézettől.

**Alkalmazott jogszabályok**

- Magyarország Alaptörvénye
- Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.)
- A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (Be.)
- A rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (Rtv.)
- A büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról szóló 2013. évi CCXL. törvény (Bv. tv.)
- A rendőrség szolgálati szabályzatáról szóló 30/2011. (IX. 22.) BM rendelet
- A rendőrségi fogdák rendjéről szóló 56/2014. (XII. 5.) BM rendelet (a továbbiakban: Rendelet)
- A büntetés-végrehajtás országos parancsnokának 35/2015. (IV. 28.) OP szakutasítása az élelmezési ellátás és gazdálkodás rendjéről

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

**A megállapított tényállás**

**1.** A beadvány szerint a panaszost 2015. március 13-án letartóztatták. 36 órán keresztül – 2015. március 15-én 18 óra 30 perctől március 17-én 06 óra 35 percig – nem kapott enni. A tolmács eljárását is sérelmezte, a kirendelt tolmács nem beszélt jól arabul, nem fordított le mindent, amit mondott, és figyelmen kívül hagyta kérdéseit. Megtagadta új bizonyítékainak lefordítását is. Arról nem tájékoztatták, hogy joga lett volna másik tolmácsot kérni. Az intézkedő rendőrök az általa elmondott bizonyítékokat nem vették figyelembe, az ügyével kapcsolatos információkat eltitkolták előle.

**2.** A Készenléti Rendőrség Nemzeti Nyomozó Iroda tájékoztatása szerint a panaszos elfogására bűncselekmény elkövetésének megalapozott gyanúja miatt kiadott belföldi és európai elfogatóparancs alapján, 2015. március 13. napján 17 óra 45 perckor került sor Debrecenben. A körözést a Készenléti Rendőrség Nemzeti Nyomozó Iroda Nemzetközi Bűnözés Elleni Főosztály III. Bűnüldözési Osztálya, illetve előterjesztése alapján a Győri Járásbíróság nyomozási bírója bocsátotta ki. A panaszost – 2015. március 14. napján 02 óra 00 perckor – fogadták be a Debreceni Rendőrkapitányság Fogdájába. 2015. március 16. napján 07 óra 30 perckor vezették elő a Győri Járásbíróság nyomozási bírája elé, az előzetes letartóztatás tárgyában 14 óra 30 perctől tartandó meghallgatásra. A Győri Járásbíróságról a panaszost a Győr-Moson-Sopron Megyei Büntetés-végrehajtási Intézetbe szállították, ahol 2015. március 16. napján 17 óra 23 perckor fogadták be. A rendőrségi fogdán töltött időszak alatt vallásának megfelelő, napi háromszori étkezést biztosítottak neki. A fogvatartottak élelmezését a fogda a Hajdú-Bihar Megyei Büntetés-végrehajtási Intézettől rendeli meg. Az erre vonatkozó igénylés és tálaló lista dokumentumai szerint a panaszos részére muszlim vallási étkezést rendeltek és kaptak.

A panaszos elfogását követően védőt rendeltek ki az ügyben. 2015. április 23. napjától meghatalmazott arab anyanyelvű ügyvéd látta el védelmét, aki a kihallgatásokon is részt vett. A kihallgatások során sem a tolmács személyével, sem a tolmácsolás módjával kapcsolatban nem tettek észrevételt vagy panaszt. A panaszos gyanúsítottként történő kihallgatására több alkalommal is sor került. A kihallgatások során jogairól és kötelezettségeiről tájékoztatták, a vallomását jegyzőkönyvben rögzítették. Előzetes letartóztatását megelőzően az azt megalapozó bizonyítékokat megkapta. A nyomozás befejezését követően a kért iratokról másolatot kapott, amit védekezéséhez felhasználhatott.

**3.** A Debreceni Rendőrkapitányság megkeresésemre adott válasza szerint a panaszos bűnügyi őrizetbe vételének kezdő időpontja 2015. március 13-a 17 óra 45 perc, melyet a Készenléti Rendőrség Nemzeti Nyomozó Iroda Nemzetközi Bűnözéselleni Főosztály Bűnüldözési Osztály rendelt el a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 353. § (1) bekezdésébe ütköző és a (2) bekezdés a) és b) pontja szerint minősülő embercsempészés bűntette kísérlete miatt. A Bicskei Befogadó Állomás Debreceni telephelyén a Hajdú-Bihar Megyei Büntetés-végrehajtási Intézet kihelyezett konyhája biztosította a panaszos muszlim vallásának megfelelő étkezést. A panaszost a Debreceni Rendőrkapitányság fogdájába 2015. március 14-én 02 óra 00 perckor fogadták be. A Debreceni Rendőrkapitányság, Fogda és -Kísérőőri Alosztálya által őrzött fogvatartottak – a napirend szerint – naponta háromszor étkeznek.

A panaszos befogadását követően részére „muszlim vallású pótételt" rendeltek. Csupán a rendelt ételadag mennyiségéről vezet kimutatást a fogda, arról nem, hogy ezen ételeket az őrizetben lévő személy elfogyasztja-e. A panaszos átszállítását – 2015. március 16-án 07 óra 20 perckor – a Debreceni Rendőrkapitányság fogdájából a Győri Járásbíróságra, a Készenléti Rendőrség beosztottjai hajtották végre. A Debreceni Rendőrkapitányság a fogvatartottakat abban az esetben tudja ellátni hideg élelemmel, ha a kísérés időpontjáról a kísérést megelőzően legalább 24 órával korábban értesül, mivel a hideg élelem rendelése is a Hajdú-Bihar Megyei Büntetés-végrehajtási Intézetből történik. A Debreceni Rendőrkapitányság fogdája által vezetett kimutatás szerint a panaszosnak hidegélelmet az átkísérés napjára nem rendeltek.

**4.** A Győr-Moson-Sopron Megyei Büntetés-végrehajtási Intézet válasza szerint a panaszost a Győr-Moson-Sopron Megyei Büntetés-végrehajtási Intézet 2015. március 16-án este 17 óra 23 perckor fogadta be. Másnap, 2015. március 17-én 06 óra 36 perckor kapott reggelit, miután az élelmezési szakterület értesült a fogvatartotti létszámváltozásról.

Az OP szakutasításban meghatározottak szerint a napi élelmezési létszám minden esetben előző nap reggel 09 óra 00 perckor kerül meghatározásra. A befogadáskor az intézet orvosa a fogvatartott megvizsgálását követően csak egészségügyi okok miatt határozhat meg az alaptól eltérő diétát. A vallási (sertéshúsmentes étkezés) és más egyéb okok miatt alaptól eltérő, más élelmezést kizárólag a fogvatartott kérheti írásban. A panaszost tehát az intézet megfelelő időben és minőségi élelemmel ellátta.

Telefonon történt megkeresésünkre az Intézet élelmezésvezetője elmondta, hogy a hivatali munkaidő utáni befogadások esetében a fogvatartott jelzése alapján biztosítanak élelmet. Amennyiben a fogvatartott jelzi, hogy pl. cukorbeteg, a körletfelügyelő dönthet élelmiszerrel való ellátásáról. A panaszos ilyen jelzéssel nem élt, ezért az Intézet – az OP szakutasításnak megfelelően – csak másnap reggel, március 17-én tudott biztosítani a panaszos számára élelmet.

A nyilvántartó csoport munkatársa szerint a jogerős ítélet végrehajtására bevonuló személyeknek a bevonulásuk napján általában biztosítanak vacsorát. A vizsgált ügyben valószínű, hogy mire a panaszost befogadták, már megtörtént a vacsora „kiosztása", ő pedig nem jelezte, hogy éhes. Ha ezt megtette volna, biztosítottak volna számára élelmet.

**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 köztestület, a Magyar Honvédség, rendvédelmi szerv, közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv e jogkörében, nyomozó hatóság vagy az ügyészség nyomozást végző szerve, közjegyző, törvényszéki végrehajtó, önálló bírósági végrehajtó vagy közszolgáltatást végző szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés f) pontja szerint a rendvédelmi szerv az alapvető jogok biztosa által vizsgálható hatóságnak minősül. Az Rtv. 4. § (1) bekezdése szerint a rendőrség állami fegyveres rendvédelmi szerv; a büntetés-végrehajtási szervezetről szóló 1995. évi CVII. törvény 1. § (1) bekezdése szerint a büntetés-végrehatási szervezet állami, fegyveres rendvédelmi szerv. Mindkét szervezet tevékenységének vizsgálatára tehát kiterjed vizsgálati hatásköröm.

Hatásköröm megállapíthatóságának további feltétele – többek között – a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségek kimerítése, vagy annak a hiánya.

Nem kizárt azonban, hogy – kivételesen – vizsgálatot folytassak olyan esetben, ha a panasz vizsgálatához szükséges eljárási feltételek formálisan hiányoznak ugyan, de a beadványt benyújtó személy személyes körülményei vagy a beadványban jelzett egyéb tények, körülmények hozzájárultak a jogorvoslat igénybevételének elmaradásához.

A Bv. tv. 21. § (1) bekezdése szerint a végrehajtásért felelős szerv intézkedése vagy döntése ellen, illetve annak elmulasztása miatt panasszal lehet fordulni a végrehajtásért felelős szerv vezetőjéhez. Az Rtv. is lehetőséget biztosít az érintetteknek, hogy a rendőri intézkedések ellen panasszal éljenek.[1] A Be. 195. § (1) bekezdése szerint: akire nézve az ügyész vagy a nyomozó hatóság határozata közvetlen rendelkezést tartalmaz – ha e törvény kivételt nem tesz –, a határozat ellen a közléstől számított nyolc napon belül panasszal élhet.

Az élelmezés elmaradása miatt a panaszos panasszal élhetett volna az intézeten belül, illetve a rendőrségen. Az őrizetbe vétel elrendeléséről hozott határozat ellen is panaszt tehetett volna. A panaszos nem merítette ki jogorvoslati lehetőségeit, hanem közvetlenül hivatalomhoz fordult. Emiatt elsősorban azt kellett vizsgálnom, hogy a jogorvoslati jog kimerítésének elmaradását személyes körülményei, hátrányos helyzete okozta-e. Az Ajbt. 1. § (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az alapvető jogok biztosa tevékenysége során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával –- megkülönböztetett figyelmet fordít többek között a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok jogainak védelmére.

[1] Rtv. 92. §

A fogvatartottak éppen a fogvatartás körülményei és jellege miatt ebbe a csoportba tartoznak. Adott esetben pedig a magyar nyelvet nem beszélő, külföldi állampolgár fogvatartott kérte a segítségemet, aki a kommunikáció, így jogainak megismerése és érvényesítése során is kiszolgáltatott helyzetben van. *Mindezekre, és az ügy összes körülményére tekintettel vizsgálatot rendeltem el.*

**II. Az alapvető jogok és alkotmányos elvek tekintetében**

Az alapvető jogok biztosa az adott üggyel kapcsolatban vizsgált társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget az 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 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 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.*

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.*[2] Az Alaptörvény II. cikke alapján *az emberi méltóság sérthetetlen, minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz*. Az 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.[3] 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.

[2] 56/1991. (XI.8.) AB határozat
[3] 64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991

Az Alkotmánybíróság 66/1991. (XII. 21.) határozatában kifejtette, hogy a személyes szabadsághoz való alapvető emberi jogot törvény – a büntető jogszabály – az Alkotmány megengedő rendelkezése folytán [55. § (1) bekezdés] korlátozhatja. 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 kétségessé.

Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerint *mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék*. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni. „A tisztességes eljárás olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni." (6/1998. (III.11.) AB határozat és 14/2004. (V.7.) AB határozat)

A közvetlen alkotmányi garanciák gazdaságossági és célszerűségi okokból, az eljárás egyszerűsítése vagy az időszerűség követelményének érvényesülése címén sem mellőzhetők. Különösen nagy súlya van ennek a tételnek akkor, amikor az adott eljárás eleve alapjog-korlátozásra, szankció kiszabására vagy jogkorlátozó intézkedés meghozatalára irányul.

Az Emberi Jogok Európai Egyezményének 3. cikke a demokratikus társadalmak egyik legfontosabb alapértékét rögzíti. A kínzás, embertelen vagy megalázó bánásmód, illetve büntetés abszolút tilalmát mondja ki, mely tilalomnak a körülményektől vagy az áldozat magatartásától függetlenül érvényesülnie kell. Az Emberi Jogok Európai Bíróság következetesen hangsúlyozza, hogy az Egyezmény 3. cikkének megsértéséhez az szükséges, hogy az elszenvedett hátrány és megaláztatás túlmenjen azon a mértéken, amely valamely jogszerű bánásmóddal vagy büntetéssel szükségszerűen együtt jár. A személyi szabadságot elvonó intézkedések gyakran magukban foglalnak ilyen elemeket. Ezért a 3. cikk alapján az államoknak azt kell biztosítaniuk, hogy az érintett személyt az emberi méltóság követelményével összeegyeztethető körülmények között tartsák fogva; hogy *az intézkedés végrehajtásának módja ne tegye ki az egyént olyan szenvedésnek vagy nehézségnek, amely a fogva tartással óhatatlanul együtt járó szenvedés elkerülhetetlen mértékét meghaladja;* és hogy a fogva tartott egészségét és jóllétét a fogva tartás gyakorlati követelményeit is figyelembe véve megfelelően garantálják.

## III. Az ügy érdemében

*A panaszos őrizetbe vétele*

A panaszost az ellene kiadott belföldi és európai elfogatóparancs alapján 2015. március 13-án 17 óra 45 perckor fogták el. A Be. 126. § (2) bekezdése szerint az őrizetbe vétel szabadságvesztéssel büntetendő bűncselekmény megalapozott gyanúja – különösen tettenérés – esetén rendelhető el, feltéve, hogy a terhelt előzetes letartóztatása valószínűsíthető. A panaszos ellen embercsempészés bűntettének megalapozott gyanúja miatt indult eljárás, *őrizetbe vételére tehát megfelelő jogalappal került sor.*

*A panaszos élelmezése*

A panaszost 2015. március 14-én 02 óra 00 perckor fogadták be a Debreceni Rendőrkapitányság fogdájába. A rendelkezésemre álló dokumentumok szerint a panaszos részére vallásának megfelelő ételt igényeltek. A panaszos – állítása szerint – március 15-én 18 óra 30 perctől nem kapott enni. Ezt a Készenléti Rendőrség cáfolta. A Debreceni Rendőrkapitányság azonban elismerte: nem rendeltek hideg élelmet a panaszosnak 2015. március 16-ára, amikor külső kísérés keretében 07 óra 20 perckor átszállították a Győri Járásbíróságra. A panaszost 14 óra 30 perckor hallgatta meg a bíróság, befogadása a Győr-Moson-Sopron Megyei Büntetés-végrehajtási Intézetbe 17 óra 23 perckor történt. Az Intézetben először másnap reggel 06 óra 36 perckor kapott élelmiszert.

A panasz e vonatkozásban tehát megalapozott: a beadványozó március 15-én 18 óra 30 perctől március 17-án 06 óra 35 percig – 36 órán keresztül – nem kapott enni.

A Rendelet 33. § (1) bekezdése szerint a fogvatartott megfelelő élelmezéséről és a közegészségügyi feltételek biztosításáról a fogvatartást végrehajtó szerv gondoskodik.

A Rendelet 33. § (4) bekezdése szerint: hideg élelem csomagról kell gondoskodni, ha a fogvatartottat étkezési időben olyan helyre kísérik, ahol meleg étel nem biztosítható.

A fentiek értelmében a panaszos élelmezéséről az útba indító intézetnek: a Debreceni Rendőrkapitányságnak kellett volna gondoskodnia, a panaszost hideg élelemmel el kellett volna látnia. A Rendőrkapitányságnak előre fel kellett volna mérnie, hogy a kísérés időszakára – a megteendő távolságnak és a kísérés céljának ismeretében megfelelő mennyiségű – hideg élelem csomagot kell biztosítania a panaszosnak, és időben megrendelni azt.

*Mindezekre figyelemmel megállapítom, hogy a Debreceni Rendőrkapitányság mulasztott, amikor a panaszos számára nem biztosíttatta az átkísérés időtartamára étkezés lehetőségét. Ezzel az eljárással sérült a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye, a panaszos élethez és emberi méltósághoz, valamint tisztességes eljáráshoz való joga.*

A Bv. tv. alapján a szabadságvesztés végrehajtása során biztosítani kell az elítélt élelmezését[4]. Az elítélt jogosult – többek között – az egészségi állapotának és a szabadságvesztés végrehajtása alatti tevékenységének megfelelő élelmezésre.[5] Az elítélt részére az általuk végzett munka jellegének, az egészségi állapotuknak és az életkoruknak megfelelően kialakított normák alapján, legalább napi háromszori étkezést – ebből legalább egy alkalommal meleg ételt – kell biztosítani.[6]

Az OP szakutasítás az élelem beszerzésének gyakorlati kivitelezését szabályozza. E szerint az étkezési létszámot a megelőző napi információk szerint állapítják meg. A létszám megállapításának lehetséges módozatai azonban nem szűkíthetik le a törvényi előírás végrehajtását. Mivel a Bv. tv. nem csak az előre látható létszámkeretbe tartozók részére írja elő az élelmiszer biztosítását, számolni kell az előre látható létszámtól adódó eltérésekkel, pl. tartalék élelmiszer biztosításával.

A Bv. munkatársaival folytatott telefonbeszélgetések megerősítették: van arra lehetőség, hogy az előre megállapított létszámon felül is biztosítsanak élelmet. A munkaidőn túli befogadás esetében a fogvatartott jelzése alapján a körletfelügyelő dönthet soron kívüli élelmiszer ellátásról.

Álláspontom szerint a Bv. intézet eljárása akkor felel meg a Bv. tv előírásainak, ha a hivatali munkaidőn túli, élelmiszer nélkül befogadottak részére – étkezési időben – minden esetben felajánlják az élelmezés lehetőségét.

*Megállapítom, hogy a Győr-Moson-Sopron Megyei Büntetés-végrehajtási Intézet mulasztott, amikor a vacsora előtt élelmiszer nélkül befogadott panaszos részére nem ajánlott fel, illetve nem biztosított étkezési lehetőséget. Ezzel az eljárással sérült a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye, a panaszos élethez és emberi méltósághoz, valamint tisztességes eljáráshoz való joga.*

*Tolmácsolás, bizonyítékok megismerése*

A rendelkezésemre álló dokumentumok szerint a panaszos védelme biztosított volt. Az arab anyanyelvű ügyvéd segítségével az eljárás során észrevételt tehetett, panasszal élhetett a tolmácsolással, illetve a nyomozó hatóság eljárásával összefüggésben. Ezekkel a jogaival azonban nem élt. A hivatalos feljegyzésekben és gyanúsítotti kihallgatásról készült jegyzőkönyvekben minden esetben szerepel a gyanúsított nyilatkozata arról, hogy érti és elfogadja a jelenlévő tolmács fordítását. A bizonyítékok megismerését – az iratokba való betekintés és az iratmásolatokhoz való hozzájutás révén is – a Be. előírásainak megfelelően biztosították a panaszosnak. *A védelem, tolmácsolás és bizonyítékok megismerése tekintetében alapvető joggal összefüggő visszásságot nem észleltem.*

[4] Bv. tv. 98. § (1) bekezdése
[5] Bv. tv. 122. § a.) pont
[6] Bv. tv. 155. § (3) bekezdése

**Intézkedéseim**

A jelentésemben feltárt alapvető joggal összefüggő visszásság orvoslása és jövőbeni megelőzése érdekében

- az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján kezdeményezem *a Hajdú-Bihar megyei rendőr-főkapitánynál*, hogy hívja fel az irányítása alá tartozó érintett szervezeti egység állományának a figyelmét a Rendelet maradéktalan alkalmazásának garanciális jelentőségére, és intézkedjen a hasonló hiányosságok előfordulásának jövőbeni megelőzéséről, annak érdekében, hogy a fogvatartottak élelmezése szállításuk (előállításuk) során biztosított legyen.
- az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján kezdeményezem a *Győr-Moson-Sopron Megyei Büntetés-végrehajtási Intézet parancsnokánál*, hogy a jövőben – a Bv. tv. előírásainak megfelelően – biztosítsanak élelmet mind az előre látható létszámba tartozó, mind az abba nem tartozó, élelmiszer nélkül, hivatali munkaidőn túl befogadott személyek számára.

Budapest, 2016. december

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának**
**Jelentése**
**az AJB-5172/2016. számú ügyben**

Ügyintéző: dr. Zséger Barbara

**Az eljárás megindulása**

A panaszos beadványa szerint a rendőrség indokolatlanul és aránytalan sérelmet okozva alkalmazott vele szemben kényszerítő eszközt.

A panasz alapján felmerült a jogbiztonság követelménye, valamint az emberi méltósághoz és a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmének gyanúja. Erre figyelemmel – az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 20. § (1) bekezdése alapján – vizsgálatot folytattam. Annak során tájékoztatást kértem a Monori Rendőrkapitányság vezetőjétől.

**Érintett alapvető jogok**

A jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelménye: „*Magyarország független, demokratikus jogállam.”* (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés)

Az emberi méltósághoz való jog: *„Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.”* (Alaptörvény II. cikk)

A tisztességes 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]

**Az alkalmazott jogszabályok**

A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Rtv.)

A rendőrség szolgálati szabályzatáról szóló 30/2011. (IX. 22.) BM rendelet (a továbbiakban: Szolgálati Szabályzat)

**A megállapított tényállás**

A Pilisi Rendőrőrs rendőrei személyesen ismerik a panaszost, mert havi rendszerességgel megjelenik az őrsön, kéri megfigyelésének befejezését, majd meghallgatása után megnyugodva távozik. A panaszos 2014. június 4-én a Monori Rendőrkapitányság Pilisi Rendőrőrsének az ablakát kővel bedobta. Ezért az épületből kijövő rendőr őt igazoltatta, azonban okmányokkal nem rendelkezett. Panaszos tettét azzal magyarázta, hogy „végre lesz miért lecsuknia őt a rendőrségnek, vigyék börtönbe”. A rendőr álláspontja szerint a panaszos zavartan viselkedett, melyre tekintettel biztonsági intézkedést foganatosított vele szemben, bekísérte a rendőrőrs épületébe és értesítette kezelőorvosát. Az orvos megérkezéséig – 40 percen át – bilincset alkalmazott panaszossal szemben. Az orvos a vizsgálatot követően kérte a rendőröket, hogy hívjanak mentőt, mert a panaszost pszichiátriai osztályra kell szállítani.

Az intézkedést a rendőrőrs egy rendőre hajtotta végre, ugyan egy másik rendőr is jelen volt, azonban az intézkedésben közvetlenül nem vett részt.

Az intézkedésről készült jelentés szerint a panaszossal szemben a következő, Rtv. szerinti intézkedéseket foganatosították: igazoltatatás (Rtv. 29. §), személyi szabadságában korlátozott személy átvizsgálása (Rtv. 31. §), biztonsági intézkedés az önmagát vagy mást veszélyeztető állapotban lévő személy érdekében (Rtv. 37. § b/ pont). Ezen túlmenően kényszerítő eszköz, bilincs alkalmazására (Rtv. 48. § a.) pont) is sor került. A parancsnoki kivizsgálás szerint az intézkedések és a kényszerítő eszköz alkalmazása jogszerű és szakszerű volt, ez utóbbi megfelelt az arányosság követelményének is.

Az intézkedésről és a kényszerítő eszköz alkalmazásáról két jelentés készült, amelyek szerint a rendőrség az önkárosítás megakadályozása érdekében használt bilincset, más kényszerítő eszközt nem alkalmaztak.

A jelentések az esemény rövid leírásában és a panaszos magatartásával kapcsolatban a következőket tartalmazzák: a panaszos a rendőrség épületének egy ablakát kővel betörte, a panaszos a rendőrség által ismert pszichiátriai beteg, aki az esemény alkalmával is zavartan viselkedett, magában beszélt.

**A vizsgálat megállapításai**

**1. A hatásköröm tekintetében**

A feladat- és hatáskörömet, valamint az ezek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, kötelező tagság alapján működő köztestület, a Magyar Honvédség, rendvédelmi szerv, közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv e jogkörében, nyomozó hatóság vagy az ügyészség nyomozást végző szerve, közjegyző, törvényszéki végrehajtó, önálló bírósági végrehajtó vagy közszolgáltatást végző szerv (a továbbiakban együtt: hatóság) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 1. § (5) bekezdése értelmében a vizsgálattal érintett Monori Rendőrkapitányság rendvédelmi szerv, így tevékenységének vizsgálatára rendelkezem hatáskörrel.

**2. Az alapvető jogok és az ügy érdeme 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.

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)** A panaszos igazoltatására azt követően került sor, hogy a rendőrség épületének ablakát egy kővel bedobta. Az igazoltatást az épületből kiérkező rendőr végezte, aki korábbról ismerte a panaszost. Az Rtv. 29. § (1) bek. a) pontja szerint a rendőr a feladata ellátása során igazoltathatja azt, akinek a személyazonosságát a közrend, a közbiztonság védelme érdekében, bűnmegelőzési vagy bűnüldözési célból, a tartózkodása jogszerűségének megállapítása céljából, közlekedésrendészeti ellenőrzés során, továbbá az igazoltatott vagy más természetes, illetve jogi személy és egyéb szervezet jogainak védelme érdekében kell megállapítani.

Az igazoltatásra az Rtv. idézett rendelkezése értelmében tehát csak akkor kerülhet sor, ha az Rtv-ben megállapított valamely feltétel fennáll. A rendelkezésemre bocsátott, intézkedésről készült rendőri jelentések szerint a panaszost a közrend, a közbiztonság védelme, bűnmegelőzési, bűnüldözési célból igazoltatták. A szóban forgó rendőri intézkedésnek tehát *megvolt a jogalapja*.

**b)** Az igazoltatást követően az eljáró rendőr a panaszost bekísérte a rendőrőrs épületébe és az Rtv. 37. §-a alapján biztonsági intézkedést alkalmazott vele szemben. Az Rtv. 37. § b) pontja szerint a rendőr az önveszélyes állapot vagy a személyeket, illetőleg az anyagi javakat közvetlenül fenyegető veszélyhelyzet megszüntetése, továbbá az államhatár védelme érdekében intézkedik az önmagát vagy mást veszélyeztető állapotban lévő személy orvosi vizsgálatára, és közreműködik az egészségügyi intézetbe történő szállításában. Ennek megfelelően az eljáró rendőr értesítette a panaszos orvosát, aki 40 perc elteltével megérkezett a rendőrségre és intézkedett a panaszos kórházba szállítása iránt.

Az eljáró rendőrnek intézkedése előtt kötelessége volt a szükséges *mérlegelés* lefolytatása, vagyis annak eldöntése, hogy a panaszos zavartsága elérte azt a szintet, hogy valóban önmagát veszélyeztető állapotba került, így *magatartása jogalapot* jelentett a biztonsági intézkedés alkalmazásához. A rendelkezésemre bocsátott dokumentumokból (két rendőri jelentés és a kiérkező orvos beutalója) a panaszos viselkedéséről az alábbiak állapíthatóak meg: zavart volt, magában beszélt. Ezen túlmenően a panaszos viselkedését két további szempont szerint kellett értékelni: egyrészt a rendőrség által ismert, pszichés problémával küzdő személyről van szó, aki korábbi meghallgatásai után mindig megnyugodva távozott, másrészt a kiérkező orvos indokoltnak látta a panaszos kórházba szállítását. A vizsgálat során figyelembe vettem azt a körülményt is, hogy az eljáró rendőrnek a veszélyeztető magatartás kérdésében orvosi szakismeret nélkül kellett döntenie. *Az a körülmény, hogy a kiérkező orvos a panaszos kórházba szállítása mellett döntött, azt támasztja alá, hogy a rendőr biztonsági intézkedése kellő jogalappal bírt, a panaszos valóban veszélyeztető állapotban volt, így a rendőr intézkedése megfelelt a jogszabályi előírásoknak.*

**c)** A panaszost a rendőrség az intézkedéseket követően megbilincselte. A bilincset 40 perc elteltével, az orvos megérkezésekor távolították el. A kényszerítő eszköz alkalmazásával összefüggésben vizsgálandó, hogy fennálltak-e az alkalmazás *törvényi feltételei* és érvényesült-e az *arányosság*, illetve a *fokozatosság* követelménye.

Az Rtv. 48. §-a szerint a rendőr bilincset alkalmazhat a személyi szabadságában korlátozni kívánt vagy korlátozott személy önkárosításának, támadásának, szökésének megakadályozására, és ellenszegülésének megtörésére. Az Rtv. tehát taxatív szabályozást tartalmaz, felsorolva azon feltételek körét, amelyek fennállása esetén szóba jöhet a kényszerítő eszközök közül a bilincs alkalmazása. A kényszerítő eszköz alkalmazásával kapcsolatban a jelentés egyértelműen az Rtv. 48. § a) pontját jelöli meg, tehát a bilincs alkalmazására az önkárosítás megakadályozása érdekében került sor. Ebben az esetben a *bilincs alkalmazásának* – az általános garanciális követelményeken kívül – *két törvényi feltétele* van: az érintett önkárosító magatartásának közvetlen veszélye és az, hogy vele szemben személyi szabadságot korlátozó rendőri intézkedést alkalmazzanak.

*A kiérkező orvos a panaszos kórházba szállítását javasolta, így elfogadható a biztonsági intézkedés jogalapjául a panaszos önmagát veszélyeztető állapota. Erre tekintettel megállapítható, hogy a bilincs alkalmazásának törvényi feltételei, vagyis az önkárosítás megakadályozása érdekében foganatosított személyi szabadságot korlátozó intézkedés indokoltsága fennállt.*

Az Rtv. 15. §-a szerint a rendőri intézkedés nem okozhat olyan hátrányt, amely nyilvánvalóan nem áll arányban az intézkedés törvényes céljával. Több lehetséges és alkalmas rendőri intézkedés, illetőleg kényszerítő eszköz közül azt kell választani, amely az eredményesség biztosítása mellett az intézkedés alá vont személyre a legkisebb korlátozással, sérüléssel vagy károkozással jár. Az Rtv. 16. §-a szerint a rendőr kényszerítő eszközt … az arányosság elvének figyelemben tartásával alkalmazhat úgy, hogy az nem okozhat aránytalan sérelmet az intézkedés alá vontnak.

A Szolgálati Szabályzat 39. §-ában foglalt rendelkezések azt is kimondják, 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, vagyis a fokozatosság elvének is érvényesülnie kell.

A kapitányság vezetőjének – megkeresésemre adott – nyilatkozata szerint a bilincselést megelőzően nem került sor enyhébb kényszerítő eszköz, vagyis testi kényszer alkalmazására. A jelentések nem tartalmaznak utalást arra vonatkozóan, hogy a rendőrség valamilyen oknál fogva ezt eleve kizártnak ítélte volna. A kényszerítő eszköz alkalmazásakor a panaszossal szemben egy rendőr járt el, a másik jelen lévő rendőr napi ügyfeldolgozást végzett. A rendőrőrs további két rendőre az intézkedésben nem vett részt.

„A kényszerítő eszköz alkalmazására a hatóság részéről mérlegelési jogkörben jogszabályi felhatalmazás alapján került sor. A mérlegelési jogkör azonban soha nem jelent teljes döntési szabadságot: behatárolják nem csak a felhatalmazási (jogi) keretek, hanem azon belül szűkítik az adott eset körülményei is. … Az az intézkedés a legalkalmasabb, legmegfelelőbb, legcélszerűbb, amely még szükséges és már elégséges az intézkedéssel elérni kívánt cél megvalósulásához. …. Nem megfelelő az intézkedés, ha szükséges ugyan, de még nem elégséges, és akkor sem, ha elégséges (alkalmas) ugyan, de (már) szükségtelen." [BDT2011. 2508.] Arra tekintettel, hogy a panaszos nő volt, az intézkedő, illetve a jelen lévő rendőrök pedig férfiak, akik létszámuknál fogva is erőfölényben voltak, továbbá, mert a panaszost átvizsgálták és nála támadásra vagy önkárosításra alkalmas eszközt nem találtak, *a bilincs alkalmazása aránytalannak mondható és nem felelt meg a fokozatosság elvének sem. Megállapítom, hogy az eljáró rendőr a bilincs, mint kényszerítő eszköz alkalmazása során az arányosság és a fokozatosság garanciális elemeit figyelmen kívül hagyta.*

Az Alkotmánybíróság több határozatában megfogalmazta, hogy *a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság.* A jogbiztonság „az állam […] kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság tehát nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is". [9/1992. (I. 30.) AB határozat] Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy „a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki a tevékenységüket". [56/1991. (XI. 8.) AB határozat]

„*Az Alkotmánybíróság az Alkotmány 54. § (1) bekezdésén alapuló általános személyiségi jog alkotóelemének tekinti a személyiség integritásához való jogot, amelynek része a testi integritáshoz való jog.*" [39/2007. (VI. 20.) AB határozat] A kényszerítő eszközök alkalmazása szükségképpen érinti az emberi méltósághoz, s azon belül az önrendelkezéshez, a testi integritáshoz való jogát. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint „azokat az eseteket azonban, amikor a testi erő alkalmazása megengedett - a szükségesség és arányosság követelményének szem előtt tartásával - törvényben előre meg kell határozni, s alkalmazásukat *törvényi garanciákkal* kell körülvenni". [144/2008. (XI. 26.) AB határozat] *Szükségszerű tehát, hogy a kényszerítő eszközökkel történő korlátozásnak is törvényben foglalt garanciái legyenek, amelyeket az intézkedést alkalmazó rendvédelmi szervnek tiszteletben kell tartania.* A bilincseléssel kapcsolatban garanciát jelent egyrészt az, hogy az Rtv. 48. §-a taxatíve felsorolja azon esetek körét, amelyek megvalósulása kapcsán lehetőség van a bilincs használatára. Másrészt a rendőrség intézkedésekkel kapcsolatos eljárását átfogóan érintő garanciális elem az Rtv. 15. §-ában előírt arányosság követelménye, amely szerint a rendőri intézkedések kapcsán általában követendő az az elv, hogy több lehetséges és alkalmas rendőri intézkedés közül azt kell választani, amely a legkisebb korlátozással jár.

A vizsgált esetben *az arányosság és a fokozatosság elveinek figyelmen kívül hagyásával az eljáró rendőr megsértette a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményét és sérült a panaszos emberi méltósághoz, ezen belül a testi integritáshoz fűződő joga is.*

**d)** A vizsgálat során nem hagyhattam figyelmen kívül azt a körülményt, hogy a rendőri jelentésekben foglaltak, azok tartalma nem támasztják alá a panaszos veszélyességét és a biztonsági intézkedés, továbbá a kényszerítő eszköz szükségességét. A két rendőri jelentés szerint a panaszos zavart volt, magában beszélt, tettét beismerte és várta, hogy a rendőrség letartóztassa. *Az intézkedések során, illetve azt követően ellenállásról, bármilyen önkárosító, támadó, vagy veszélyeztető magatartásról a jelentések nem tesznek említést.* Mivel a panaszos zavartságának mértékét, ön- vagy közveszélyességét utólag, ombudsmani eszközökkel nem állt módomban tisztázni, az intézkedés jogalapját végső soron a szakértelemmel bíró orvos kórházi beutalása miatt nem vitathattam. Szükségesnek tartom azonban az alábbiakra felhívni a figyelmet:

Amennyiben a rendőrség úgy ítéli meg, hogy fennáll az önkárosítás veszélye és ennek megakadályozása érdekében biztonsági intézkedést, majd kényszerítő eszközt alkalmaz, az ezt *indokoló magatartás leírását a jelentéseknek egyértelműen tartalmazni kell.* A Szolgálati Szabályzat szerint, ha a kényszerítő eszköz alkalmazását személyi szabadságot korlátozó intézkedés követi, a kényszerítő eszközt alkalmazó rendőrnek a jelentést a személyi szabadságot korlátozó intézkedésről szóló írásos jelentésben kell megtennie. A kényszerítő eszköz alkalmazásáról készített jelentés tartalmazza a kényszerítő eszköz alkalmazásának indokát és az alkalmazást lehetővé tevő valamennyi jogszabályhelyre történő hivatkozást. A vizsgált ügyben a jelentések ugyan kitérnek az Rtv. 37. és 48. §-aira, mint megfelelő jogszabályhelyekre, azonban *a konkrét indokot, a panaszos önkárosító magatartásának kétséget kizáró leírását egyik jelentés sem tartalmazza.* A rendőri jelentés közokirat, amely igazolja az abban foglaltak megtörténtét, a kényszerítő eszköz alkalmazásának indokául szolgáló esemény, magatartás leírását. Utólagos vizsgálat során, legyen az ombudsmani vagy parancsnoki vizsgálat, a jelentésben foglaltakat bizonyítottnak, valósnak kell tekinteni. *A vizsgált esetben a jelentések egyike sem tartalmaz a panaszos veszélyeztető, ellenszegülő, támadó magatartására vonatkozó állítást.*

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 személyi szabadságot korlátozó intézkedésről és a kényszerítő eszköz alkalmazásáról készült jelentés hiányossága a panaszos tisztességes eljáráshoz való jogával összefüggésben okozott visszásságot.*

**Intézkedésem**

A jelentésemben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásság orvoslása és jövőbeni bekövetkezése lehetőségének a megelőzése érdekében – az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján – *felkérem a Monori Rendőrkapitányság vezetőjét*, hogy jelentésem ismertetésével hívja fel az alárendeltségében működő személyi állomány figyelmét a kényszerítő eszközök alkalmazásával kapcsolatos törvényi garanciák érvényesülésének jelentőségére, illetve azok maradéktalan betartására, illetve gondoskodjon a parancsnoki ellenőrzések rendszerességéről és megalapozottságáról.

Budapest, 2016. július

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának**
**Jelentése**
**az AJB-3882/2016. számú ügyben**

Előadó: dr. Szabó Orsolya

**Az eljárás megindítása**

A panaszos a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal elhúzódó másodfokú eljárását, illetve kérelme nem megfelelő elbírálását sérelmezte.

Figyelemmel arra, hogy a panasz alapján felmerült a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság és a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog sérelmének gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam, amelynek során tájékoztatást kértem a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal Főigazgatójától.

**Az érintett alapvető jogok és alapelvek**

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye. *„Magyarország független, demokratikus jogállam.*" (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés)
- Az emberi méltósághoz való jog. *„Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg."* (Alaptörvény II. cikk)
- A tisztességes 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]
- A hátrányos megkülönböztetés tilalma. *„(1) A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes. (2) Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékosság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja."* (Alaptörvény XV. cikk (1)-(2) bekezdései)

**Alkalmazott jogszabályok**

- Magyarország Alaptörvénye
- az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.)
- a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény
- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.)
- a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatalról szóló 74/2015. (III. 30.) Korm. rendelet

**A megállapított tényállás**

A panaszos megírta, hogy egészségkárosodása miatt 2012 decemberétől részesül rokkantsági ellátásban. Felülvizsgálata 2014 októberében volt esedékes, de 2015 szeptemberéig nem került rá sor, ezért rendkívüli felülvizsgálatot kért. A 2015. október 1-jén elvégzett vizsgálat alapján a Kormányhivatal újraszámolta az ellátása összegét, az havi 11 ezer forinttal lett alacsonyabb, mint a felülvizsgálat előtt, holott az egészségi állapota romlott (C2 helyett D kategória). Sérelmesnek tartotta azt is, hogy a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal a fellebbezését nem bírálta el határidőben.

Az NRSZH főigazgatója 2016 júniusában kelt válaszleveléből és a csatolt dokumentumokból a következő állapítható meg:

A panaszos 2012. december 1-jétől – C2 minősítési kategória szerinti – rokkantsági ellátásban részesült. Az elsőfokú rehabilitációs hatóságként eljáró Csongrád Megyei Kormányhivatal 2015. október 1-jén kelt komplex minősítése szerint a panaszos egészségi állapotának mértéke 25%, rehabilitációja nem javasolt, kizárólag folyamatos támogatással foglalkoztatható, ezért D minősítési kategóriába sorolt megváltozott munkaképességű személynek minősült, akinek felülvizsgálata 2020 szeptemberében válik szükségessé. A minősítésnek megfelelően a 2015. október 13-án kelt határozatával – 2015. november 30. napjával – a Kormányhivatal megszüntette a panaszos C2 minősítésű rokkantsági ellátását és 2015. december 1-jével D minősítési kategória alapján rokkantsági ellátást állapított meg.

Az Mmtv. 19. (2) bekezdése értelmében amennyiben a felülvizsgálat során a rehabilitációs hatóság megállapítja, hogy a 3. § (2) bekezdés szerinti minősítési kategória eltér a felülvizsgálatot megelőzően megállapított minősítési kategóriától, akkor a megváltozott munkaképességű személyek ellátását és annak összegét az új minősítési kategória figyelembevételével, az erről szóló döntést követő második hónap első napjával állapítja meg.

Állapotváltozás esetén a megváltozott munkaképességű személyek ellátása összegének megállapítása során havi átlagjövedelemként a korábban alapul vett havi átlagjövedelemnek az évente bekövetkezett fogyasztói árnövekedés mértékével növelt összeget kell figyelembe venni. A panaszos esetében a 2012-ben alapul vett átlagjövedelem 309.291 Ft volt, amelynek az Mmtv. 19. § (2) bekezdése alapján 5,7%-os és az 1,7%-os fogyasztói árnövekedés mértékével növelt összege 332.477 Ft. Az eljárás ideje alatt hatályban lévő Mmtv. 12. § (1) bekezdés c) pontja értelmében a D minősítési kategória szerint az ellátás összege a havi átlagjövedelem 65%-a, azaz 216.115 Ft, de maximum a minimálbér 150%-a, azaz 139.500 forint. Az így megállapított rokkantsági ellátást a nyugellátások és egyes más ellátások 2015. január havi emeléséről szóló 348/2014. (XII. 29.) Kormányrendelet 1. § (3) bekezdés a) pontja alapján a tárgyévi emelés összegével kell növelni.

A panaszos fellebbezést nyújtott be a határozat ellen, a másodfokú határozatban a fellebbezés beérkezésének időpontja 2015. október 20., az indokolásban a fellebbezés kelte: 2015. október 28.

A válaszlevél szerint a másodfokú közigazgatási eljárás 2015. november 11. napján indult. Az ügyintézési határidő a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatalról szóló 74/2015. (III. 30.) Korm. rendelet alapján 30 nap. Az ügyintézési határidőt a Hivatal túllépte, mivel a másodfokú döntést 2016. március 8. napján hozta meg. A válaszlevél szerint ezt a tényt az NRSZH – a Ket. 72. § (1) bekezdés e) pont ee) alpontjában foglaltaknak megfelelően – a másodfokú közigazgatási határozat indokolásában feltüntette.

**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. Tekintettel arra, hogy az ügyben érintett NRSZH közigazgatási szerv, ezért az alapvető jogok biztosa által vizsgálható hatóságnak minősül.

***II. A vizsgált 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 országgyűlési biztos következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi teszteket. 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.”*

*I. A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye és a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog*

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján *Magyarország független, demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. Az Alkotmánybíróság szerint a jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is.[1]

Az Alaptörvény XXIV. cikke kinyilvánítja *a tisztességes eljáráshoz való jogot*. Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet arra, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van. Irányadó alkotmánybírósági tézis, hogy a jogállamiság elvéből folyó egyik legfontosabb alapkövetelmény a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket. A közigazgatás törvényessége akkor valósul meg, ha jogilag szabályozott eljárási keretek között működik, a jogkorlátozásra adott felhatalmazást pedig törvényi szinten pontosan kell meghatározni. Nem hagyható figyelmen kívül továbbá, hogy a kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást. Az ügyfél közigazgatási határozathozatalra vonatkozó joga nem tehető függővé attól, hogy a közigazgatási szerv milyen időpontban hajlandó dönteni a hatáskörébe utalt ügyben. A közigazgatásnak ugyanis alkotmányos kötelessége, hogy a hatáskörébe utalt ügyben, az erre megszabott idő alatt érdemi döntést hozzon. A közigazgatási eljárás nem nélkülözheti a kötelező ügyintézési határidőket.

*II. Az emberi méltósághoz való jog*

Az Alaptörvény II. cikke alapján az emberi méltóság sérthetetlen, minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz. A korábban irányadó és az Alaptörvény hatályba lépését követően is hivatkozási pontot jelentő alkotmánybírósági gyakorlat az emberi méltósághoz való joggal kapcsolatosan arra hívja fel a figyelmet, hogy a méltóság az emberi élettel eleve együttjáró minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan, s ezért minden emberre nézve egyenlő. Az egyenlő méltósághoz való jog az élethez való joggal egységben azt biztosítja, hogy ne lehessen emberi életek értéke között jogilag különbséget tenni.[2]

A méltósághoz való jognak részét képezi az is, hogy minden embert másokkal egyenlő méltóságú személyként kell kezelni, vagyis az egyes emberek és embercsoportok között tilos indokolatlan, ésszerűtlen különbséget tenni. Az I. cikk (3) bekezdése határozza meg az alapjog korlátozás kritériumait, amely szerint arra csak más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával kerülhet sor.

*III. A tisztességes hatósági eljáráshoz való jog*

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.

[1] Lásd 9/1992. (I. 30.) AB határozat

[2] Lásd 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

### *III. Az ügy érdemében*

A Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatalról szóló 74/2015. (III. 30.) Korm. rendelet 13. § (1) bekezdése alapján *a hatósági bizonyítvány kiállításának és a szakvélemény elkészítésének határideje komplex minősítés esetén hatvan nap, egyéb esetben harminc nap.* A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. 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 33. § (1) bekezdése szerint a határozatot (…) az (5) bekezdésben meghatározott időponttól számított huszonegy napon belül kell meghozni és gondoskodni a döntés közléséről. Ennél rövidebb határidőt bármely jogszabály, hosszabbat pedig törvény vagy kormányrendelet állapíthat meg. A 72. § (1) bekezdés e) pont ee) pontja szerint 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, vagy, hogy a 33/A. § alkalmazásának van helye (…).* A 33/A. § (1) bekezdése alapján, *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. (2) A hatóság (1) bekezdés szerinti 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. (3) Az (1), illetve a (2) bekezdés szerinti összeget a hatóság saját költségvetése terhére a fizetési kötelezettséget megállapító döntés jogerőssé válásától számított nyolc napon belül fizeti vissza az ügyfél számára, illetve fizeti meg a központi költségvetésnek.*

A közigazgatási eljárási törvényhez készült Nagykommentár szerint: *A határidő túllépésének egyik szankciója a Ket. 33/A. §-a alapján az illeték vagy a szolgáltatási díj visszatérítése. A hatóságnak saját költségvetéséből kell az ügyfél által az eljárásért megfizetett illetéket, díjat visszafizetnie. Nem feltétel, hogy a konkrét eljárásban illeték- vagy a szolgáltatásidíj-fizetési kötelezettség terhelje az ügyfelet. Így abban az esetben is alkalmazható e jogkövetkezmény, amennyiben az ügyfelet személyes illeték- vagy költségmentesség illeti meg, illetve akkor is, ha tárgyi illetékmentes az eljárás. Ezekben az esetekben nem visszatérítési kötelezettsége keletkezik tehát a hatóságnak, hanem fizetési kötelezettsége, és tulajdonképpen bírságot kell fizetnie az ügyintézési határidő túllépése miatt a központi költségvetés javára. Amennyiben az ügyfél csak az illeték vagy a szolgáltatási díj egy részének megfizetése alól mentesült [Ket. 159. § (2) bekezdés], az ügyfél által megfizetett illetéket, díjat a hatóság neki visszatéríti, azt az összeget pedig, amelyre a költségmentesség az illeték tekintetében szólt, a központi költségvetés javára fizeti meg. A kétszeres illeték, díj esetében is ugyanígy érvényesül ez a szabály. A tárgyi illetékmentes eljárásoknál az Itv. szerinti általános eljárási illetéknek megfelelő összeget (illetve annak a dupláját) köteles a hatóság a központi költségvetés javára megfizetni.*

A Ket. módosításáról szóló 2008. évi CXI. törvény indokolása szerint: *A törvény új elemként bevezeti a hatóság illeték- és díjvisszafizetési kötelezettségét az ügyintézési határidő elmulasztásának esetére. Az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény (Áht.) a hatóság mulasztása esetére ma is illeték-visszatérítési kötelezettséget ír elő, azonban az ügyfelek érdekeinek védelme érdekében e szabály tágabb körben, a díjakra is alkalmazandó. Az alkalmazás elterjedését segíti elő az is, ha az Áht. helyett a Ket. szabályozza a visszatérítési kötelezettséget. A visszatérítés mértéke alapvetően az eljárás lefolytatásáért fizetett illeték vagy díj mértékéhez igazodik, azonban a törvény - tekintettel a személyes és tárgyi illetékmentes eljárásokra - átalány-visszafizetési kötelezettségről is rendelkezik, hiszen a hatóság arra tekintet nélkül köteles eljárási kötelezettségének eleget tenni, hogy az adott ügy tárgyi költségmentes, vagy hogy az ügyfél az anyagi helyzetére tekintettel mentességben részesült. Amellett, hogy ezen új jogintézmény bevezetése várhatóan további garanciát nyújt az ügyintézési határidő betartására, egyúttal növeli az ügyfelek elégedettségét és az eljárások átláthatóságát. A törvény nem öncélúan súlyosítja a hatóságok felelősségét. Az eljárások gyors lefolytatása az ügyféli jogok közül kiemelkedő jelentőségű. Ha szigorú szabályrendszer övezi az ügyfelek és az eljárás egyéb résztvevői elvárt magatartását, ha a költségviselés és az eljárási bírságok eszközeivel élve szorítja rá a Ket. „az ügyféli oldalt" a határidők betartására és az eljárási kötelezettségek teljesítésére, akkor a hatóság jogsértő magatartását is hatékonyabban kell szankcionálni.*

Az elmúlt évek során számos panasz érkezett Hivatalomhoz a rehabilitációs hatóságok elhúzódó eljárásai miatt. Ahogyan arra már korábbi jelentésemben is utaltam, az eljárások jelentős mértékű elhúzódása több tízezer, közöttük sok ezer fogyatékossággal élő ember kiszolgáltatott helyzetét súlyosbította, mely az érintettek tisztességes eljáráshoz és szociális biztonsághoz való jogával összefüggésben visszásságot idézett elő.[3] A 2008. évi CXI. törvény indokolása szerint a törvénymódosítás célja ezzel az új szankcióval az volt, hogy egyrészt garanciát nyújtson az ügyintézési határidő betartására, így növelve az ügyfelek elégedettségét és az eljárások átláthatóságát, illetve hatékonyabban szankcionálja a hatóságok jogsértő magatartását is. Az eljárások gyors lefolytatása az ügyféli jogok közül kiemelkedő jelentőségű. Azzal azonban, hogy az illetékmentes eljárások esetén, amennyiben a fenti szakasz alkalmazására sor is kerül, az illetéket a hatóság a központi költségvetésnek fizeti meg, a sérelmet szenvedett ügyfél nem kerül kedvezőbb helyzetbe.

***Összegzés***

A panaszos fellebbezése a csatolt határozat alapján 2015. október 20-án érkezett a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatalhoz. A határozat szerint az ügyintézési határidő kezdete 2015. november 11., az ügyintézési határidő pedig 2016. január 4-én járt le. A határozat szerint 2015. november 11. – 2015. december 04. közötti időszak, – tényállás tisztázása címen – az ügyintézési határidőbe nem számított bele. Az NRSZH viszont a másodfokú határozatát csak 2016. március 8-án hozta meg.

A másodfokú határozat indokolásában szerepel az ügyintézési határidő kezdetének és lejáratának időpontja, az arról szóló tájékoztatás azonban nem, hogy az ügyintézési határidőt mely okból nem tartotta be az eljáró szerv, vagy hogy a 33/A. § alkalmazásának van helye. A határozatban csak egy, a Ket.-re utaló általános tájékoztatás szerepel, miszerint a határozatot *a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal a fenti jogszabályhelyeken túl a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 29. §-ának (1) bekezdése, 33. §-ának (5) bekezdése, és a 71-72. §-a, valamint 104-105. §-a alapján hozta meg.*

Megállapítható, hogy az NRSZH eljárása során az ügyintézési határidőt túllépte, és a határozatában nem tüntette fel a vonatkozó jogszabályban előírt határidő túllépésének indokait. A Ket. 72. § (1) bekezdés e) pont ee) pontja szerint 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, vagy, hogy a 33/A. § alkalmazásának van helye (…).*

Az NRSZH mulasztásával visszásságot okozott a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményével összefüggésben, egyúttal sértette az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében rögzített alkotmányos elvet is, miszerint a hatóságnak tisztességes módon és ésszerű határidőn belül kell eljárnia és döntést hoznia.

***Intézkedéseim***

A feltárt visszásságok megszüntetése és jövőbeni elkerülése érdekében,

- az Ajbt 32. § alapján felkérem az NRSZH főigazgatóját, hogy fordítson fokozott figyelmet az igénylők ügyféli jogainak maradéktalan érvényesülésére, a helyes jogalkalmazásra, az ügyek mielőbbi és méltányos befejezésére;
- az Ajbt 37. § alapján felkérem az igazságügyi minisztert, hogy fontolja meg a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 33/A. §-ában rögzített illeték, vagy szolgáltatási díj visszafizetéséről szóló rendelkezés módosításának lehetőségét, hogy az ügyfelek érdekeit szem előtt tartva, a tárgyi illetékmentes eljárások esetében az Itv. szerinti általános eljárási illetéknek megfelelő ***összeget*** az ügyintézési határidő betartásának elmaradása miatt ***sérelmet szenvedett ügyfélnek***, és ne a központi költségvetésnek fizesse meg a hatóság.

Budapest, 2016. december

Székely László

[3] Lásd például az AJB-1739/2013. számú jelentést.

**Az alapvető jogok biztosának**
**Jelentése**
**az AJB-2598/2016. számú ügyben**

Előadó: dr. Tóth Lívia

**Az eljárás megindulása**

Egy nevének elhallgatását kérő hozzátartozó fordult panaszbeadvánnyal hivatalomhoz a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Szociális, Gyermekvédelmi Központ és Területi Gyermekvédelmi Szakszolgálat dr. Csiba László Gondoskodás és Esély Háza (3770 Sajószentpéter, Csiba László u. 1.) működését, különösképpen a szervezeti egység-vezető, valamint az intézményi orvos magatartását sérelmezve. Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény alapján vizsgálatot rendeltem el, tekintettel arra, hogy a beadvány alapján felmerült az ellátottak alapvető joga sérelmének gyanúja. A vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében megkerestem és felkértem a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal Gyámügyi és Igazságügyi Főosztályát, hogy vizsgálja ki a panaszban foglaltakat, továbbá a szervezeti egység-vezetőt érintő panaszok tekintetében tájékoztatást kértem a fenntartó Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság Borsod-Abaúj-Zemplén Megye Kirendeltségétől is.

**Az érintett alkotmányos jog**

- az élethez, és az emberi méltósághoz való jog [Alaptörvény II. cikk: *„Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz."*];

**Alkalmazott jogszabályok**

- Magyarország Alaptörvénye
- Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.)
- Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (a továbbiakban: Eütv.)
- 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 (a továbbiakban: SzCsM r.)

**A megállapított tényállás és az ügy előzményei**

**1.** A panaszos beadványában azt kifogásolta, hogy az ellátottak jogait nem tartják tiszteletben az intézményben, például számos alkalommal előfordul olyan eset, hogy a szervezeti egység vezetője az otthonban történő háziorvosi vizsgálat közben „beront" a rendelőbe, és a rendelés alatt az orvossal magánügyekről beszélget, miközben senki nem figyel a betegre. Egy-egy rendelés alkalmával 3-4 ember is az orvosi helyiségben tartózkodik, a betegek pedig így nem tudják elmondani panaszaikat, mert azzal visszaélnek az intézményben.

A panasz szerint az ellátottak rühesek, sebek borítják a testüket és elhanyagoltak, a panaszos maga viszi az intézménybe a gyógyszert, amivel a hozzátartozóját kezeli, mert az otthonban nem látják el őt megfelelően. A daganatos betegeket nem kezeltetik sehol, mert „nem az embert nézik benne, hanem az alkoholistát". Sérelmezte azt is, hogy számos alkalommal próbálta felkeresni a szervezeti egység-vezetőt, de sem személyesen, sem telefonon nem tudta utolérni, mert nagyon keveset tartózkodik az intézményben. Elmondása szerint az ellátottak arról panaszkodnak, hogy nem kapnak gyógyszereket, lázcsillapítót, fájdalomcsillapítót. A szervezeti egység vezetője a panaszos álláspontja szerint nem való egy szociális intézmény vezetői pozíciójába, durván bánik, kiabál a gondozottakkal és a személyzettel is, továbbá hozzátartozóit alkalmazza az intézményben, akik – az ellátottak és a dolgozók elmondása szerint – visszaélnek e helyzettel, „szemtelenek, munkaidejüket nem töltik ki".

**2.** Korábban 2015-ben, az AJB-1042/2015. számon vizsgálatot folytattam a dr. Csiba László Gondoskodás és Esély Háza működésével kapcsolatban, hasonló tartalmú panaszbeadvány alapján. A Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal felkérésemre helyszíni ellenőrzést végzett az intézményben, mely során feltárt néhány hiányosságot, amelyek azonban közvetlenül ellátotti jogokat nem sértettek. E vizsgálat során a kormánymegbízott a vizsgálat eredményével kapcsolatban többek között arról tájékoztatott, hogy az intézményi telephelyen a szakmai rendeletben előírtakhoz képest a betöltött gondozói, ápolói státusz 4 fővel kevesebb volt.

Így a panaszos azon kifogása, hogy „a hozzátartozók a látogatások alkalmával nem találnak nővéreket, dolgozókat", a fentiek alapján megalapozottnak tűnhetett figyelemmel az intézmény méretére, a helyiségek számára, a szakdolgozói létszámra, valamint a végzett tevékenységre. A gondozottak az élelmezéssel kapcsolatban mennyiségi és minőségi kifogással is éltek, valamint a gyógyszerezés dokumentálásával összefüggésben is találtak hiányosságokat. A vizsgálat megállapította, hogy a jelzett problémák – foglalkoztatás, az étel mennyisége, minősége – fenntartói, intézményvezetői intézkedésekkel jobbíthatóak, így figyelemmel a vizsgálat eredményére a hatóság az egyes szakmai területek tekintetében jelzéssel élt az intézmény fenntartója felé jó gyakorlat felkutatására és alkalmazására.

Válaszomban arra kértem a kormánymegbízottat, hogy a feltárt, alapvető jogok sérelmével nem járó, ám javítandó hiányosságokkal kapcsolatban – a tájékoztatásában foglaltaknak megfelelően – a szükséges intézkedéseket tegye meg, valamint az intézmény működésére a jövőben fokozott figyelmet fordítson. Ezt követően a fenntartó intézkedett a jogszabály szerinti személyi feltételek biztosításáról, valamint a gyógyszerezés dokumentációjának javításáról. A főzőkonyha működtetését szolgáltató-váltással 2015. április 1-jétől a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Szociális, Gyermekvédelmi Központ és Területi Gyermekvédelmi Szakszolgálat látja el. Az átvételt követően az előírt mennyiségi és minőségi kritériumok figyelembe vételével történik az adagok meghatározása, bevezették a napi ötszöri étkezést, módosították az étkezések időpontját, a vacsorát későbbi időpontra helyezték át. A fenntartó tájékoztatása szerint a változások bevezetésével az ellátottak az étkezések minőségét kiválónak ítélték meg.

**A hatósági ellenőrzések tapasztalatai**

Jelen panaszbeadvány eredményes kivizsgálása érdekében tájékoztatást kértem a fenntartó Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság Borsod-Abaúj-Zemplén Megye Kirendeltségétől (a továbbiakban: SZGYF), valamint vizsgálat lefolytatására kértem fel a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal Gyámügyi és Igazságügyi Főosztályát (a továbbiakban: Kormányhivatal). A Kormányhivatal – hatósági célellenőrzés keretében – dokumentumokat kért be a fenntartótól, valamint a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Szociális, Gyermekvédelmi Központ és Területi Gyermekvédelmi Szakszolgálat igazgatójától, valamint megkereste az ellátotti és betegeket érintő jogsérelem vizsgálatára az Országos Betegjogi, Ellátottjogi, Gyermekjogi és Dokumentációs Központot (a továbbiakban: OBDK). A közegészségügyi, népegészségügyi, járványügyi feltételek biztosítottságának, az ápolási tevékenység megfelelősége és az intézményi orvos tevékenységének vizsgálata céljából megkereséssel élt a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal Edelényi Járási Hivatala felé, továbbá az ellátás szakmai színvonalának biztosítottsága vizsgálatára szakértőként rendelte ki a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal Hatósági Főosztály Szociális Hatósági Módszertani Osztályát.

*1. A lakók egészségügyi ellátása*

Az *SZGYF* megállapításai szerint az intézmény orvosának valóban „van egy sajátos modora", amit néhány ellátott nehezebben tolerál, de ez nincs kihatással az orvosi kötelezettségéből adódó feladatellátásra. A meghallgatott dolgozók nem éltek az orvosra irányuló panasszal, de egyikük elmondása szerint vannak olyan ellátottak, akik kifogásolják nyers modorát. Rendelési időben minden megjelent beteget fogad és ellát. Az orvosi dokumentáció pontosan vezetett, dokumentálásra kerül minden egyes eset, amivel az orvost felkeresték.

Az orvos körzeti orvosként tevékenykedik Sajószentpéter városában, az intézmény ellátottai is ahhoz a körzethez tartoznak, így a receptírás a rendelések után a körzeti rendelőben zajlik. Az orvos nem csak rendelési időben látogatja az intézményt, hanem akut esetekben is bármikor az intézmény rendelkezésére áll, haláleset bekövetkeztekor is ő érkezik az intézménybe. Az ellátottakkal való személyes interjúk alapján megállapította a fenntartó, hogy az ellátottak többségének nincs panasza az orvos munkájára és elfogadják sajátos modorát. A megkérdezettek közül két gondozott tett említést az orvos viselkedésére, de az orvosi tevékenységre vonatkozó panasszal nem éltek. Az SZGYF megállapításai szerint az orvosi vizsgálatok során az ellátotton kívül a gondozónő, részlegvezető ápoló vagy a gyógyszerkezelő asszisztens van jelen a rendelésen, ami elősegíti a hatékony orvosi segítségnyújtást, számos esetben hangzik el ugyanis olyan információ, ami segítheti az orvost a megfelelő diagnózis vagy további intézkedés meghozatalában.

*Amennyiben az ellátottak az orvosi rendelés során kifogásolják mások jelenlétét, kérésüknek eleget téve biztosítják a személyes konzultáció lehetőségét.*

A Kormányhivatal rendelkezésére bocsátott 2015. május 13., valamint 2015. november 30. napján megtartott Érdekképviseleti Fórum (a továbbiakban: ÉF) jegyzőkönyvek, továbbá a 2015. május 18. napján megtartott lakógyűlésen elhangzottak alapján a panaszbeadványban érintett területek közül az intézményi orvos hangnemével és a gyógyszereléssel összefüggő ellátotti sérelmek is megjelennek. A korábban betegjogi, majd 2016. március 1-jétől ellátottjogi képviselő tájékoztatása szerint őt jellemzően a dolgozók munkájával, az intézmény orvosával, illetve az intézmény vezetőjével és fenntartójával kapcsolatban keresik meg az ellátottak.

A Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal Edelényi Járási Hivatal Népegészségügyi Osztálya 2016. június 14-én megtartott ellenőrzése során is megerősítést nyert, hogy az ellátottakon és az intézményi orvoson kívül a rendelés ideje alatt a vizsgálaton más személy is jelen van (az „intézetvezető főnővér" a részlegvezető, valamint a gyógyszerosztó ápoló), ugyanakkor az ellátott kérésére, négyszemközti megbeszélésre is lehetőség van. A helyszíni szemle során a panaszbejelentésben felsorolt közegészségügyi-járványügyi, orvosi-, valamint ápolásszakmai tevékenységet érintő szabálytalanságot, szakmai szempontból kifogást a hatóság nem tapasztalt.

A Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal (a továbbiakban: NRSZH) Szociális Hatósági Főosztály Szociális Hatósági Módszertani Osztályának megállapítása szerint az intézmény szakmai programja, valamint az intézmény és az ellátást igénybe vevő között létrejött megállapodás tartalmazza a panasztételre vonatkozó folyamatot, az elmúlt évben írásos panasztétel nem történt. A módszertani szakértő által lefolytatott vizsgálat ugyancsak megállapította, hogy az orvosi vizit során több ápoló is jelen van, de a beteg kérheti az orvos kizárólagos jelenlétét. *A módszertani szakértő a belátási képességtől függően indokoltnak tartja a vizsgálatot megelőzően az ellátott belegyezésének kérését az intézményi dolgozók jelenlétét illetően. Javaslatként fogalmazta meg továbbá az ellátottak tájékoztatását az orvosválasztást illetően, körültekintő és pontos írásos kommunikációt, valamint az intézményi orvos bevonását a feszültség feloldására.*

Az első helyszíni bejárás időpontjában az egyik ellátott rühtől szenvedett, ő kórházi kezelése során fertőződött meg. A hasonló jellegű fertőzéseket az orvosi és ápolási-gondozási dokumentáció tartalmazza, a betegek a szükséges kezelést megkapják, fertőződés esetén ápolási protokoll szerint járnak el, a szükséges fertőtlenítési eljárások betartásával. A második helyszíni bejárás alkalmával az SZGYF munkatársai nem találkoztak fertőzött ellátottal.

Az alaplistán nem szereplő térítésköteles gyógyszereket a gyakorlat szerint az intézmény váltja ki és vezeti az egyéni gyógyszer-felhasználási nyilvántartó lapon. Megállapította a vizsgálat, hogy a vizsgált gyógyszer-felhasználási nyilvántartó lapok vezetése az előírásoknak megfelel. Az intézménynek nincs tudomása arról, hogy valaki gyógyszert hozott volna be, és azt saját maga adagolná. A megkérdezett ellátottak nem jeleztek olyan jellegű panaszt, hogy szükség esetén nem kapnának fájdalomcsillapítót vagy egyéb eseti gyógyszert. A daganatos betegeket az onkológiai szakgondozó javaslata alapján kezelik, illetve szállítják kórházba, kizárólag az általuk javasolt fájdalomcsillapítót, tápszert írják fel és alkalmazzák kezelésüknél. A daganatos betegeket csak abban az esetben nem kezelik, ha a kezelést az ellátott elutasítja. A vizsgálat időpontjában 12 diagnosztizált daganatos beteg volt az intézményben. A szervezeti egység-vezető és az intézményvezető ápoló szerint az ellátottak megkapják a szükséges beutalókat, ezt a dokumentáció is alátámasztja. A menetlevél vizsgálatából megállapítható, hogy a betegeket a szükséges vizsgálatokra, szakrendelésekre elszállítják. A helyszíni bejárás időpontjában a rendelési idő olvasható módon megtalálható volt az orvosi szoba ajtaján.

*2. A szervezeti egység-vezető viselkedése, az ellátottakkal való bánásmód*

Az *SZGYF* megállapításai szerint a szervezeti egység-vezető két telephely vezetését látja el, így munkaköréből adódóan két helyen köteles a feladatok ellátására. Ezen kívül adódhatnak egyéb intézményen kívüli hivatali elfoglaltságai.

A gyakorlat szerint minden esetben bejelenti a Szociális, Gyermekvédelmi Központ és Területi Gyermekvédelmi Szakszolgálat felé, hogy mikor, hol és milyen ügyben tartózkodik. Az intézmény igazgatójával történt szóbeli megegyezés szerint ez alól kivételt képez, ha az egyik egységből a másik egységbe kell mennie, de ezen kívül minden egyéb esetet jelez a központnak, ha intézményen kívül tartózkodik. Ezt a Szociális, Gyermekvédelmi Központ és Területi Gyermekvédelmi Szakszolgálat igazgató helyettese is megerősítette.

Hétfő, szerda és pénteki napokon a szervezeti egység-vezető rendszerint a Sajószentpéteri Idősek Otthonában kezdi a munkáját, utána a dr. Csiba László Gondoskodás és Esély Házában tartózkodik. Munkától és helyzettől függően ez változhat. Hivatali mobiltelefonján elérhető, melynek a száma jól látható helyen kifüggesztve található az intézményben. Amennyiben elfoglaltsága engedi, mindenkit fogad személyesen is, fogadóórája egyéb iránt nincsen. A szervezeti egység-vezető az ellátottak, illetve dolgozók felé tanúsított magatartását illetően a megkérdezettek nem jeleztek kifogást. Nevezett vezető saját maga is visszautasította ezeket a vádakat. Elmondása szerint az intézményben egy fő nem egyeneságbeli rokona dolgozik ápolói munkakörben, aki hosszú ideje áll alkalmazásban és felette a munkáltatói jogokat nem ő, hanem a Borsod-Abaúj- Zemplén Megyei Szociális, Gyermekvédelmi Központ és Területi Gyermekvédelmi Szakszolgálat igazgatója gyakorolja. Munkájára eddig nem volt panasz, megfelelő szakirányú végzettséggel rendelkezik.

A *Kormányhivatal* megállapításai szerint a szervezeti egység vezetőjének távolléte esetében – az intézmény Szervezeti és Működési Szabályzata, kinevezése és munkaköri leírása alapján – a helyettesítését az intézményvezető ápoló látja el, melyet a Kormányhivatal számára megküldött dokumentumok alátámasztanak. Az ellátottjogi képviselő tájékoztatása szerint 2010-2012. közötti időszakban számos panasz érkezett az intézmény dolgozóinak munkája és modora, valamint az intézmény igazgatója által hozott intézkedésekkel kapcsolatban. Az ellátottjogi képviselő az észrevételeket a fenntartó felé továbbította, melyet követően a panaszok csökkentek. 2013-2015. közötti időszakban hasonló jellegű megkeresések voltak jellemzőek, ugyanakkor az ellátottjogi képviselő szerint a megkeresések az ellátottak egy szűk köréből érkeztek, az évek alatt az őt megkereső személyek csak csekély mértékben változtak.

A *Népegészségügyi Osztály* vizsgálata rögzítette, hogy a helyszíni szemle időpontjában egy fő ápoló-gondozó felvétele volt folyamatban, a szakdolgozók képzési kompetenciájukat meghaladó tevékenységet nem végeznek. Az ápolási, gondozási tevékenységre vonatkozóan ápolási/gondozási protokollokat alkalmaznak, ápolásszakmai ellenőrzést végeznek.

Az SZGYF ellenőrzése idején 3 betöltetlen állás volt ápoló-gondozó munkakörben, amelyeknek betöltése folyamatban volt, a szakmai munka minőségét azonban a hiány nem befolyásolta. Az SzCsM r. 2. számú melléklet II/2./B. pontja és kiegészítő szabályai alapján 1 fő intézményvezető, 1 fő szervezeti egység vezető, 1 fő intézményvezető ápoló, valamint heti 12 órában intézményi orvos alkalmazása; a szenvedélybetegek otthonában 35 fő ápoló, gondozó, valamint 3 fő szociális mentálhigiénés munkatárs, míg a szenvedélybetegek rehabilitációs intézménye esetében 3 fő ápoló, gondozó és 1 fő szociális mentálhigiénés munkatárs alkalmazása szükséges. A munkáltató szándéka a teljes szakmai létszám biztosítására a csatolt alkalmazási iratanyagból kitűnik.

A Hivatal 2015. április 20-i helyszíni szemléjét követően 6 fő ápoló gondozó felvételére sor került (utolsó felvétel 2016. május 11. napján történt), ugyanakkor a vizsgálat időpontjában az SzCsM r-ben előírtakhoz képest az ápoló, gondozó otthoni részlegen – annak ellenére, hogy az ajánlott munkakörök is betöltésre kerültek a kötelező szakmai létszámminimumon felül – a betöltött ápoló, gondozói státuszban 2 fős hiány mutatkozik. Az SzCSM r. 2. melléklet Kiegészítő szabályok 1. pontja szerint a fenntartónak lehetősége van a szakmai létszámnormára vonatkozó előírások betartásával az intézmény saját szervezeti felépítése és működési rendje szerinti humán erőforrás gazdálkodásra, melyre figyelemmel *a Kormányhivatal a munkakörök felülvizsgálatára végzésben hívta fel a fenntartót.*

*3. Az ellátás szakmai színvonala*

A panaszbeadványra figyelemmel a Kormányhivatal az intézményi telephely szakmai színvonala biztosítottsága vizsgálatát is kérte az NRSZH módszertani feladatokat ellátó szervezeti egységétől mint szakértőtől. *A módszertani szakértő az ellátotti dokumentációban adminisztratív, illetve szakmai hiányosságot nem tapasztalt.* Az intézmény rendelkezik szakmai protokollokkal. A szakmai szabályozás és a kompetencia határok pontos kijelölése, a megfelelően felépített szakmai struktúra jól szervezett, *áttekinthető szakmai hátteret eredményez.* A meghallgatott személyek a panaszbeadványban leírtakat nem igazolták vissza, a vizsgált iratok és az ellátotti interjúk alapján *az ellátotti jogok biztosítására törekszik az intézmény*. A szakértői vélemény alapján a szakmai tartalmak vonatkozásában hiányosság nem tapasztalható, a tárgyi feltételek megfelelő alapot nyújtanak a szakmai munkavégzéshez. A gyakorlatban megjelenő és a leírt koncepció egymással összhangban jelenik meg az ellátás során.

A módszertani szakértő megállapította azt is, hogy az intézménybe történő visszaérkezéskor a portán az ellátottak ruházatát átvizsgálják, melyet azzal indokolnak, hogy a Házirend szigorúan tiltja az alkohol bevitelét az intézménybe. Az ellenőrzés felhívásra történik, melyet zsebeinek kiforgatásával az ellátott önként teljesít. A vizsgált dokumentumok között – a ruházat átvizsgálására – vonatkozó szabályozás nem található. A szakértő jelezte, hogy a ruházat átvizsgálása személy- és vagyonőrre vonatkozó feladat, ami a szociális módszertantól távol álló szakterület, szabályozottság hiányában nem állapítható meg az sem, hogy mire alapozzák az intézkedést. A korlátozó módszerek preventív jelleggel nem alkalmazhatóak, az ellátottak jogainak, különös tekintettel az emberi méltósághoz való jognak az érvényesülése érdekében korlátozó intézkedés preventív jelleggel történő alkalmazása az ellátottak jogsérelmével jár. A vizsgálat eredményeként a módszertani szakértő javaslatokat fogalmazott meg az ellátotti jogok biztosítására, így az ellátottak motozásának megszüntetésére, a személyre szabott megelőzést erősítő módszerek alkalmazására az ellátott személyiségéhez, belátási képességéhez mérten, melyre figyelemmel a *Kormányhivatal végzésben hívta fel a fenntartót a jogsértő gyakorlat felszámolására, valamint a személyre szabott módszerek bevezetésére.*

**A vizsgálat megállapításai**

**I. A hatáskör tekintetében**

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

Az ombudsmani gyakorlat a *közszolgáltatást végző szervek* fogalomkörébe tartozónak tekinti a szociális ellátást nyújtó 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 összefüggés-rendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az állampolgári jogok országgyűlési biztosa következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi teszteket. Magyarország Alaptörvényének és az Ajbt-nek a hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait. Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy *„az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”*.

Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény Negyedik Módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi éllel azt mondta ki azt, hogy „*az Alkotmánybíróság a hatályát 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.”*

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 indokolásában kifejtett megállapításokat.

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. A megélhetési minimum alkotmányos alapkövetelményeként meghatározott *emberi élethez és méltósághoz való jog védelmében* az állam az emberi lét feltételeiről köteles gondoskodni. A magyar alkotmánybírósági gyakorlatban az emberi méltósághoz való jog az ún. „általános személyiségi jog megnyilvánulása". Ezért mind az Alkotmánybíróság, mind más bíróságok minden esetben hivatkozhatnak rá az egyén autonómiájának védelmében, ha az adott tényállásra a konkrét, nevesített alapjogok egyike sem alkalmazható.

A magánszféra védelme összefügg más alapjogokkal, így legszorosabban az emberi méltóság jogával, sőt az Alkotmánybíróság álláspontja szerint annak egyik alkotóeleme. (1115/B/1995. AB határozat) Az Alkotmány külön nem nevesíti a *betegjogokat*, de az emberi méltósághoz való jogból, és az önrendelkezési jogból levezethetőek. Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény betegjogi katalógusa nevesíti – többek között – a beteg emberi méltósághoz való jogát, tájékoztatásához való jogát, és önrendelkezési jogát.

### III. A vizsgálat érdemi megállapításai, következtetések

**1.** 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, amelyben 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 megavalósítása a megfelelő intézmények létrehozása mellett az igénybevételükkel kapcsolatos alanyi jogoknak a törvényekben való meghatározásával történik.[1] Az állam számára – legyen az jogalkotó vagy jogalkalmazó szerv – nem fakultatív feladat a rászoruló polgárairól való gondoskodás, a felelős intézkedés a megfelelő ellátási rendszerek átgondolt működtetése, mivel a helyzet jogállami megoldása ágazati normák előírásain alapul.

A Szoctv. 94/E.§ (4) bekezdése rögzíti, hogy a személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmény az általa biztosított szolgáltatást olyan módon végzi, hogy figyelemmel legyen az ellátást igénybe vevőket megillető alkotmányos jogok maradéktalan és teljes körű tiszteletben tartására, különös figyelemmel az élethez, emberi méltósághoz, a testi épséghez, a testi-lelki egészséghez való jogra.

**2.** A Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Szociális, Gyermekvédelmi Központ és Területi Gyermekvédelmi Szakszolgálat dr. Csiba László Gondoskodás és Esély Háza intézményi telephely 144 fő számára nyújt szenvedélybetegek otthona szolgáltatást, valamint 27 fő részére szenvedélybetegek rehabilitációs intézményeként szolgál, határozatlan idejű működési engedéllyel rendelkezik. Az épület teljesen akadálymentes, 3 db lifttel rendelkezik. A lakók átlagéletkora 45-50 év. A vizsgálatra felkért hatóságok megállapításai szerint az otthonban folyó szakmai munka megfelel mind a jogszabályi, mind a szakmai követelményeknek, ezen túlmenően az intézmény törekszik az ellátotti jogok érvényesülésének biztosítására.

[1] 28/1994. (V. 20.) AB határozat

A panaszbeadványban foglaltak részben megalapozatlanok voltak, részben azonban rámutattak olyan hiányosságokra, melyek fenntartói, intézményvezetői intézkedésekkel orvosolhatók, s melyekkel kapcsolatban a Kormányhivatal megtette a szükséges intézkedéseket. A vizsgálatok során feltárt alapvető jogokat érintő hiányosságokkal kapcsolatban az alábbi megállapításokat teszem:

*1. Az ellátottak ruházatának átvizsgálása*

A hivatalomhoz eljuttatott panaszbeadványban nem szerepelt, ám a hatósági ellenőrzések, valamint az Érdekképviseleti Fórum ülésein problémaként merült fel, hogy azon ellátottak esetében, akik kimenőjük után a városból érkeznek vissza, az intézmény portásai átvizsgálják a ruházatukat. Az átvizsgálás a Gyermekvédelmi Szakszolgálat igazgatója szerint alapvetően önkéntesen és olyan módon történik, hogy a gondozottat felhívják zsebeinek kiforgatására, melyet ő maga végez el. A kapott tájékoztatás szerint a Kormányhivatal végzésben hívta fel a fenntartót a gyakorlat megszüntetésére. A fokozott ellenőrzést azzal az indokkal vezették be, hogy így vegyék elejét annak, hogy az ellátottak alkohol vigyenek be az intézményben, amely a Házirend szerint szigorúan tilos és a rehabilitációs szakmai munkát – mely az ellátottak szenvedélybetegségből való kigyógyítását célozza – is ellehetetleníti.

Figyelemmel az intézmény profiljára, az ellátotti körre, indokolt lehet olyan intézkedések, korlátozások bevezetése, amelyek mind az érintett, mind a többi ellátott megfelelő rehabilitációja érdekében elejét vehetik, az ellátás igénybe vételekor önkéntesen elfogadott és vállalt, mindenki számára megismerhető Házirend súlyos megsértésének, jelen esetben alkohol intézménybe történő bevitelének. Az intézmény profiljához igazodó, adekvát jellegű korlátozás, illetve betartásának ellenőrzése önmagában alapjogi szempontból nem tekinthető aggályosnak. Hangsúlyoznom kell ugyanakkor, hogy ezen intézkedések foganatosítására, a ruházat, csomagok önkéntes megmutatásával járó átvizsgálására csak olyan módon kerülhet sor, hogy az ellátott magánszférája a lehető legkisebb, arányos mértékű korlátozást szenvedjen, az intézkedés nem lehet automatizmus, továbbá nem járhat az ellátott emberi méltósághoz való jogának sérelmével, nem végezhető megalázó, szeméremsértő módon. Az ellátottak személyi motozása semmilyen körülmények között nem megengedett, az ugyanis a büntetőeljárás során alkalmazott kényszerintézkedés, melyet büntetőeljárás során az ügyész, illetve nyomozóhatóság rendelhet el, továbbá a testi integritáshoz való jog korlátozását is jelenti. Ombudsmanként arra nincsen hatásköröm, illetve felhatalmazásom, hogy állást foglaljak abban a kérdésben, hogy szakmai-módszertani szempontból az ellátottak ruházatának, csomagjának belépéskor való átvizsgálása helyett indokoltabb-e az ellátás során a kontroll biztosítása, a korlátozó módszerek helyett inkább a megelőzésre, a bizalom fenntartására és az önkéntes jogkövetésre való törekvés. Amennyiben azonban a Házirend betartását – jelen esetben az alkohol bevitelének ellenőrzését – célzó intézkedést, korlátozást alkalmaz az intézmény, fontosnak tartom annak kereteit, módját, személyi hatályát, jogkövetkezményeit, írásban rögzíteni és az ellátottakkal megismertetni.

*2. A gondozottak egészségügyi ellátása*

**1.** Az ellenőrzések tapasztalatai alapján a panaszbeadvány azon állítása, mely szerint a daganatos betegeket nem kezeltetik, valamint az ellátottak testét sebek borítják és elhanyagoltak, a kezelésükhöz nincs megfelelő gyógyszer, valamint az ellátottak nem kapnak gyógyszereket, nem megalapozott. Ugyanakkor a vizsgálat szerint az intézményben már korábban is előfordult rühesség, melynek kezelésére a megfelelő gyógyszer rendelkezésre áll. A vizsgálat megállapításai szerint azzal, hogy a fertőzés zárt közösségekben gyorsan, járványszerűen terjed, valamint az ellátottak az intézményből kijárnak, a fertőzés terjedésének veszélye magas. A Szoctv. 94/E § (4) bekezdése szerint személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmény az általa biztosított szolgáltatást olyan módon végzi, hogy figyelemmel legyen az ellátást igénybe vevőket megillető alkotmányos jogok maradéktalan és teljes körű tiszteletben tartására, különös figyelemmel az élethez, emberi méltósághoz, a testi épséghez, a testi-lelki egészséghez való jogra.

Az SzCsM r. 50. § (2) bekezdés *a)* pontja értelmében az egészségügyi ellátás keretében a személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmény köteles gondoskodni az igénybe vevő egészségmegőrzését szolgáló felvilágosításáról, ezért a *Kormányhivatal a megelőzést, a terjedés mielőbbi felismerését, az általános higiénét, az egészségmegőrzését szolgáló felvilágosítást célzó kiadványok, felhívások ellátottak körében történő közzétételére végzéssel hívta fel a fenntartót.*

A Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal Edelényi Járási Hivatal Népegészségügyi Osztálya megállapításai szerint – tekintve, hogy az intézményben időnként rühesség is előfordul – indokolt a ruházat, ágynemű hőkezeléssel történő kezelése, melyre figyelemmel a fertőző betegségek megjelenése esetén szükséges intézkedéseket tartalmazó protokoll kidolgozására a Kormányhivatal – végzés mellőzésével – felhívta a fenntartót.

**2.** A vizsgálat alapján megállapítható, hogy a panaszbeadvány azon része, mely szerint az orvosi rendelés alkalmával az ellátotton kívül több intézményi dolgozó is jelen van, helytálló. Azon esetekben, ahol az ellátott egészségi állapota ezt szükségessé teszi, indokolt lehet azon személy(ek) jelenléte is, akik az ellátott egészségi állapotát közvetlenül figyelemmel kísérik, és az orvos számára többlet-információval tudnak szolgálni a beteg egészségügyi állapotával kapcsolatban. A kapott tájékoztatás szerint amennyiben az ellátott kéri, van lehetőség személyes konzultációra. *A vizsgálat alapján azonban nem volt egyértelmű, hogy e lehetőség az ellátottak előtt széles körben ismert-e, megfelelő tájékoztatásuk megtörtént-e arra vonatkozóan, hogy élhetnek a személyes orvos-beteg konzultáció lehetőségével.*

A Szoctv. 94/E § (12) bekezdése szerint amennyiben az intézményben ellátott személy betegsége miatt ápolásra, gyógykezelésre szorul, ellátása során figyelemmel kell lenni az Eütv. betegek jogait szabályozó rendelkezéseire. Az Eütv. 25. § (1) és (5)-(6) bekezdései szerint a beteg jogosult arra, hogy az egészségügyi ellátásában részt vevő személyek az ellátása során tudomásukra jutott egészségügyi és személyes adatait csak az arra jogosulttal közöljék, és azokat bizalmasan kezeljék. Joga van ahhoz is, hogy vizsgálata és gyógykezelése során csak azok a személyek legyenek jelen, akiknek részvétele az ellátásban szükséges, illetve azok, akiknek jelenlétéhez a beteg hozzájárult, kivéve, ha törvény másként nem rendelkezik. A betegnek joga van ahhoz, hogy vizsgálatára és kezelésére olyan körülmények között kerüljön sor, hogy azt beleegyezése nélkül mások ne láthassák, illetve ne hallhassák, kivéve, ha a sürgős szükség és a veszélyeztető állapot esetén ez elkerülhetetlen.

Bár az Eütv. 25. § (4) bekezdése szerint az érintett beteg hozzájárulása nélkül a beteg további ápolását, gondozását végző személlyel közölni lehet azokat az egészségügyi adatokat, amelyek ismeretének hiánya a beteg egészségi állapotának károsodásához vezethet, előfordulhat olyan eset, hogy a páciens csupán az orvossal szeretné megosztani egészségügyi problémáját. Álláspontom szerint az orvos-beteg bizalmi viszonyra jellemzően az utóbbi körülmény a jellemző. Abban az esetben enged kivételt az egészségügyről szóló törvény a négyszemközti orvos-beteg találkozás alól, ha a gondozott aktuálisan *veszélyeztető állapotban* van.[2]

*Fentiekből következően megállapítom, hogy az orvosi vizsgálatok során követett gyakorlat, mely szerint a rendelőben főszabály szerint 3-4 személy is jelen lehet, az ellátottak emberi méltósághoz való jogával és az orvosi titoktartáshoz való joggal összefüggésben visszásság felmerülésének veszélyét hordozza magában.*

A Kormányhivatal a fenntartót végzésben felhívta az ellátást igénybe vevőket megillető alkotmányos jogok maradéktalan tiszteletben tartására, valamint az ellátottak számára történő ellátotti és betegjogokra irányuló teljes körű tájékoztatás nyújtására, ellátotti és betegjogi kiadványok közzétételére.

Az 2015. május 18-i lakógyűlés jegyzőkönyve szerint az ellátottak tájékoztatása a szabad orvosválasztás tekintetében sem megfelelő.[3]

Ahogyan az az NRSZH szakértői feljegyzésében is olvasható az ellátott az intézmény orvosa helyett választhat az Országos Egészségbiztosítás Pénztár által finanszírozott másik háziorvost, ez esetben az orvost neki kell felkeresnie. *A módszertani szakértő javaslataival egyetértve, indokolt az ellátottak betegjogi vonatkozású tájékoztatását a fentiekkel is kiegészíteni.*

*3. Az ellátottakkal való bánásmód*

A panaszos azon kifogása, hogy a szervezeti egység-vezető keveset tartózkodik az intézményben megalapozottnak tekinthető, miután két szervezeti egység vezetését látja el. Távolléte esetén helyettesítése biztosított, ugyanakkor abban az időszakban, amikor más szervezeti egységben lát el vezetői feladatokat helyettesítése nem megoldott, így figyelemmel SzCsM r. 2. számú melléklet Kiegészítő szabályok 5. pontjára *a Kormányhivatal végzésben felhívta a fenntartót a helyettesítés biztosítására.*

---

[2] Eütv. 25.§ (6) bekezdése szerint A betegnek joga van ahhoz, hogy vizsgálatára és kezelésére olyan körülmények között kerüljön sor, hogy azt beleegyezése nélkül mások ne láthassák, illetve ne hallhassák, kivéve, ha a sürgős szükség és a veszélyeztető állapot esetén ez elkerülhetetlen

[3] „Az orvost nem Önök választják, az orvos marad! Ha nincsenek megelégedve vele akkor mehetnek magán orvoshoz ha a pénztárcája megengedi." (BAZ Megyei Szociális, Gyermekvédelmi Központ igazgatója)

A munkáltatói jogkör gyakorlója birtokolja azon eszközöket, mellyel megítélheti, hogy a munkatársak a napi tevékenységük során követtek-e el mulasztást, szakmailag alkalmasak-e a feladat ellátására, megfelelő problémamegoldó- és felismerő eszköztárral rendelkeznek-e, a szervezetet funkciójának megfelelően működtetik-e. Annak megítélése, hogy a munkatársak emberileg és szakmailag felkészültek-e a munkakörükkel járó feladatok elvégzésére, a nehézségek leküzdésére, valamint a munkatársak megnyilvánulásainak, vitás helyzetekre adott reakciók helyességének vizsgálata a munkáltató feladata, így az e tekintetben *tapasztalt kifogásolható magatartás kezelésére – végzés mellőzésével – levélben hívta fel a Kormányhivatal a fenntartó figyelmét.*

Mindezeken túl panaszos beadványában azt sérelmezte, hogy az intézmény dolgozói, vezetői és az intézményi orvos is durván beszél az ellátottakkal, semmibe veszi őket, megnyilvánulásai nem méltóak egy szociális szférában tevékenykedő segítő szakemberhez. A rendelkezésemre álló ÉF jegyzőkönyvek részben alátámasztják a panaszban foglaltakat, a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Szociális, Gyermekvédelmi Központ igazgatójának egyes megnyilvánulásai, a kilátásba helyezett szankciók kifogásolhatóak és az ellátottak számára sérelmesek.[4] A fórumon elhangzottak alapján az ellátottak eleve feltételezik azt, hogy felszólalásuk esetén „büntetésben" részesülhetnek.[5]

A Kormányhivatal megállapításai szerint, az intézmény életét megalapozó szabályok betartása és betartatása – figyelemmel az ellátotti körre – rendkívül nehéz, az ellátottak a szabályok áthágásával, kijátszva a szakdolgozók figyelmét jutnak hozzá szenvedélyük tárgyához, és amennyiben ezek az utak akadályba ütköznek, az elégedetlenség konfliktust idéz elő. Az intézményi biztonságos szakmai háttér, a kiszámítható működés sajátosságai, a közösségi együttműködés rehabilitációs kapaszkodói, a kritikai észrevételek mind az ellátottak felépülését segítik. Egyetértek azzal, hogy a következetes, határozott kommunikáció a segítő folyamatban elengedhetetlen, ugyanakkor figyelemmel kell lenni az ellátottak kiszolgáltatott helyzetére, sérült lelkiállapotukra, alacsony önbecsülésükre a kommunikáció megválasztásakor, melynek fokozott figyelemmel kísérésére *a Kormányhivatal végzés mellőzésével hívta fel a fenntartót.* A rendelkezésemre bocsátott dokumentumokból az is kiderül, hogy az ellátottak információhiányban szenvednek, mellőzöttnek érzik magukat, mely sok esetben feszültséget okoz, és ez vezethet kisebb kihágásokhoz, melyeknek célja, hogy felhívják magukra a figyelmet.[6] A szenvedélybeteg személyek gondozása a speciális szükségletű, olykor nehezen kezelhető, nehezen alkalmazkodó ellátotti körre tekintettel komoly szakmai felkészültséget igényel. Álláspontom szerint azonban a bentlakásos intézményekben, terápiás közösségek esetén fokozottan törekedni kell arra, hogy az érintettek tisztában legyenek lehetőségeikkel, korlátaikkal, megkapják a számukra szükséges tájékoztatást, mely hozzájárul a kiszolgáltatottság érzésének csökkentéséhez, a határok kijelöléséhez, növeli a biztonságérzetet, és elősegíti a konfliktusok számának csökkenését is. *Megállapítom, hogy az intézményben előforduló olykor durva, sértő, lealacsonyító hangnem, valamint a gondozottak elégtelen tájékoztatása az ellátottak egyenlő emberi méltósághoz való jogával kapcsolatban visszásság felmerülésének veszélyét hordozza magában.*

**Intézkedéseim**

A jelentésemben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásságok orvoslása érdekében a Kormányhivatal eljárása során megtette a szükséges intézkedéseket. Mindezek mellett a feltárt visszásságok jövőbeli megelőzése érdekében

- az Ajbt. 32. § (1) bekezdése értelmében *felkérem* a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság Borsod-Abaúj-Zemplén Megye Kirendeltsége vezetőjét mint fenntartót és a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Szociális, Gyermekvédelmi Központ és Területi Gyermekvédelmi Szakszolgálat dr. Csiba László Gondoskodás és Esély Háza intézményvezetőjét, hogy figyelemmel a jelentésemben foglalt, valamint a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal ellenőrzése során tett megállapításokra, az intézményi működés során gondoskodjék a gondozottak megfelelő tájékoztatásáról és az ellátotti jogok, különös tekintettel emberi méltóságához való jog maradéktalan érvényesüléséről,

[4] „A kimenőről és letiltásról szót sem akarok hallani legközelebb, saját maguknak generálják a feszültségeket! Felhívom a figyelmüket, hogy Önök itt mindig alárendelt viszonyban lesznek, nem partneriben. Ha Önök jól beitaloznak akkor szó sem lehet jó partneri viszonyról!"

[5] „Milyen büntetést fogok kapni azért amiért most felszólalok?" (egy ellátott)

[6] „Nagyon hiányolom, hogy az ellátottak információ hiányban szenvednek, gondolok itt a szondázásokra, valamint a lakók sértve érzik magukat, hogy nem foglalkoznak velük, és ezért szegik meg a házirendet, mert akkor a figyelem rájuk összpontosul. Véleményem szerint az ellátottak nincsenek kellőképpen tájékoztatva az intézményen belüli történésekről és ez sok konfliktus forrása." (ÉF elnöke)

- az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján *felkérem* a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal kormánymegbízottját, hogy a jövőben kísérje fokozott figyelemmel a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Szociális, Gyermekvédelmi Központ és Területi Gyermekvédelmi Szakszolgálat dr. Csiba László Gondoskodás és Esély Háza működését, annak érdekében, hogy az ellátottak gondozása alapvető jogaik maradéktalan tiszteletben tartása mellett folyhasson.

Budapest, 2016. szeptember

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának**
**Jelentése**
**az AJB-440/2016. számú ügyben**

Előadó: dr. Bódis Cecília

**Az eljárás megindítása**

A panaszos a szombathelyi Falco Zrt. zaj- és levegőszennyezése miatt fordult az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalához. A lakóhelye közelében működő telephely ártalmai álláspontja szerint a környéken lakó több száz ember mindennapjait érintik, de a hatóságok nem intézkednek.

Egy korábbi panasz alapján, az AJB-1255/2012. számú[1] jelentésben a korábbi ombudsman visszásságot tárt fel és – többek között – felkérte az ügyben eljárt környezetvédelmi hatóság igazgatóját, hogy az engedélytől eltérő, illetve engedély hiányában végzett környezetet veszélyeztető tevékenységeket a környezetkárosodás elkerülése érdekében megfelelően ellenőrizze és szankcionálja. Az akkori Észak-Dunántúli Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség igazgatója a jelentésre adott válaszlevelében[2] tájékoztatta a biztost arról, hogy a gyár zajkibocsátása a határértékeknek megfelel, továbbá mindent megtesznek a jelentés kezdeményezései alapján, amit a jogszabály előír. Arra is kitért a válasz, hogy a környezeti zajkibocsátás tekintetében az elfogadott zajcsökkentési intézkedési terv aktualitását veszti, mivel időközben *a telephelyen folyamatban lévő beruházások miatt* a Zrt. annak átdolgozását tervezi.

A panaszos szerint az eltelt időben nem javult a helyzet, sőt, *az üzem bővítése kapcsán jelentősen romlott. A beruházások óta óriási füstfelhők és bűz terjeng, valamint jelentős a zaj a környéken. A panaszos szerint félő, hogy az átalakítások, fejlesztések, kapacitásnövekedés miatt a gyár számára határozatban[3] 2015. december 20-ig előírt határidő lejártakor fokozottabbá válik a zajszennyezés, valamint a légszennyező anyagok kibocsátása is megnő*[4]. Sérelmezte továbbá, hogy a kibocsátási, illetve kapacitási adatok nem teljesen nyilvánosak.

Mivel a panasz alapján felmerült az egészséges környezethez való alapvető jog és a lakók testi és lelki egészséghez való joga sérelmének gyanúja, az Ajbt. 20. § (1) alapján vizsgálatot indítottam, és vizsgálatra kértem fel az Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőséget, valamint Szombathely Megyei Jogú Város polgármesterét. A vizsgálat részeként a Hivatal munkatársai 2015. december 2-án megtekintették a helyszínt.

**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* (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.”)

---

[1] A jelentéseink teljes szövege a http://www.ajbh.hu honlapon a jelentések között – ügyszámra keresve – elérhetők: www.ajbh.hu/documents/10180/111959/201201255.pdf

[2] 2013. augusztus 6-én kelt, 15735-1/2013. iktatószámú levél

[3] A 14922-2/2011. számú, Észak-Dunántúli Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség (továbbiakban: ÉD-i KvTVF) határozata szerint a zajcsökkentési feladat II. üteme kivitelezési feladatainak határideje 2015. november 30., a tényleges zajhelyzet dokumentálásának határideje 2015. december 20.

[4] A 9487-8/2012. számú levegővédelmi kötelezést tartalmazó ÉD-i KvTVF határozat részleges környezetvédelmi felülvizsgálatra kötelezte a céget, melynek határideje: 2013. december 31. volt.

**Az alkalmazott jogszabályok**

- A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Kvt.)
- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.)
- A környezeti zaj és rezgés elleni védelem egyes szabályairól szóló 284/2007. (X. 29.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Zr.)
- A környezeti zaj értékeléséről és kezeléséről szóló 280/2004. (X. 20.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet)
- A környezeti zaj- és rezgésterhelési határérték megállapításáról szóló 27/2008. (XII. 3.) KvVM-EüM együttes rendelet (a továbbiakban: együttes rendelet)
- A levegő védelméről szóló 306/2010. (XII. 23.) Korm. rendelet (Lr.)
- 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 környezeti hatásvizsgálati és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról szóló 314/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet

**A megállapított tényállás**

A panasz tartalmazza, hogy a környezetvédelmi hatóság nem jár(t) el kellő hatékonysággal, mivel a zaj- és levegőszennyezés-kibocsátás méréseket előre egyeztették a gyárral, továbbá a szélirány és a kiválasztott mérési pontok jelentősen torzítják a valós értékeket. Egyik alkalommal például akkor végeztek méréseket, amikor a gyár négy napig karbantartás miatt leállt. A panaszos a kéményből éjjel-nappal kiáradó füstről különböző napszakokban készült *felvételeket is csatolt*, mely az ott lakóknak egyértelműen azt bizonyítja, hogy nem megfelelően működik a gyár. Az interneten elérhető számos fotó[5], videofilm tanúskodik arról, milyen „látványos" a füstölgő kémény a város határában, illetve pl. a *parkoló autók szélvédőjén* az ott dolgozók nyolc órás munkaideje alatt mennyi por, hamu gyűlik össze. Az erre vonatkozó adatok, közmeghallgatásról készült jegyzőkönyvek, videofelvételek több évre visszamenőleg nyilvánosan elérhetők.[6]

A panaszos és a megkeresett szervek által a rendelkezésemre bocsátott elemzések alapján *nem csak a látható por jelent problémát*, hanem a levegőminőségi – mérhető – rossz értékek (szállópor, stb.) is, melyek a tüdőbe rakódva komoly egészségkárosodást okozhatnak.

Az üzem 1939-ben Szombathelyen egy kis fűrészüzemként indult, mára Közép-Kelet *Európa egyik legjelentősebb bútor- és építőipari lemezgyártója*. A kilencvenes évektől megjelennek a működés miatti lakossági panaszok. Az üzem korábban messze nem ilyen mértékű gyártási volumennel működött.

A panaszos beadványában az egészségre ártalmas koncentráció hatásait elemezte, németországi példákat, elemzéseket mutatott be hasonló profilú gyáregységek levegő- és zajkibocsátási értékeiről és a problémák megoldására az elérhető legjobb technológia alkalmazása érdekében komoly technikai fejlesztést, beruházást sürgetett.

[5] http://www.nyugat.hu/tartalom/cikk/fureszpor_auto_falco_gyar ,
[6] Pl. http://www.nyugat.hu/tartalom/cikk/falco_gyar_kozmeghallgatas_gyor

Sérelmezte továbbá, hogy az ügyben eljáró hatóságok nem teszik nyilvánossá a kérelmeket és a határozatokat.

Arra tekintettel, hogy az ügynek komoly előzményei voltak és a korábbi ombudsmani jelentés kezdeményezéseket is tartalmazott, az Ajbt. 21. § (1) bekezdése *b)* pontja alapján vizsgálatra kértem fel *az Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség Főigazgatóját*, annak megállapítása érdekében, vajon

– az ügyben eljáró Észak-Dunántúli Környezetvédelmi és Természetvédelmi Felügyelőség[7] (a továbbiakban: Felügyelőség) minden szükséges lépést megtett-e azért, hogy a 2015. december 20-ig előírt közbenső, ütemtervnek megfelelő intézkedések megtörténjenek, továbbá

– vizsgálta-e, hogy a tervezett és időközben valószínűleg megvalósult bővítés után változtak-e a telephely zaj- és légszennyezőanyag kibocsátásának körülményei.

*Arra is választ vártam, vajon a gyár kapacitása egységes környezethasználati engedélyezési eljárás szükségességét felveti-e.*

**1.** A Főfelügyelőség által küldött tájékoztatás alapján a legfontosabb előzmények és a korábbi ombudsmani jelentés után zajlott események a gyárral kapcsolatosan a következők:

A panaszbejelentések a Zrt. Zanati úti telephelyével kapcsolatban érkeztek, ahonnan a széliránytól függően por és fojtó szag terheli a környezetet. A bejelentésben kitértek arra, hogy a Zrt. telephelyén 2010-ben összesen 5 db új, helyhez kötött légszennyező pontforrás került telepítésre. A korábbi, utóbbi 5 évben végzett vizsgálatokat lezáró dokumentumok szerint a pontforrások kibocsátása megfelel a határértékeknek. A Zrt. eleget tett az adatszolgáltatási kötelezettségének is. Levegőtisztaság-védelmi szempontból a jegyzőkönyvek észrevételeket nem tartalmaztak.

A Nyugat-dunántúli Környezetvédelmi Felügyelőség (a továbbiakban: NyD-KTVF) Mintavételi és Zajmérő Csoportja 2010. június 4-én panaszbejelentés alapján zajmérést végzett a Zrt. telephelyén, melyről 130-8/1/10. iktatószámmal jegyzőkönyv készült.

Az NyD-KTVF munkatársai 2011. február 17. napján a panaszbejelentés alapján telephely-ellenőrzést tartottak, melyről jegyzőkönyv készült 3506/2011. ügyiratszámmal. Az ellenőrzés levegőtisztaság-védelmi, zajvédelmi és hulladékgazdálkodási területekre vonatkozóan zajlott. *Levegőtisztaság-védelmi szakkérdést illetően* az alábbiakat állapították meg:

A Zanati út 26. szám alatti, KTJ: 100426945 számú központi telephely 714-2/9/2009. számú levegővédelmi engedéllyel rendelkezik, ahol összesen 39 bejelentett pontforrás található, váltakozó üzemmódban üzemeltetve. A telephelyen hulladékégetést nem végeznek, csak a gyártásnál fel nem használható fa alapanyagból származó hulladéknak nevezett, főként faháncs-darálék technológiai hőhasznosítása történik lépcsős rostélyos fatüzelésű termoolaj előállító kazánban. Az ellenőrzéskor faforgácslap-gyártás nem folyt, az alapanyag-darálók nem működtek.

Az üzem előkészítő részén - ahol faaprítás, darálás történik - nagyméretű faforgács és fűrészpor depóniák találhatók. Az NyD-KTVF munkatársai enyhe gyantaszagot tapasztaltak. Mivel csapadékos időjárás volt, a depónia melletti területen porszennyezésre utaló nyomokat nem találtak. A laminálólap-gyártás karbamid-, formaldehid-gyanta felhasználásával történik, melyet papír alapanyagra hordanak fel.

[7] Jogszabályváltozásra tekintettel 2015. április 1-től a szerv jogutódja a Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főosztálya, ld. a környezetvédelmi és természetvédelmi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 71/2015. (III. 30.) Korm. rendelet, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról szóló 66/2015. (III. 30.) Korm. rendelet 3. sz. melléklete.

A P123 jelű pontforrástól északi irányban enyhe gyanta és formaldehid szagot éreztek az ellenőrzést végzők. Azok a pontforrások, melyek szintén érintettek a formaldehid kibocsátásban, az ellenőrzéskor nem üzemeltek, mivel farostlemez-gyártás nem folyt. A farostlemez 8 mg/kg formaldehidet tartalmaz (laboratóriumi vizsgálatok alapján).

A Felügyelőség 2012. március 28-án kelt, 904-13/2012. iktatószámú, majd 2012. augusztus 8-án kelt, 904-25/2012. iktatószámú határozataiban az NyD-KTVF 714-2/9/2009. iktatószámú határozattal kiadott levegőtisztaság-védelmi engedélyt módosította. Ennek keretében új, P137 számú pontforrás bevezetését engedélyezte, valamint mérési előírással egészítette ki a korábbi határozatban előírt kötelezettségeket.

*Mivel a cég tevékenységével kapcsolatban számos panaszbejelentés érkezett* a területileg illetékes környezetvédelmi felügyelőséghez, a 2012. szeptember 3-án kelt, 9487-8/2012. iktatószámú határozatban a Zrt.-t *részleges környezetvédelmi felülvizsgálatra kötelezte* a levegőtisztaság-védelemre kiterjedő, környezetre gyakorolt hatások feltárása és megismerése érdekében.

A hatóság levegőtisztaság-védelmi ellenőrzést végzett a Zrt. telephelyén a környezeti levegő $PM_{10}$ szállópor és formaldehid koncentrációjának meghatározására, melyről MA- 410-L/12-H jelű mérési jegyzőkönyv készült.[8] A felülvizsgálatról készült dokumentációt 2013. december 31. napjáig kellett benyújtani a hatóság felé. A Felügyelőség a 2013. július 8. napján kelt levelében tájékoztatta a Zrt.-t, hogy a MEDIOTECH Kft. által készített V/3/13/L/52 számú, a P127 jelű pontforrásra vonatkozó mérési jegyzőkönyvet megvizsgálta, és az levegőtisztaság-védelmi szempontból *megfelelő, határérték túllépés nem történt*. A Zrt. a határozatban foglalt kötelességének eleget tett.

A Zrt. 2013. október 3-án kelt levelében tájékoztatta a Felügyelőséget, hogy a forgácslap-gyártó üzeme 2013. október 15-én véglegesen leállításra kerül, így ezzel egy időben a pontforrások üzemelése is megszűnik (P102-P105, P109, P110-P117, P124-P125, P136). A Felügyelőség 2013. november 20-án kelt, 14459-6/2013. iktatószámú határozatban az NyD-KTVF által kiadott 714-2/9/2009. iktatószámú határozatot módosította. A módosítás többek között pontforrások törlésére vonatkozik.

A Zrt. 2013. december 11-én kelt levelében kérte a Felügyelőséget, hogy a környezetvédelmi felülvizsgálat elvégzéséhez szükséges határidőt hosszabbítsák meg 2014. január 31. napjáig, mivel az immisszió mérés-sorozatot még el kell végezniük, és a vizsgálatok elhúzódnak. A Zrt. 2014. július 29. napján pontforrás létesítési engedély kérelmet nyújtott be a Felügyelőségre.

***A zajvédelmi szakvélemény megállapításai:***

A zajkibocsátási határérték túllépés miatt a Zrt. 2011 októberében zajcsökkentési intézkedési tervet nyújtott be a Felügyelőségre, amely azt a 14922-2/2011. sz. határozatában jóváhagyta és kötelezte a Zrt.-t az abban foglaltak végrehajtására.

A telephely nagysága, az alkalmazott technológia összetettsége és a berendezések nagy száma miatt a zajcsökkentés ütemezetten történik. A Zrt. 2012. december 20-ig első ütemben az alábbi zajcsökkentést hajtotta végre:

1. Szitasor mögötti technológia zajcsökkentése akusztikai lehatárolások kiépítésével.

[8] A részleges környezetvédelmi felülvizsgálatnak ki kellett terjednie (1) a diffúz légszennyező források, valamint a hozzájuk kapcsolódó kiporzás felmérésére, és szükség esetén annak csökkentése érdekében tett intézkedésekre, (2) a belső szállítás, a pneumatikus szállító- és adagoló-rendszerek valamint a leválasztó berendezéseik hatékonyságának vizsgálatára, szükség esetén azok kibocsátásának csökkentésére, (3) az anyagátadási helyek kiporzásának vizsgálatára, illetve csökkentésére, (4) a vészlefúvók kiiktatási lehetőségének vizsgálatára, (5) a formaldehid kibocsátás csökkentésének módjára, (6) valamint méréssorozatot kell végezni 5 kritikus helyszínen.

2. Függőleges tűztér zajcsökkentése és SPV szárító falazat hűtő ventillátorok meglevő akusztikai tokozásának megerősítése.

A Zrt. az elvégzett zajcsökkentés eredményességét a KG-Filter Kft. által készített, FI508-009-3. számú zaj vizsgálati szakvéleményével dokumentálta. A végrehajtott zajcsökkentés eredményeként a legkedvezőtlenebb fekvésű Kolozsvár utca 25. sz. alatti lakóháznál lévő éjszakai 9 dB-es *zaj kibocsátási határérték túllépés 6 dB-re csökkent.*

A zajcsökkentés második ütemében a függőleges tűztér zajcsökkentését 2013. december 20. teljesítési határidővel kívánta a Zrt. végrehajtani. Az új gyártócsarnok építése is befejeződött, jelenleg a próbaüzem zajlik, *a végleges használatbavételi eljárás során kerül ellenőrzésre a telephely környezeti zajkibocsátása.*

A Zrt. időközben új laminálló üzemrészt épített. A KG-Filter Kft. FI508-004-3 számú mérési jegyzőkönyve alapján az új gyártócsarnok üzemeléséből származó zajkibocsátás a védendő lakóterület zajterhelésében változást nem okoz.

A Zrt. 2013. június 17-én kelt beadványában jelezte a Felügyelőségnek, hogy az elfogadott zajcsökkentési intézkedési terv átdolgozását tervezi, mivel a telephelyen megkezdett és folyamatban levő beruházások a zajcsökkentési intézkedési tervben szereplő üzemrészeket és zajforrásokat érintik, illetve hogy az egyes technológiák áttelepítésével is zajcsökkentés érhető el. Az előbbiekben leírtakra való hivatkozással a Zrt. az intézkedési terv módosítására vonatkozó kérelmét 2013 októberében benyújtotta a Felügyelőségre. Az átdolgozott intézkedési terv szerint – a folyamatban levő intézkedések mellett, az újonnan létesített gyártócsarnok zajvédelmi szempontok szerint történő kivitelezését és üzemeltetését követően – *az intézkedési tervben előirányzott zajcsökkentési eredmények a kitűzött határidőre teljesülnek. A tervezett módosítások a 2015. november 30-i (illetve december 20-i) végső teljesítési határidőt - álláspontja szerint - nem érintik.*

Az egyes zajcsökkentési ütemek végrehajtása után, annak eredményességét bizonyító zajmérések alapján készült szakvéleményt a Felügyelőségre folyamatosan be kell nyújtani.

A Felügyelőség által eddig megtett intézkedések környezeti zajvédelmi szempontból megfelelőek és jogszerűek voltak. *Felügyeleti eljárás megindítása nem volt indokolt.*

***A levegőtisztaság-védelmi szakvélemény lényeges megállapításai:***

A Zrt. tevékenységével kapcsolatban többször érkezett bejelentés az első fokú hatósághoz, miszerint a cég a tevékenysége során megsérti a levegővédelmi követelményeket: a telephely felől, a szélirány függvényében por és bűz (gyanta, illetve formaldehid szag) terheli a környezetében lévő lakosokat és szomszédos telephelyeket.

A bejelentéseket követően a környezetvédelmi és természetvédelmi hatóság *minden esetben helyszíni ellenőrzést tartott* a Zrt. telephelyén, mely ellenőrzésekről jegyzőkönyv készült. A 2008. február 20-án tartott helyszíni ellenőrzésen a panaszbejelentés megalapozottnak bizonyult, ugyanis diffúz eredetű légszennyezés érte a Zrt.-vel szomszédos telephelyet, melynek kapcsán az NyD-KTVF kötelezte a céget, hogy tegyen intézkedést a légszennyezés megszüntetésére.

A Zrt.-vel szemben ezt követően nem érkezett további panasz egészen 2010 májusáig, melyben a bejelentő bűz- és porszennyezésre hivatkozik. A helyszíni ellenőrzésen készült 130/4/2010. ügyiratszámú jegyzőkönyv *nem támasztja alá a panaszbejelentés megalapozottságát: a szemlén levegőtisztaság-védelmi szempontból minden megfelelt*.

A harmadik panaszbejelentés kapcsán 2011. február 17-én a hatóság képviselői helyszíni ellenőrzést tartottak a Zrt. telephelyén. Levegőtisztaság-védelmi szempontból az alkalmazott technológia megfelelt.

A Felügyelőség 2014. szeptember 22-én kelt, 14233-2/2014. iktatószámú levelében tájékoztatta a Főfelügyelőséget, hogy a Zrt. benyújtotta számukra a 9487-8/2012. iktatószámú határozatban előírt részleges környezetvédelmi felülvizsgálat dokumentációt (a továbbiakban: dokumentáció), amely emissziómérési eredményeket is tartalmaz a 2013-as évre vonatkozóan.

A dokumentáció, melyet egy nemzetközi mérnöki iroda készített el, részletesen bemutatja a Zrt. telephelyén („A", „B" és „C") működő technológiákat. A részleges felülvizsgálat során az emissziómérés-sorozatokat a Közép-dunántúli Környezetvédelmi és Természetvédelmi Felügyelőség (a továbbiakban: KD-KTF) akkreditált mérőlaboratóriuma végezte el, melyről előzetesen az első fokon eljáró Felügyelőséggel egyeztetéseket folytatott. A vizsgálatok a gyár emisszióira jellemző három légszennyező anyagra terjedtek ki, összesen 5 mérési ponton, összehasonlítva az Országos Légszennyezettségi Mérőhálózat (OLM) által mért eredményekkel. (A mérési pontokat a Főfelügyelőség válaszlevelében ábrán is szemléltette.)

Összegezve a kapott adatokat, a tájékoztatásból látható, hogy a Felügyelőség a 2013-as évben négy alkalommal, negyedévenként egyszer, körülbelül két hétig tartó emissziómérés-sorozatot végzett a Zrt. közelében kijelölt mérési pontokon annak megállapítására, hogy a cég a tevékenysége során betartja-e a levegő védelmi követelményeket, mivel az állandó panaszbejelentések kapcsán a Felügyelőség kötelezést írt elő részleges környezetvédelmi felülvizsgálat elvégzésére. A dokumentáció 3. és 4. számú mellékletei a szállópor, a nitrogén-oxidok, valamint a formaldehid mérési eredményeit mutatják be. A jegyzőkönyvekben szereplő eredmények alapján megállapítható, hogy a vizsgált időszakban a nevezett légszennyezők határérték feletti légszennyezést nem okoztak (szállópor tekintetében történt határérték túllépés az „A" jelű telephelyen 24 órás átlagot figyelembe véve, azonban a por a területről a 4. és az 5. mérőpont irányába nem jutott el olyan mértékben, ami ott számottevő hatást eredményezett volna).

A dokumentáció alapján – melyet akkreditált méréssorozat is alátámaszt – a Zrt. betartja az elérhető legjobb technika előírásait, a pontforrás működési engedélyben meghatározott határértékeket egyetlen esetben sem lépték túl. A helyszíni ellenőrzések során *egyetlen alkalommal találták megalapozottnak a* panaszbejelentést, melynek kapcsán kötelezte a hatóság a Zrt.-t, hogy tegyen intézkedéseket a diffúz porszennyezés megszüntetésre.

Fentieket tekintve megállapítható, hogy a Zrt. tárgyi ügyében eljáró első fokú hatóság a korábban illetékes NyD-KTVF-vel együttműködve –, szakmailag megalapozottan járt el a panaszbejelentéseket követő helyszíni ellenőrzésekkor, valamint a részleges környezetvédelmi felülvizsgálati eljárás során. *A rendelkezésre álló iratanyagból látható, hogy a Zrt. a jogszabályban előírt határértékeket betartotta.* A 2014. januárban készült felülvizsgálati dokumentáció alapján is megállapítható, hogy a vizsgálati eredmények fényében a vizsgált pontforrások illetve felületi források és vizsgált légszennyező anyagok esetén a pontforrások, illetve felületi források környezetében kialakuló rövid idejű maximális légszennyező anyag koncentráció – az alap levegőterheltség figyelembevételével – *nem érte el a vonatkozó légszennyezettség határértékeket*.[9]

E tények figyelembe vételével, – melyek a dokumentáció mellékleteiben szerepelnek – a részleges környezetvédelmi felülvizsgálat eredményesnek tekinthető, a 2013-as évben elvégzett mérési időszakban jelentős környezeti hatást nem tapasztaltak a hatóság munkatársai, határérték túllépés nem történt az adatok elemzése és kiértékelése alapján. A bővítéssel és technológia-átalakítással (a régi forgácslap-gyártó sor 2013 decemberében leállt, és 2014 januárjában indult az új) kapcsolatos légszennyezőanyag-kibocsátás változásáról megkeresésünkkor még nem voltak információk a Főfelügyelőség birtokában.

[9] Ld. a jelentés mellékletében

A Főfelügyelőség azt állapította meg, hogy a Felügyelőség által eddig megtett intézkedések levegőtisztaság-védelmi szempontból megfelelőek és jogszerűek voltak. Felügyeleti eljárás megindítása nem volt indokolt. A levegőtisztaság-védelmi szakvélemény kialakításánál az Lr. és a Hér. előírásait vették figyelembe.

2. Figyelemmel arra, hogy a panaszos által rendelkezésemre bocsátott sajtóhírekben[10] megjelent az is, hogy a folyamatos lakossági panaszok miatt egyeztetések folynak a jövőbeni ingatlan kisajátítási eljárásokról, megkerestem Szombathely Megyei Jogú Város polgármesterét és a település szintű probléma kezeléséről kértem az álláspontját.

Az elsősorban a keleti városrészt érintő problémát elismerve Szombathely Megyei Jogú Város Közgyűlése az elmúlt időszakban több ízben is foglalkozott a Zrt. működéséből származó környezeti hatások kérdéskörével.

2014 tavaszán a polgármester a Felügyelőségtől, mint kijelölt környezetvédelmi hatóságtól tájékoztatást kért az elmúlt években végzett környezetterhelési vizsgálatokról a vállalat környezetében lévő lakóterületek vonatkozásában. A polgármester arról számolt be, hogy „az üzem folyamatosan fejlődik, így fejlődik Szombathely, Vas Megye és Magyarország is. A megyeszékhelyen 2010-2014. között 45%-os a GDP növekedés, ez a térségben meghatározó mértékű. A Zrt. 2 évvel ezelőtt 6 milliárd Ft-os fejlesztést hajtott végre, 2014 májusában pedig 12 milliárd Ft-os beruházás avatása történt meg. Magyarország Kormánya számára is fontos az itteni tevékenység, az, hogy folytatódjék a hagyományosnak nevezhető bútorlap gyártás. Az ipari tevékenység és annak működési szabályai Magyarországon meghatározottak és azokat be kell tartani. Abban az esetben, ha ezeket a szabályokat az üzemek betartják, akkor nyilvánvalóan a várost is gazdagítják, azzal, hogy termelnek, munkahelyet adnak és nem utolsósorban adót is fizetnek. A 2014. májusi beruházás és a folyamatos, a környezetterhelést csökkentő beruházások is azt mutatják, hogy ez a cég itt akar maradni Szombathely városában, ez azonban csak úgy lehetséges, ha a várossal, a városlakókkal jó a kapcsolata."

A polgármester kiemelte, hogy a*z ún. Pick telep*[11] *kedvezőtlen helyzetben van, mivel beékelődik* iparterületi létesítmények közé, környezetterhelési szempontból fokozottan veszélyes zónában található. Ennek oka, hogy a korábbi időszakban az ott dolgozók részére létesítették a lakótelepet, melyet az *iparterület időközben körülnőtt*. E probléma 80-100 darab lakóingatlant érint a Zrt. telephelye környezetében. Szombathely Megyei Jogú Város Önkormányzata és a Zrt. vezetése az elmúlt időszakban *folyamatos egyeztetéseket tartott* annak érdekében, hogy a lakóterület környezeti terhelése rövidtávon minél inkább csökkenjen, hosszabb távon pedig *közösen keresik a lehetőséget*, hogy az érintett lakók számára a lakhatás feltételrendszere a város más részén megoldott legyen.

Vizsgálatom folyamán, jelentésem kiadását megelőzően jutott a sajtóból[12] a tudomásunkra, hogy a zöldhatóság haladékot adott a mérőberendezések felszerelésére, azaz határidőt hosszabbított a kötelezettség teljesítésére, *mely döntést Szombathely város megtámadta*. Rövid úton, 2015. október 21-én történt megkeresésre az önkormányzattól kapott hivatalos tájékoztatás alapján rögzíthető, hogy több eljárás is folyamatban volt. 70.95-2/2015. ügyszámon az önkormányzat kérte a zöldhatóságtól az ügyféli jogállása megállapítását a folyamatban levő és azt követő eljárásokban.[13]

---

[10] Pl. ld. http://www.frisss.hu/tag/falco_zrt

[11] Megjegyzendő, hogy az érintett Pick lakótelep „településközpont vegyes terület", az Éhen Gyula lakótelep „kisvárosias lakóterület", a Vépi út és Ikervár utca közötti családi házas terület szintén „kisvárosias lakóterület" besorolású.

[12] http://www.nyugat.hu/tartalom/cikk/szombathely_onkormanzat_falco_gyar_fellebbezes

[13] Megjegyzés: A panaszos is ügyfél az eljárásokban, az ügyféli jogállást megállapító végzés száma: 3464-8/8/2014.I.

A Nyugat-Dunántúli Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség jóváhagyta 2015 februárjában a kérelmet, majd tájékoztatta az önkormányzatot, hogy folyamatban van az egységes környezethasználati engedélyezési eljárás a Főfelügyelőségnél, valamint egy levegőtisztaság-védelmi eljárás, és egy nem veszélyes hulladék hasznosítására irányuló engedélyezési eljárás.

A hatóság (a már megváltozott szervezeti struktúrában *a Vas Megyei Kormányhivatal Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főosztálya*) levegőtisztaság-védelmi eljárásban hozta azt a határozatot, melyben a működési engedélyt megváltoztatta és az automata mérőrendszer telepítésére és üzembe helyezésére 2016. január 30-ig haladékot adott[14]. A határidő módosításáról szóló határozatot az önkormányzat 2015. október 13-án kapta meg, majd fellebbezést nyújtott be ellene. A fellebbezés indoka, hogy a döntés nem szolgálja Szombathely Megyei Jogú Város lakosságának érdekeit, sőt kifejezetten sérti az állampolgárok Alaptörvényben biztosított egészséges környezethez való jogait. [15]

Munkatársaim helyszíni bejáráson győződtek meg arról, hogy a panaszban foglalt érzékelhető levegőszennyezés és hallható zajhatások milyen mértékben zavarhatják a területen élők mindennapjait. Tapasztalataik szerint, a hatósági dokumentáció ellenére, mely túllépéseket nem rögzített, meglepően kellemetlen szag volt érzékelhető a szeles idő ellenére is. A szúrós, irritáló szag folyamatosan érezhető volt, a Pick lakótelepen szálló por pedig szemmel látható volt pl. a gépkocsik szélvédőjén. A monoton, zúgó hang egy hétköznap délelőtti órán is kifejezetten hallható volt.

Február 1-jén lejárt a határidő, ameddig mérőműszert kellett volna felszerelnie. A gyár korábban kapott is haladékot, most azonban hiába próbáltak hosszabbítani, a hatóság elutasította kérelmüket. Mivel nem történt változás, a hatóság bírságot szabott ki, a törvényi maximumot, 1 millió forintot kell fizetniük.[16]

**A vizsgálat megállapításai**

**A 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 és természetvédelmi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 71/2015. (III. 30.) Korm. rendelet értelmében az Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség a környezetvédelemért felelős miniszter irányítása alá tartozó, központi hivatalként működő központi költségvetési szerv, a környezetvédelmi és természetvédelmi felügyelőségek (valamint jogutódaik, a környezetvédelmi és természetvédelmi hatóságként eljáró megyei kormányhivatal) államigazgatási hatósági jogkörben eljáró költségvetési szervek. Jelen ügyben megállapítható, hogy az önkormányzat, illetve a felügyelőség, valamint a jogutód kormányhivatal az Ajbt. 18. § (1) bekezdés b) pontja alapján hatóságnak minősül, tehát az ügy vizsgálatára a biztos hatásköre kiterjed.

[14] A határozat száma VAV/KTF/61-39/2015.

[15] Vizsgálatunk lezártakor a sajtóból értesültünk arról, hogy a fellebbezést elutasították, tehát a 2016. január 31-ig tűzött határidő jogerős. forrás: http://www.nyugat.hu/tartalom/cikk/108366_elbukta_a_varos_a_falco_fellebbezest

[16] http://vaol.hu/hirek/millios-buntetest-kapott-a-falco-gyar-egyetertes-a-tobbparti-munkacsoportban-1752328

**A vizsgált alapjogok tekintetében**

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer feltárása során kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget az Alaptörvényben kapott mandátumának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az országgyűlési biztos következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott alapjogi teszteket.

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

**1.** Az Alaptörvény XXI. cikke szerint Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez, illetve a XX. cikk (1) bekezdése alapján mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez, továbbá a (2) bekezdés 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 egészséges környezethez való jog 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[17] 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 sérthetetlenségéből vezethető le, ezért az erre vonatkozó 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."

[17] 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.

Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdését az egészséghez való jog alanyi oldalának, míg a (2) bekezdését az objektív, intézményvédelmi oldalának tekinti.[18] 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.

**Az ügy érdemében**

Az utóvizsgálat célja annak elemzése volt, hogy a korábbi, már hivatkozott jelentés kiadása óta beérkezett panaszok alapján, valamint a bővült működésre tekintettel az ügyben eljáró Észak-Dunántúli Környezetvédelmi és Természetvédelmi Felügyelőség[19] minden szükséges intézkedést megtett-e a telephely zaj- és légszennyezőanyag kibocsátásának ellenőrzése, a határértékek betartása, tehát közvetve az egészséges környezethez való jog és az egészséghez való alapjog biztosítása érdekében.

1. Az Lr. szerint *egészségügyi határérték* az emberi egészségre gyakorolt káros hatások elkerülése, megelőzése vagy csökkentése céljából, a tudományos ismeretek alapján meghatározott, tartós egészségkárosodást nem okozó levegőterheltség szintje. Nitrogén-oxidoknak nevezzük a nitrogénnek (N) oxigénnel (O) alkotott vegyületeit.

Köznapi értelemben nitrogén oxidok (NOx) alatt leginkább a nitrogén-oxidot (NO) és nitrogén-dioxidot (NO2) értjük. A légszennyezés mérésénél is ezen vegyületek mérése történik. A nitrogén oxidok hő hatására jönnek létre.

Az Lr. szerint a nitrogén-oxidok: a nitrogén-monoxid és nitrogén-dioxid térfogati keverési arányának (ppbv) a nitrogén-dioxid tömegkoncentrációjának egységeiben kifejezett ($\mu g/m^3$) összege.

Az Országos Környezet-egészségügyi Intézet kiadványa szerint[20] a nitrogén-oxid légzőszervi megbetegedéseket okoz, a légutak nyálkahártyájának és a szem kötőhártyájának gyulladását, a vérerek kitágulását eredményezheti. 200 $mg/m^3$ fölött roncsolja a tüdő szöveteit.

A tényállásban említett szálló por (Particulate Matter: PM) szilárd részecskék az égetés talán egyik legkritikusabb légszennyező anyagai. A szálló por a levegőben szuszpendált szilárd és/vagy folyékony részecskék elegye. A szálló port szemcsemérete alapján két nagy csoportra lehet bontani: a 10 mikrométer átmérőjű szemcséket durva részecskéknek ($PM_{10}$) nevezik, ezek a szemcsék az alsó légutakba jutnak le. A 2,5 mikrométernél kisebb átmérőjű, „finom" porszemcsék ($PM_{2,5}$) alkotják az egészségkárosító hatás szempontjából jelentősebb frakciót, ezek már lejutnak a tüdő léghólyagocskáiba is.

Az Lr. szerint[21] a légszennyező forrás létesítésekor és működése során levegővédelmi követelmények megállapítása és alkalmazása szükséges. A levegővédelmi követelmények teljesülését a légszennyező forrás hatásterületén biztosítani kell.

Az 5. § (3) bekezdése szerint e jogszabály hatálybalépését követően engedélyezett, bűz kibocsátással járó környezeti hatásvizsgálat köteles vagy egységes környezethasználati engedély köteles tevékenységek, illetve létesítmények esetében a bűzterhelőnek védelmi övezetet kell kialakítania.

---

[18] 3132/2013. (VII. 2.) AB határozat

[19] A már hivatkozott jogszabályváltozásra tekintettel 2015. április 1-jétől a Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal.

[20] Ld: http://oki.wesper.hu/files/dokumentumtar/Az_egyes_legszennyezok_egeszsegkarosito_hatasai.pdf, az ott megjelölt forrás: WHO Air Quality Guideline - Global Update, 2005

[21] 5. § (1), (2)

A (4)[22] bekezdés értelmében a környezetvédelmi hatáskörében eljáró megyei kormányhivatal a (3) bekezdés szerinti védelmi övezet nagyságát – a környezetvédelmi engedélyben, egységes környezethasználati engedélyben a legnagyobb teljesítmény-kihasználás és kedvezőtlen terjedési viszonyok (különösen az uralkodó szélirány, időjárási viszonyok) mellett, a domborzat, a védőelemek és a védendő területek, építmények figyelembevételével – a légszennyező forrás határától számított, legalább 300, legfeljebb 1000 méter távolságban lehatárolt területben határozza meg.

Megállapítottam, hogy számos esetben vizsgálták az üzem működését, határérték-túllépést azonban nem állapítottak meg. Fontos megjegyezni, hogy a 2014 januárjában elindult új gyártósor légszennyezettségi adatairól a Főfelügyelőség tájékoztatása szerint, vizsgálatom idején még nem áll rendelkezésre információ.

A kapott tájékoztatás iratai, az adatok elemzése alapján ombudsmani eszközökkel nem igazolható a panaszban feltételezett levegőminőségi határérték túllépés.

Ugyanakkor – figyelemmel arra, hogy a panaszos által rendelkezésünkre bocsátott sajtóhírekben[23] megjelent az is, hogy a folyamatos lakossági panaszok miatt egyeztetések folynak a jövőbeni ingatlan kisajátítási eljárásokról – úgy vélem, hogy a hatósági, valamint önkormányzati működés fontos pillérét képező közbizalom megingását eredményezheti az, hogy ilyen mértékű ellentmondás feszül a hatóság által mért adatok, megállapítások, intézkedések (pl. határidő-módosítások) és a lakossági tiltakozás tartalmi elemei, valamint a saját munkatársaim által egyszerű, érzékszervekkel tapasztalható körülmények között.

Az adatok, az automata mérőműszer által nyerhető információk hiánya a hatósági működésbe helyezett közbizalmat szintén megingatja.

A jelenleg folyamatban levő – új – eljárásokról a rám vonatkozó hatásköri szabályok alapján nem foglalhatok állást. A lezajló egységes környezethasználati engedélyezési eljárás választ ad több nyitva álló kérdésre. Ezúton nyomatékosan kifejezem annak a fontosságát, hogy a hatóság fokozott figyelemmel járjon el az eljárás lefolytatásakor és kellően transzparens méréseket végezzen, végeztessen.

2. A Zrt. a számára előírt és az elvégzett zajcsökkentés eredményességét a szakvéleménnyel dokumentálta. A Főfelügyelőség tájékoztatása szerint a végrehajtott zajcsökkentés eredményeként a legkedvezőtlenebb fekvésű Kolozsvár utca 25. sz. alatti lakóháznál lévő éjszakai 9 dB-es *zaj kibocsátási határérték túllépés 6 dB-re csökkent.*

A Főfelügyelőség megkeresésemkor adott tájékoztatása szerint *az intézkedési tervben előirányzott zajcsökkentési eredmények a kitűzött határidőre – várhatóan – teljesülnek. A tervezett módosítások a 2015. november 30-i, illetve december 20-i végső teljesítési határidőt nem érintik.*[24] Hangsúlyozom, hogy bár a határérték túllépése a jogszabály alapján nem tekinthető jelentősnek, ugyanakkor *az ott élő családok szempontjából amennyiben a 6 dB-es túllépés megmarad, az is számottevőnek számít,* mely *az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszásság veszélyét hordozza magában.*

Álláspontom szerint az általam vizsgálható környezetvédelmi hatóságnak, valamint Önkormányzatnak a településen lakók egészséges környezetének biztosítása érdekében mindent meg kell tennie azért, hogy a lehető legkisebb környezeti terheléssel járjon a gyár működése, és törekednie kell arra, hogy az a határértékeket egyáltalán ne haladja meg.

---

[22] Módosította: 527/2013. (XII. 30.) Korm. rendelet 92. §, 70/2015. (III. 30.) Korm. rendelet 159. § (2) a).

[23] Pl. ld. http://www.frisss.hu/tag/falco_zrt

[24] A 14922-2/2011. számú, ÉD-i KvTVF határozat szerint a zajcsökkentési feladat II. ütemének kivitelezési feladatainak határideje 2015. november 30., a tényleges zajhelyzet dokumentálásának határideje 2015. december 20. volt.

Az egészséges környezethez való jog érvényesítésének eszköze nem kizárólagosan a közigazgatási jogi út. A közigazgatási intézményrendszer keretein kívül az állampolgároknak lehetőségük van arra, hogy a polgári jog eszközeivel is elősegítsék a környezetükből származó zavaró hatások csökkentését. Mindamellett fontosnak tartom kiemelni azt is, hogy a polgári eljárások költség- és időigényesek, ezért ezen jogi eljárást tapasztalataim szerint a panaszosok nem tartják alkalmasnak problémájuk gyors rendezésére, így ritkán veszik igénybe.

3. A Kvt. 12. §-a tartalmazza a nyilvánosság és tájékoztatás alapelvét. A környezet védelmével kapcsolatos állampolgári jogok gyakorlása és kötelezettségek teljesítése céljából a közfeladatot ellátó szervek mindenki számára lehetővé teszik a környezetkárosító tevékenységek, a környezet és az egészség lényeges összefüggéseinek és azok fontosságának megismerését. Mindenkinek joga van a külön jogszabályban meghatározott környezeti információkat – mint közérdekű adatokat – megismerni. Az Lr. 2. §-a 10. pontja szerint az *érintett nyilvánosság* a nyilvánosság azon része, amelyre a légszennyezettségi zónák intézkedési programjáról való döntés – különösen annak környezeti hatásai miatt – kihat vagy kihathat. A levegőterheltségi szintet és a légszennyezettségi határértékek betartását az Országos Légszennyezettségi Mérőhálózat (OLM) vizsgálja. Az ügyben eljáró felügyelőségek eljárásuk során, valamint az azt megalapozó szakvélemények beszerzése, illetve a panaszos bejelentések kivizsgálása terén a *jogszabályi kötelezettségüket teljesítették.* A panaszos ügyféli jogállása alapján iratbetekintési jogával élhetett, a hatóság engedélye alapján. A Felügyelőség a dokumentációt – beleértve a mérési eredményeket is – a nyilvánosság számára hozzáférhetően a honlapján elérhetővé tette. Ezzel kapcsolatban alapjogi visszásság nem állapítható meg, ugyanakkor a lakossági fórumokról készült, rendelkezésre álló anyagok tanulmányozása alapján tetten érhetők az információhiányból eredő problémák, ezért a jövőre nézve ezúton felhívom a figyelmet a nyilvánosság minél teljesebb körű, rendszeres tájékoztatásának a fontosságára.

4. A városi szintű probléma oldaláról nézve fontos kiemelni, hogy a települési önkormányzatnak az épített és természeti környezet védelmével, az egészséges környezet fenntartásával kapcsolatos feladata is van[25]. Felel a jogszabályok keretein belül pl. a településrendezési feladatok ellátásáért. E feladatait a települési önkormányzat többek között a helyi építési szabályzat, valamint a településrendezési tervek elkészíttetésével és azok elfogadásával látja el.[26] Az Önkormányzat kifejezett törekvése a lakóövezet problémáinak megoldása, mely törekvését támogatom.

Összefoglalva a fentieket 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. A megelőzés elve olyan általános környezetpolitikai és környezetjogi elv, melynek célja, hogy a környezethasználók és a hatóságok a károk utólagos helyreállítása helyett a hangsúlyt a károk megelőzésére, elkerülésére fektessék. Az ombudsmani hatáskör és eljárási (bizonyítási) eszközök hiányában a panaszos által észlelt füstfelhő elemzésére, az általa közölt adatok megalapozottságáról való állásfoglalásra, részletes elemzésére az állítások igazolására vagy cáfolására, a kapott szakmai anyagok és a panaszos lakosság által észleltek közötti ellentmondás feloldására nincs eljárási lehetőség. Megállapítom, hogy az évek óta fennálló lakossági *panaszokat megalapozó, fentiekben összefoglalt problémák*, melyeket a munkatársaink helyszíni észlelései is alátámasztottak, és az ezzel összefüggő elhúzódó eljárások a tisztességes eljáráshoz fűződő, az egészséges környezethez, valamint az ott élők egészséghez való jogai érvényesülésével összefüggésben alapjogi visszásság veszélyét hordozzák.

[25] Mötv. 13. § (1) 11. pont
[26] Étv. 6. § (1) bekezdése

A gyár működésében időről-időre eszközölt változások folyamatosan újabb és újabb helyzetet eredményeznek, melyek a határidők módosításával járó hatósági eljárásokat eredményeznek. Az érintett hatóságok általam vizsgálható eljárásai tekintetében hangsúlyozni szeretném, hogy a bővítéssel járó, megváltozott kibocsátási értékek újabb, transzparens méréseket tartalmazó ellenőrzését, az engedélyek kiadása előtti körültekintő eljárást elengedhetetlennek tartom. Javasolom, hogy a határidő lejárta után a hatóság ismét vizsgálja meg a légszennyezési adatokon túl a zajkibocsátást is. A Zr. 18. §-a szerint, ha az üzemeltető az intézkedési tervet kijelölt határidőre nem vagy csak részben hajtja végre, illetve a zaj az intézkedések ellenére is túllépi az előírt határértéket – a közüzemi létesítmények, valamint a közlekedési vonalas létesítmények kivételével – a környezetvédelmi hatóság a tevékenységet: a) 1-6 dB túllépés között korlátozza, b) 7-10 dB túllépés között felfüggeszti, c) 10 dB túllépés felett megtiltja.

Vizsgálati megállapításaim célja, hogy elősegítsék a hatályos jogszabályoknak való megfelelés követelményének folyamatos érvényre juttatását, a hatósági ellenőrzésekbe vetett megrendült közbizalom helyreállítását.

Mivel a gyár kapacitása 2015-re elérte a jogszabályban meghatározott szintet[27], az egységes környezethasználati eljárás hatálya (ezáltal a környezetvédelmi engedélyezési eljárás hatálya) alá is tartozik, ennek lefolytatása jelenleg folyamatban van. Az eljárás lefolytatását követően kiadott egységes környezethasználati engedély alapján az egyes környezeti elemekre vonatkozó környezetvédelmi követelmények tisztázódnak, az eredményekről ezúton kérem a tájékoztatást. A probléma nagyságára tekintettel támogatom az önkormányzatot azon elhatározásában, hogy a lakóövezet problémáinak megoldását *minden lehetséges eszközzel segítse elő*. Szükségesnek tartom, hogy folyamatos egyeztetéssel legyenek elkötelezettek az egészség megőrzése érdekében a problémák – szükség esetén szakértő bevonásával – történő kezelésében.

**Intézkedések**

A megalapozott lakossági panaszok alapján felkérem az Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség főigazgatóját, hogy

- folyamatosan és fokozott figyelemmel kísérje az illetékes környezetvédelmi hatóság eljárását a gyár 2015. december 20-ig vállalt kötelezettségei teljesítése tekintetében,
- a hiányzó légszennyezettségi adatok beszerzését, nyilvánossá tételét írja elő,
- az egységes környezethasználati eljárás lefolytatását követően kiadott egységes környezethasználati engedély alapján az egyes környezeti elemekre vonatkozó környezetvédelmi követelmények eredményeiről adjon számomra is tájékoztatást.

Felkérem az ügyben jelenleg eljáró Vas Megyei Kormánymegbízottat, hogy

- tegye elérhetővé a naprakész légszennyezettségi adatokat,
- a zajvédelem eszközeit folyamatosan alkalmazza, éljen a Zr.-ben részletezett eszközökkel,
- a lakossági panaszokat kiemelt figyelemmel kezelje.

Felkérem Szombathely Megyei Jogú Város polgármesterét, hogy *vizsgálja meg, milyen intézkedésekkel csökkenthető* érdemben az érintett társasházakban lakók terhelése, adjon meg minden lehetséges (jogi, szakmai, pénzügyi stb.) segítséget számukra.

Javaslataim érvényesülését, a problémák kezelésének hatékonyságát jelentésem kiadásától számított fél éven belül – hivatalból indított utóvizsgálat keretében – ellenőrzöm.

Budapest, 2016. március

Székely László sk.

[27] 314/2005.(XII.25.) Korm. r a környezeti hatásvizsgálati és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról

**Melléklet**

*A részleges környezetvédelmi felülvizsgálat dokumentáció 2013 évi emissziómérési eredményei (részlet, 2014. szept.)*

*A $PM_{10}$ méréssel kapcsolatos észrevételek az alábbiak:*

A legtöbb mérési adat a $PM_{10}$ esetében áll rendelkezésre. A megengedett koncentrációt ez a légszennyező anyag haladta meg nagyobb gyakorisággal, mivel a szilárdtüzelésű lakossági fűtés nagymértékben hozzájárul a porkibocsátáshoz. A Zrt. telephelye környezetében kijelölt mérőpontokon mért $PM_{10}$ koncentrációértékek menete hasonló képet mutat, mint a referenciaként használt szombathelyi OLM mérési ponton, ugyanabban az időszakban mért mérési eredményeké. A koncentrációértékekben az első negyedévben figyelhető meg az összes (1-5.) mérési ponton jelentkező szignifikánsan magasabb érték a szombathelyi OLM mérési pont eredményéhez képest. Ebből arra lehet következtetni, hogy ezen a napon az 1-5. mérési pontok környezetében az alapszennyezettségre helyi, lokális szennyezés rakódott, azonban ennek mértéke a fűtési szezonban időjárástól függően kialakuló magas alapszennyezettség miatt nem megállapítható.

A vizsgálat időszakaiban a 3. mérési pont környezetében a környezeti levegő $PM_{10}$ 24 órás átlagkoncentrációja több alkalommal túllépte a fent említett rendeletben előírt egészségügyi határértéket. A forrásnak egyértelműen a területen deponált faforgács halmok voltak tekinthetők. Az erőteljes légmozgás a száraz idő miatt kiszáradt halmok anyagát könnyen hordta, illetve azok a rakodás és anyagmozgatás során erőteljesen porzottak. A forrástól származó szennyezett levegő a mért szélirányokat figyelembe véve elsősorban a DK-D-DNY területeket terhelheti. Ez megfigyelhető volt az alapanyagtértől D-DNY irányban lévő 4. és 5. mérési pontokon mért eredményeken, azonban a hatás nem volt akkora, hogy ezeknek a mérőpontoknak a környezetében $PM_{10}$ határérték feletti koncentrációkat okozott volna.

Az órás mérési átlagok lefutása alapján megállapítható, hogy az alapanyagtértől D-DNY irányban lévő 4. és 5. mérőpontokon, az alapanyagtéren végzett erős porzást okozó tevékenységek és É-ÉK irányú légmozgás miatt a 24 órás mintavételi időtartamon belül jelentős, rövid idejű $PM_{10}$ koncentráció csúcsok is lehetnek. Ezek azonban, a mérési eredmények alapján *a 24 órás átlagok határérték feletti értékét nem okozzák.*

Az alapanyagtéren kívüli, a Zrt. által üzemeltetett technológiai berendezések levegőszennyezettségre vonatkozó káros hatásait, melyek a környezeti levegőben határérték vagy tervezési irányérték feletti koncentrációkat okoznának, a mérési eredmények alapján nem azonosítottak.

*Az $NO_2$-re vonatkozó mérések*

A 2013. augusztus 21. és szeptember 8. illetve november 18. és december 5. közötti időszakokban a hatóság méréseket végzett $NO_2$-re vonatkozóan. Megállapítható, hogy a vizsgálat időszakokban a 3. mérési pont környezetében volt a legmagasabb az $NO_2$ illetve $NO_x$ terhelés, amely döntően a területen történő teherautó-forgalomnak köszönhető. A 24 órás átlagok tekintetében határérték vagy tervezési irányérték túllépés egyik mérőponton sem fordult elő.

Az órás átlagértékek esetében az alapanyagtéren, a 3. mérőpont környezetében 2 alkalommal fordult elő $NO_2$ határérték túllépés, míg az $NO_x$-re vonatkozó tervezési irányérték túllépés gyakrabban, a két negyedévben összesen 26 alkalommal történt.

*A formaldehidre vonatkozó mérések*

A formaldehid tekintetében, a két mérési pont környezetében a tervezési irányértéknél (12 $\mu g/m^3$) jóval kisebb, kimutatási határ közeli (0,1 $\mu g/m^3$) terheltségi szinteket mértek. Ez alapján nagy biztonsággal kijelenthető, hogy a Zrt. által üzemeltetett technológiák káros, tervezési irányérték feletti formaldehid levegőszennyezettségét nem okoznak.

**Az alapvető jogok biztosának**
**Jelentése**
**az AJB-1361/2016. számú ügyben**

Előadó: dr. Győrffy Zsuzsanna

**A vizsgálat megindítása**

A panaszos – testvére meghatalmazása alapján – fellebbezési eljárás elhúzódását sérelmezve fordult Hivatalomhoz. Kifogásolta, hogy Budapest Főváros Kormányhivatal Gyámügyi és Igazságügyi Főosztálya (a továbbiakban: másodfokú gyámhatóság) panaszbeadványa benyújtásáig (2016. február 3.) érdemben nem bírálta el testvére Budapest Főváros Kormányhivatala III. Kerületi Hivatalának (a továbbiakban: első fokú gyámhatóság) BP-3C/001/1656/5/2015. számú – testvére gyermekeinek védelembe vételéről döntő – 2015. október 7-én kelt határozata ellen 2015. október 29-én benyújtott fellebbezését.

Tekintettel arra, hogy a panaszbeadvány alapján felmerült a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével, valamint a tisztességes eljáráshoz való joggal 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 másodfokú hatóság vezetőjétől – az ügyben keletkezett dokumentum-másolatok csatolásával egyidejűleg – tájékoztatást 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).

**Az alkalmazott jogszabályok**

- a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (Gyvt.);
- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló, 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.);
- 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 testvére a fent hivatkozott számú döntés ellen a törvényes határidőn belül nyújtott be fellebbezést. A jogorvoslati kérelmet az első fokon eljárt gyámhatóság 2015. november 17-én terjesztette fel a másodfokú gyámhatósághoz. A kérelmet, az első fokon keletkezett iratokkal együtt a másodfokú gyámhatóság 2015. november 24-én iktatatta. A fellebbezési eljárás során a másodfokú gyámhatóság – kiegészítő bizonyítási eljárás keretében – beszerezte a Budapest Főváros III. Kerület, Óbuda-Békásmegyer Önkormányzat Óbudai Családi tanácsadó és Gyermekvédelmi Központ családgondozója által kiállított gondozási-nevelési tervet. A nevelési tervet a másodfokú gyámhivatal 2016. január 5-én iktatta, majd a 2016. január 27-én kelt – 2016. február 9-én postázott – BP/0502/00086/3/2016. számú végzésével a BP-3C/001/1656/5/2015. számú határozatot megsemmisítette és az elsőfokú gyámhivatalt új eljárás lefolytatására utasította.

**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. § (1) bekezdése szerint a gyámhatóság feladat- és hatáskörét a települési önkormányzat jegyzője, a járási gyámhivatal, valamint a szociális és gyámhivatal gyakorolja. Mindezek alapján az ügyben érintett szervre 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 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 éllel 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.”*

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 vizsgálat tárgyát képező jogállamiság elve 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 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 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 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***

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 Ket. 33. § (3) bekezdés c) pontja szerint a hiánypótlásra, illetve a tényállás tisztázásához szükséges adatok közlésére irányuló felhívástól az annak teljesítéséig terjedő idő az ügyintézési határidőbe nem számít be.

A tényállás alapján megállapítható, hogy az elsőfokú gyámhatóság által felterjesztett iratokat és a jogorvoslati kérelmet a másodfokú gyámhatóság 2015. november 24-én iktatta, a kiegészítő bizonyítási eljárás keretében bekért iratok 2016. január 5-én érkeztette, az érdemi döntés meghozatalára azonban a határidőn túl, csak hetek múlva került sor.

*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 másodfokú gyámhatóság késedelmes eljárása és döntése az érintett panaszos tisztességes eljáráshoz való jogával összefüggő visszás helyzetet eredményezett.*

**Intézkedésem**

Hasonló aggályok miatt, a Budapest Főváros Kormányhivatala Gyámügyi és Igazságügyi Főosztályának késedelmes eljárása miatti visszásság bekövetkezésének megelőzése érdekében az AJB-2347/2016. számon kiadott jelentésemben Budapest Főváros Kormányhivatala vezetőjéhez fordultam. Felkértem arra, hogy nyomatékosan hívja fel a Kormányhivatal Gyámügyi és Igazságügyi Főosztálya vezetőjének a figyelmét a közigazgatási hatósági eljárás garanciális alapelveinek megfelelő ügyintézésre, illetve a Ket. 33. § (1) bekezdése által előírt ügyintézési határidő betartására. Felkértem arra is, hogy vizsgálja meg azt, hogy a másodfokú gyámhatóság munkatársainak jelenlegi létszáma elegendőnek tekinthető-e az előírt határidők megtartása melletti feladatellátáshoz. *Mindezek alapján a figyelemfelhíváson túl, a vizsgált ügyben újabb ombudsmani intézkedés kezdeményezését nem látom indokoltnak.*

Budapest, 2016. március

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának**
**Jelentése**
**az AJB-807/2016. 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 üggyel 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 biztosa az általa lefolytatott vizsgálatról jelentést készít, amely tartalmazza a feltárt tényeket és az ezeken alapuló megállapításokat és következtetéseket.

**II. Az érintett alapvető jogok tekintetében**

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

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 kötelességévé teszi annak 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 visszásságokat kivizsgálja vagy kivizsgáltatja, orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményez.

Az Ajbt. 21. § (1) bekezdésének a) pontja szerint az alapvető jogok biztosa vizsgálata során a vizsgált hatóságtól az általa lefolytatott eljárással, illetve az eljárás elmulasztásával kapcsolatban adatokat és felvilágosítást kérhet, valamint a keletkezett iratokról másolat készítését kérheti, az alapvető jogok biztosa megkeresésének az általa megállapított határidőn belül eleget kell tenni. A határidő nem lehet rövidebb tizenöt napnál.

A hivatkozott törvényi felhatalmazás alapján kerestem meg az önálló bírósági végrehajtót, akinek válaszadási kötelezettsége ugyancsak a törvényen alapul. Ugyanakkor *az önálló bírósági végrehajtó nem teljesítette válaszadási kötelezettségét, az ügy érdemi kivizsgálásában nem működött együtt, választ többszöri megkeresésem ellenére sem adott. Mindezekre tekintettel alapjogi szempontú vizsgálatomat érdemben nem folytathattam le, a beadványban foglaltak kivizsgálása kellő információ hiányában megalapozott eredményre nem vezethetett, az alapjogi visszásság gyanújával összefüggésben megalapozott álláspontot nem fejthettem ki.*

A feladataim ellátásához biztosított lehetséges vizsgálati módszereket az idézett jogszabályhelyek egyértelműen, kétséget kizáró módon meghatározzák. Ezeknek az eljárási szabályoknak a gyakorlati érvényesülése biztosítja, hogy feladat- és hatáskörömet el tudjam látni, mely nem más, mint az alapvető jogok védelme. Amennyiben a megkeresett szerv a törvény által szabályozott formalizált eljárási szabályok alapján kiadott megkeresésemre nem válaszol, akadályoz az Alaptörvényben meghatározott feladatom ellátásában, továbbá lehetetlenné válik, vagy jelentősen megnehezül az adott üggyel 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 visszásságot 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 előd 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.

A Vht. 254/I. § a) pontja szerint az Igazságügyi Hivatal ellátja a végrehajtók, végrehajtó-helyettesek és végrehajtójelöltek feletti szakmai felügyeletet, ennek keretében jogosult a végrehajtó működését, ügyvitelét és pénzkezelését ellenőrizni, a végrehajtó iratait és nyilvántartásait megvizsgálni, magatartását ellenőrizni, a tényállás megállapítása céljából a végrehajtás során történt adatigénylésről vezetett adatszolgáltatási, adattovábbítási nyilvántartásokból adatot igényelni, továbbá a végrehajtó által lefolytatott eljárási cselekményen részt venni.

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: R1.) tartalmazza. Az R. 5. §-a értelmében az Igazságügyi Hivatal átfogó vizsgálatot, soron kívüli vizsgálatot, célvizsgálatot és utóvizsgálatot folytathat le.

Az Igazságügyi Hivatal jogértelmezése szerint ezen vizsgálatok nem egyedi ügyek kivizsgálására irányulnak, hanem egy hosszabb időszak alatt keletkezett, nagyszámú iratanyag, továbbá egyes folyamatok komplex áttekintését célozzák. A konkrét panaszügyeket a Vht. 250. § (2) bekezdés 10. pontja alapján a Magyar Bírósági Végrehajtói Kar intézi, mely vizsgálatokat az önálló bírósági végrehajtó intézkedése ellen benyújtott panaszügyek intézéséről, a panaszügyek felügyeletéről és a fegyelmi eljárások nyilvántartásáról szóló 3/2015. (II. 25.) IM rendelet (a továbbiakban: R2.) rendelkezései szerint folytat le. A panaszügyek intézését a Vht. 254/I. § b) pontja szerint az Igazságügyi Hivatal felügyeli, amely részletes szabályait az R2. 8. §-a tartalmazza.

*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 *Magyar Bírósági Végrehajtói Kar eljárásának kezdeményezését.*

**Intézkedésem**

A jelentésemben megállapított, alapvető joggal összefüggő visszásság megszüntetése és jövőbeni megelőzése érdekében, az Ajbt. 31. §-a alapján felkérem a *Magyar Bírósági Végrehajtói Kar elnökét*, 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, 2016. január

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának**
**Jelentése**
**az AJB-1552/2016. számú ügyben**

Előadó: dr. Karácsony-Pápai Anita

**Az eljárás megindítása**

Egy panaszos a hivatalomhoz intézett beadványában a vele szemben indult végrehajtási eljárást sérelmezte. A panaszolt eljárással összefüggésben felmerült az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében deklarált jogállamiság szerves részét képező jogbiztonság, valamint az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése által megfogalmazott tisztességes hatósági eljárás követelménye sérelme veszélyének lehetősége, ezért az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam, amelynek keretében megkerestem az eljárt önálló bírósági végrehajtót.

**Az érintett alapvető jogok**

– A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése: „Magyarország független, demokratikus jogállam".]

– A hatósági ügyek tisztességes intézése [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni."].

**Az alkalmazott jogszabályok**

- A lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény (Ltv.)
- A bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény (Vht.)
- Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.)
- A hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény (Htv.)
- A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (Ptk.)

**A megállapított tényállás**

A panaszos beadványa szerint ő és felesége bérlőként lakták az eredetileg a panaszos feleségének édesanyja tulajdonát képezett, majd egy ingatlanhasznosító Kft. tulajdonába került ingatlant. A bérleti díj megfizetésének elmulasztása miatt végrehajtási eljárás indult velük szemben. A végrehajtás során 2015 júniusában sor került a panaszos és családja kilakoltatására. A panaszos azonban sérelmezte a végrehajtás módját, a végrehajtási intézkedéseket, különösen a kilakoltatás folyamatát, az intézkedő személyek eljárásrendjét, a vagyontárgyainak megjelölését tartalmazó részletes vagyonleltár hiányát, továbbá azt is, hogy a végrehajtás során alapítványi segély keretében összegyűjtött vagyontárgyakat is lefoglaltak. A beadványában tételesen felsorolta a vagyontárgyaikat.

A tényállás rekonstruálása érdekében megkerestem az ügyben eljárt önálló bírósági végrehajtót, aki rendelkezésemre bocsátotta az eljárás során keletkezett iratokat. Az iratok alapján megállapításra került, hogy a végrehajtás részben a Vht. 181. §-a szerinti, lakásügyben hozott bírósági határozat végrehajtására, részben pedig pénzkövetelés végrehajtására irányult. Az ingatlan kiürítésének elrendelésére és végrehajtásának megkísérlésére az eljárás során több alkalommal is sor került, azonban az adósok végrehajtási kifogásának előterjesztésére és a kilakoltatási moratórium időtartamára tekintettel azt 2015 júniusáig nem sikerült foganatosítani. A végül 2015 júniusában foganatosított ingatlan-kiürítés alapját azon bírósági végzés képezte, amelyben a bíróság az ingatlan kiürítésének a karhatalom közreműködésével történő kikényszerítését rendelte el, amely azonban a pénzkövetelés végrehajtására nem terjedt ki, ezért az ingóságok lefoglalására sem került sor.

Ez alapján – az ingatlan önkéntes elhagyására és kiürítésére vonatkozó eredménytelen felszólítást követően – a végrehajtó 2015. június 30-án a rendőrség és a helyi családsegítő szolgálat képviselőjével, valamint a végrehajtást kérővel megjelent az ingatlan területén, ahol az adósok – a panaszos kivételével – jelen voltak. A jegyzőkönyv tanúsága szerint a helyszínen tartózkodott adósok a személyes tárgyaikkal (ruhák, iratok) elhagyták az ingatlant, két kutyájukat egy állatmenhely képviselőjének átadták, majd – mivel az ingatlanban talált, az adósok szabad rendelkezése alatt állt ingóságok elszállítása nem volt megoldható – a végrehajtást kérő vállalta, hogy – a jegyzőkönyvben szereplő kifejezés értelmében – felelős őrzőként, megbízottja útján 30 napig őrzi azokat a helyszínen. Az ingatlan területén maradt többek között a panaszos személygépjárműve is. A végrehajtó lezárta az ingatlant, és a családsegítő szolgálat segítségével az adósok ideiglenes elszállásolásáról is sikerült gondoskodni. A panaszos és a végrehajtó által rendelkezésemre bocsátott iratok tanúsága szerint a panaszos és felesége egy budapesti hajléktalanszállóba mentek, míg a panaszos feleségének édesanyja tőlük elkülönülten került elhelyezésre. 2015. július 22-én a végrehajtó, valamint a családsegítő szolgálat munkatársai megjelentek az ingatlan területén, hogy a panaszos feleségének édesanyja részére személyes tárgyakat adjanak át. Ennek tényéről jegyzőkönyv készült, amely azonban az ingatlan területéről elvitt ingóságok megjelölését nem tartalmazza. Ezt követően, 2015. július 31-én – amely időpontban már eltelt a 30 napos őrzési határidő – újabb jegyzőkönyv felvételére került sor az érintett ingatlan területén. E szerint az ingatlanon – annak lezárása érdekében – a végrehajtó által elhelyezett hatósági jelzés sértetlen volt. A jegyzőkönyv tartalmazza a vállalt őrzési határidő lejártának tényét, valamint, hogy 2015. augusztus 1-én az ingatlant az árverési vevő birtokba veheti. A jegyzőkönyvben utalás történt arra, hogy az árverési vevő az ingatlan területén lévő és a panaszos tulajdonát képező személygépkocsit kizárólag az ingatlan területéről távolíttatja el, azt nem fogja elszállíttatni. A végrehajtó által szintén 2015. július 31-én készített hivatalos feljegyzés továbbá arról ad számot, hogy a panaszos feleségének édesanyja a korábban részére elszállított ingóságokat nem vette át. A végrehajtó tájékoztatása szerint az ingatlan végrehajtást kérőnek történő birtokba adásával befejeződött az ingatlan kiürítésének végrehajtása, a pénzkövetelés végrehajtása azonban a beszerzett információk szerint szünetel. A beszerzett iratok alapján megállapított történeti tényállás egyes elemeit a Magyar Bírósági Végrehajtói Kar Hivatalvezetője is alátámasztotta a hivatalomnak küldött tájékoztató levelében. Ebben külön kiemelte, hogy a panaszos és adóstársai a kilakoltatást követően nem voltak akadályozva abban, hogy az ingóságaikat elszállítsák az ingatlanból. A Hivatalvezető továbbá kifejtette, hogy a panaszos a végrehajtó eljárása ellen a Karhoz is panaszt nyújtott be, amely alapján a Kar megvizsgálta az ügyet, és annak eredményeként jogsértést a végrehajtó részéről nem állapított meg.

**A vizsgálat megállapításai**

**I. A hatáskör tekintetében**

Az Alaptörvény 30. cikk szerint az alapvető jogok biztosa alapjogvédelmi tevékenységet lát el, eljárását bárki kezdeményezheti, az alapvető jogok biztosa az alapvető jogokkal kapcsolatban tudomására jutott visszásságokat kivizsgálja vagy kivizsgáltatja, orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményez. A feladatellátásához szükséges vizsgálati jogosultságot az Ajbt. határozza meg, amelynek 18. §-a 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. § (7) bekezdése szerint ugyanakkor az alapvető jogok biztosa nem járhat el olyan ügyben, amelyben a határozat felülvizsgálata iránt bírósági eljárás indult, vagy amelyben jogerős bírósági határozat született.

Tekintettel arra, hogy jelen ügyben a panaszos kimerítette a jogorvoslati lehetőségeit azzal, hogy kérte a végrehajtási eljárás felfüggesztését, illetve végrehajtási kifogással is élt, amelyek alapján az illetékes bíróság több végzést is hozott az ügyben, a konkrét eset kapcsán a vizsgálati hatásköröm nem áll fenn.

Az Ajbt. 37. §-a alapján azonban, ha az alapvető jogok biztosa 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 megkeresett szerv állásfoglalásáról, illetve esetleges intézkedéséről hatvan napon belül értesíti az alapvető jogok biztosát. A fentiek értelmében a vizsgálati jogosultságom ugyan az ügyet érintően nem állapítható meg, a törvényi felhatalmazás alapján azonban a hatásköröm kétséget kizáróan kiterjed az önálló bírósági végrehajtó eljárását szabályozó jogszabályi rendelkezések alapjogi szempontú vizsgálatára.

Az Ajbt. 28. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa az általa lefolytatott vizsgálatról jelentést készít, amely tartalmazza a feltárt tényeket és az ezeken alapuló megállapításokat és következtetéseket.

**II. Az érintett alapvető jogok tekintetében**

Az 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 testület 9/1992. (I. 30.) AB határozatában részletesen kifejtette, hogy a jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alkotmányosan a jogintézmények. Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák tehát a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet.

Az Alkotmánybíróság 6/1998. (III. 11.) AB határozatában leszögezte, hogy a tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, amelyet 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 szabályozási szinten, illetve a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában egyaránt folyamatosan érvényesülnie kell.

**III. Az ügy érdemében**

Jelen eljárásban a panaszos alapvető problémáját az ingóságok elvesztése, valamint az ingatlanból történt kiköltöztetés jelentette. Fontos szem előtt tartani, hogy a panasszal érintett eljárás kizárólag az ingatlan kiürítésére irányult, annak során ezért az ingóságok lefoglalásának nem lett volna jogalapja, és ennek megfelelően lefoglalásra nem is került sor. Az ingóságok tekintetében tehát nem folyt végrehajtási eljárás. Az adósok ugyan valamennyi ingóságot magukhoz vehették volna, elszállíthatták volna a helyszínről, azokhoz bármikor hozzáférhettek volna, azonban erre nyilvánvalóan korlátozott lehetőségük volt annak ismeretében, hogy a kilakoltatást követően valamennyien átmeneti szállásra, hajléktalanszállóra kerültek.

Az ingóságok 30 napig történt őrzése tekintetében megállapítható, hogy a végrehajtási jegyzőkönyv szerinti felelős őrzésre történt utalás hibás, hiszen a Ptk. már nem nevesíti e jogintézményt. A felelős őrzés szerepét elsősorban a megbízás nélküli ügyvitel vette át. A megbízás nélküli ügyvitel esetében a Ptk. 6:585. § (1) bekezdése kimondja, hogy a megbízás nélküli ügyvivő köteles azt, akinek érdekében beavatkozott, beavatkozásáról késedelem nélkül értesíteni. A (4) bekezdés szerint pedig a megbízás nélküli ügyvivőt a hozzá került idegen vagyontárggyal kapcsolatban terhelő elkülönítési, őrzési, elszámolási és kiadási kötelezettségre a bizalmi vagyonkezelési szerződés szabályait kell megfelelően alkalmazni. Utóbbiak tekintetében a Ptk. 6:327. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a bizalmi vagyonkezelés megszűnése esetén a vagyonkezelőt a kezelt vagyonnal kapcsolatos elszámolási és tájékoztatási kötelezettség továbbra is a bizalmi vagyonkezelés fennállása alatti tartalommal terheli. A 6:328. § (1) bekezdése pedig a kezelt vagyon kiadását érintően megköveteli, hogy a vagyonkezelő a vagyonkezelői megbízatásának megszűnésével köteles a kezelt vagyont a vagyonrendelő által kijelölt további vagy új vagyonkezelőnek, ilyen hiányában a vagyonrendelőnek kiadni.

Jelen esetben tehát az ingatlan területén megmaradt ingóságok őrzését a végrehajtást kérő valójában a megbízás nélküli ügyvitel szabályai szerint teljesítette, vállalása szerint 30 napig. Mivel a Ptk. 6:585. §-a a megbízás nélküli ügyvivőt – a tevékenysége helyénvalósága esetén – a megbízott jogaival és kötelezettségeivel illeti, a megbízási szerződés szabályait is szükséges vizsgálni. Ezek között kiemelendő, hogy a Ptk. 6:277. §-a a megbízottnak a költségei biztosítására törvényes zálogjogot biztosít a megbízó azon vagyontárgyain, amelyek a megbízás következtében kerültek birtokába. A Ptk. 6:279. §-a pedig kimondja, hogy a szerződés megszűnésekor a megbízott köteles a megbízónak mindazt kiadni, amihez a megbízás teljesítése céljából vagy eljárása eredményeképpen jutott, kivéve, amit abból a megbízás folytán jogosan felhasznált. A 6:280. § (2) bekezdése szerint pedig, ha a megbízott a feladat ellátását ingyenesen vállalja, a megbízó köteles a megbízott költségeit megtéríteni.

A zálogjogi szabályozás megbízás nélküli ügyvitel esetében való alkalmazásának kiterjesztése megoldást jelent arra nézve, hogy a megbízás nélküli ügyvivő a tevékenységének – jelen esetben őrzésének – költségeit milyen módon tudja megtéríttetni. *Ugyanakkor az őrzött dolgok jogi sorsa e polgári jogi jogintézmény által sem kerül rendezésre.*

A vizsgálat során górcső alá vettem a végrehajtási jogi szabályozás azon rendelkezéseit, amelyek hasonlóságot mutatnak a lakás kiürítésének és az ingóságok kezelésének természetével. A Vht. *az ingóvégrehajtás szabályai között*, a 135. §-ban szerepelteti, hogy amennyiben az ingóságot nem sikerült elektronikus árverésen értékesíteni, és azt a végrehajtást kérő nem vette át, a végrehajtó olyan ingóság esetében, amelynek őrzése vagy tárolása biztosított, újabb elektronikus árverést tarthat. Egyéb ingóságok esetében, vagy ha az utóbb kitűzött elektronikus árverés is sikertelen maradt, *a végrehajtó felhívja az adóst, hogy az ingóságot 30 napon belül vigye el*. Ha az adós az ingóságért a végrehajtónál jelentkezett, a végrehajtó az ingóságot feloldja a foglalás alól, és visszaadja az adósnak. Ha az adós a felhívástól számított *30 napon belül az ingóságért nem jelentkezett*, a végrehajtó megszünteti az ingóság további őrzését, és *az ingóság megsemmisítése vagy hulladékként való átadása iránt intézkedik. Az ingatlan-végrehajtás szabályai* között a Vht. 141. § akként rendelkezik, hogy az ingatlant – ha a törvény másképpen nem rendelkezik – rendszerint árverésen kell értékesíteni. Az ingatlant főszabály szerint beköltözhető állapotban kell árverezni.

Lakottan kell azonban árverezni az ingatlant többek között akkor, ha abban a végrehajtási eljárás megindulását megelőzően kötött, érvényes bérleti szerződés alapján bérlő lakik. A Vht. 154/A. § (1) bekezdése szerint az adós és az adós jogán az ingatlanban lakó személyek – főszabály szerint elsősorban – az árveréstől számított *30. napig kötelesek az ingatlant ingóságaiktól kiürítve elhagyni*, és biztosítani, hogy a végrehajtó átadja azt az árverési vevőnek.

A Vht. a fentiekhez képest a következők szerint szabályozza *a lakás kiürítésére irányuló végrehajtást.* A 181. § szerint a lakás és más – nem lakás céljára szolgáló – helyiség (a továbbiakban: lakás) kiürítésére, átadására vagy használatára irányuló, illetőleg a felmondás érvényességét megállapító bírósági határozatban, a bíróság által jóváhagyott egyezségben vagy bírósági végrehajtási záradékkal ellátott okiratban megállapított kötelezettség végrehajtására a meghatározott cselekmény végrehajtására vonatkozó közös szabályokon (172-177. §) felül a 182. §-ban foglalt rendelkezéseket is alkalmazni kell.

A Vht. 182. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy, *ha a kötelezett vagy képviselője nincs jelen a végrehajtás foganatosításánál*, a kiürítendő lakásban lévő ingóságokat a végrehajtó összeírja. Az ingóságoknak másik lakásban vagy másik helyiségben való elhelyezése után a lista egy példányát itt is el kell helyezni. Ha az ingóságok elhelyezése olyan lakásban történt, amelyet kizárólag a kötelezett vagy családtagjai használnak, a végrehajtás foganatosítása után a lakást le kell zárni és le kell pecsételni. A (2) bekezdés szerint pedig, ha a másik lakásban a kötelezett ingóságait vagy egy részüket nem lehetett elhelyezni, raktárban vagy más alkalmas helyiségben való elhelyezésükről – a kötelezett költségére és veszélyére – a végrehajtást kérő gondoskodik. Ebben az esetben a végrehajtást kérő *az ingóságokat 30 napig köteles tárolni.*

A fentiek tükrözik, hogy míg az ingóvégrehajtás esetében a Vht. rendezi a végrehajtás során megmaradt ingóságok sorsát, addig az ingatlan-végrehajtás és a lakás kiürítésére irányuló végrehajtás során ez aligha tekinthető teljeskörűen szabályozottnak. A kiürítendő lakásban lévő ingóságok sorsa kizárólag a *jelen nem lévő kötelezett esetén* alkalmazandó szabályozás keretében kerül némileg rendezésre; a 182. § ugyanis csak erre az esetkörre összpontosít. Ez esetben azonban *hiányzik azon előírás, hogy a 30 napos tárolási időszak elteltével milyen lépések tehetők az érintett ingóságokra nézve. Arra az esetre pedig egyáltalán nem tartalmaz megoldást a Vht., hogy pontosan hogyan kell eljárni akkor, ha a kötelezett a helyszínen, a végrehajtás foganatosításakor megjelenik ugyan, de önként nem gondoskodott az ingóságai elszállításáról.*

Ilyen esetekre *a bírói gyakorlat alakított ki iránymutatást*. E szerint a kiürítésre kötelezett személy maga köteles gondoskodni a saját, illetve az ő jogán a lakásban lakó családtagok és az általa befogadott más személyek ingóságai elviteléről, elhelyezéséről. Ha a kötelezett ennek nem tesz eleget, a végrehajtó oly módon köteles a végrehajtást foganatosítani, hogy az eltávolított ingóságok lehetőleg ne zavarják a forgalmat, ne akadályozzák a közterületek használatát, ne veszélyeztessék a közrendet, ne sértsék kívülálló harmadik személyek jogos magánérdekét. [PK 291., 292.]

A Ptk. 5:13. §-a szerint a tulajdonost tulajdonjogának tárgyán – *jogszabály és mások jogai által megszabott korlátok között* – teljes és kizárólagos jogi hatalom illeti meg.

Ezek alapján megállapítható, hogy a kötelezettet illető, adott esetben az ő tulajdonát képező ingóságok nem akadályozhatják a végrehajtási eljárás gördülékenységét és folyamatát, ezért a végrehajtót a bírói gyakorlat tulajdonképpen felhatalmazza a kötelezettet megillető tulajdonjog, azon belül a birtoklás jogának egy legitim cél érdekében történő korlátozására. Fontos rámutatni azonban arra a problémára, hogy nincs törvényi szinten meghatározva, hogy a végrehajtó pontosan milyen módon rendelkezhet az érintett ingóságok fölött, milyen felelősséggel bír azok, illetve az azokat terhelő és mást megillető tulajdonjog korlátozása, megsértése tekintetében, és az sem szabályozott, hogy a kötelezett tulajdonos negligenciája vagy más – rendszerint morális értelemben is magyarázható – okból történő mulasztása esetén mi lehet az ingóságok jogi sorsa. E törvényi szintű szabályozási hiányosságot jelzi az is, hogy e kérdés tekintetében más törvényi szabályozási kontextus sem ad egyértelmű és elfogadható megoldást.

Így az Ltv. 91. § (1) bekezdése a lakás és más helyiség kiürítésével kapcsolatos határozatok végrehajtására a Vht. rendelkezéseit rendeli alkalmazni. A Ptk. sem rendezi egyértelműen a problémát a tulajdonjog megszerzésére vonatkozó szabályok között. A lakásból eltávolított ingóságok hulladékként való kezelésére ugyancsak nem ad felhatalmazást a Vht., szemben az ingóvégrehajtás szabályaival. A Htv. 2. § 23. pontja értelmében hulladéknak minősül bármely anyag vagy tárgy, amelytől birtokosa megválik, megválni szándékozik vagy megválni köteles. A tárgyalt esetekben nyilvánvalóan nem beszélhetünk arról, hogy a kötelezett tulajdonos szándékában állna az érintett ingóságoktól megválni, és erre – az ingóvégrehajtásnál megismert – törvényi vélelem alapján sem következtethetünk. Emellett a lakás kiürítése nem jelenti egyben azt is, hogy a benne lévő ingóságoktól a tulajdonos köteles lenne megválni. Erre tekintettel ezen ingóságokra vonatkozóan a Htv. hulladékkezelésre vonatkozó és a hulladék jogi sorsát rendező rendelkezések értelemszerűen nem alkalmazhatóak.

Végül szükséges rámutatni arra is, hogy a lakás-kiürítéssel érintett ingóságokban okozott kár, az ingóságok elvesztése, illetve megsemmisítése esetére a kötelezett tulajdonos rendelkezésére mindössze a kártérítéssel kapcsolatos felelősségi szabályok állnak, amelyek ugyan nem az érintett ingóságok jogi sorsának kérdésére reagálnak, azonban a kötelezettet mint tulajdonost ért jogsérelem orvoslására szolgálhatnak. A Ptk. 6:549. §-a foglalkozik a végrehajtói jogkörben okozott kárért való felelősséggel, amely tekintetében a Ptk. a közigazgatási jogkörben okozott kárért való felelősség szabályait rendeli alkalmazni. Kérdéses ugyanakkor, hogy a végrehajtó kárfelelősségének milyen korlátjai, kimentési lehetőségei vannak arra figyelemmel, hogy nem áll rendelkezésre olyan törvényi szabályozás, amely kellően megalapozná a végrehajtónak a lakás-kiürítés során az ingóságok eltávolíttatását érintő intézkedéseit.

A fentiek alapján – habár a konkrét esetben a végrehajtó eljárásának és a lakás kiürítésének törvényességét, egyúttal a panaszos ingóságainak további sorsát a hatásköröm hiánya miatt nem vizsgálhattam – arra a következtetésre jutottam, hogy az ügy hátterét képező hatályos jogszabályi környezet nem tartalmaz olyan szabályozást, amely a lakás kiürítésének végrehajtása során megnyugtatóan rendezné az ingatlanból eltávolított, de a kötelezett tulajdonában maradt ingóságok kezelését, további jogi sorsát. E jogszabályi hiányosság álláspontom szerint – a konkrét esettől elvonatkoztatva, általánosan is – önkényes jogértelmezésnek enged teret, valamint a normavilágosság követelményének megsértésével egyidejűleg nem szolgálja a tisztességes eljáráshoz való jog intézményes biztosítását és a jogbiztonság követelményét, amely végső soron, közvetve a tulajdonhoz való jog sérelmének veszélyeztetésével is járhat.

**Intézkedésem**

A jelentésemben megállapított, alapvető joggal összefüggő visszásság előidézésére alkalmas jogszabályi hiányosság megszüntetése és a normavilágosság követelményének való megfelelés érdekében az Ajbt. 37. §-a alapján *javaslom az igazságügyi miniszternek*, hogy fontolja meg a jogi szabályozás olyan tartalmú módosítását, amely alapján a lakásügyben hozott bírósági határozat végrehajtása során egyértelmű törvényi rendelkezések határozzák meg a kötelezett által önként el nem távolított ingóságok jogi sorsát.

Budapest, 2016. május

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának**
**Jelentése**
**az AJB-639/2016. számú ügyben**

Előadó: dr. Herke Miklós

**Az eljárás megindítása**

A panaszos beadványa szerint tájékoztatást kért az építésügyi hatóságtól budaörsi ingatlanán lévő épület bővítésének feltételeiről. Ezt a hatóság 2014 márciusában írásban teljesítette. Az információkat több mint egy hónappal később pontosította, illetve visszavonta. A panaszos sérelmezi, hogy mindez az építésügyi hatósági szolgáltatásnak minősülő tájékoztatás alapján elkészült építési tervek főépítésznek történő bemutatása után történt. Az új hatósági tájékoztatás – amely a korábbi tájékoztatás 1. pontjának második mondatatát nem tartalmazza – a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvényre hivatkozott, de érdemi indokolást nem tartalmazott.

Figyelemmel arra, hogy a beadványban foglaltak alapján a hatósági jogalkalmazással és a jogi szabályozással összefüggésben felmerült Magyarország Alaptörvényében nevesített jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye és a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog sérelmének gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam.

Vizsgálatom során megkerestem Budakeszi Város Jegyzőjét, a Pest Megyei Kormányhivatalt, a Miniszterelnökség Építészeti és Építésügyi Helyettes Államtitkárát, valamint az igazságügyi minisztert.

**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 a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”)

**Alkalmazott jogszabályok**

- Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.);
- A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.);
- Az építésügyi és építésfelügyeleti hatósági eljárásokról és ellenőrzésekről, valamint az építésügyi hatósági szolgáltatásról szóló 312/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet (a továbbiakban: R.)
- Budaörs Város Önkormányzat Képviselő-testületének Merengő utca környéke Településrendezési Terve III. szabályozási szakasz Szabályozási Terv és Helyi Építési Szabályzatról szóló 44/2000 (XII. 01.) ÖKT. számú rendelete (a továbbiakban: ÖKT rendelet).

**A megállapított tényállás**

A panaszos 2014 februárjában kérelmet nyújtott be a budakeszi építésügyi hatósághoz, amelyben a budaörsi 8990/19 helyrajzi számú ingatlanán található épület bővítése céljából arról tudakozódott, hogy az ÖKT rendelet alapján van-e telekszabályozási és közműépítési kötelezettsége az építési engedélyezési eljárás megkezdése előtt, ugyanis az ingatlana előtti közterület nem teljesen közművesített.

Az építésügyi hatóságként eljáró Budakeszi Város jegyzője (a továbbiakban: jegyző) nevében és megbízásából az építéshatósági osztály vezetője 2014. március 5-én, a 1519-1/2014. számú levelében tájékoztatta a panaszost. E szerint az ingatlan az ÜH/I-K építési övezetbe tartozik, a helyi építési szabályozás szerint új építési engedély csak teljes közművesített telekre adható ki, *amennyiben azonban a telken épület található, annak átépítése, bővítése lehetséges közművesítés hiányában is*, továbbá a szóban forgó telket szabályozási vonal nem érinti.

A jegyző a tájékoztatást a 2014. április 16-án kelt, 201400025188 ÉTDR és 1519-2/2014. számú levelében pontosította, illetve visszavonta azzal, hogy közművesítés hiányában átépítés, bővítés sem lehetséges. A hatósági szolgáltatásnak minősülő tájékoztatás tartalmazza az ÖKT. rendelet irányadó normaszövegét, de nem tartalmazza a korábbi levél 1. pontjának második mondatatát. A jegyző érdemben nem indokolta a pontosítást, illetve a korábbi tájékoztatás visszavonását, az R. 3. §-ára és a Ket. 72. § (4) bekezdésére[1] hivatkozott.

*II. Budakeszi Város Jegyzője tájékoztatásának összefoglalása*[2]

Az első – álláspontja szerint – informális tájékoztató levél az akkor rendelkezésre álló adatok alapján készült, azonban félreértelmezhető volt, ezért adtak ki építésügyi hatósági szolgáltatásnak minősülő új tájékoztatást, amellyel egyidejűleg a korábbi tájékoztató levél érvényét vesztette. Mindezt a budaörsi főépítész jelzése alapján hajtották végre. A hatóságot, az építésügyi hatósági szolgáltatás keretében kiadott szakmai nyilatkozata köti. A korábbi tájékoztató levél azonban sem formailag, sem tartalmilag nem minősíthető az R. szerinti építésügyi hatósági szolgáltatásnak, így az ügyben nem történt építésügyi hatósági szolgáltatás visszavonása, sem javítása. Hangsúlyozta, hogy az építésügyi hatósági szolgáltatást nem a Ket. 169/A. §-ának a hatósági szolgáltatásról szóló előírása, hanem az R. 3. §-a szabályozza, továbbá sem a Ket., sem az R. nem ad lehetőséget az építésügyi hatósági szolgáltatás javítására, visszavonására.

Budaörs Város Önkormányzat Képviselő-testülete a 33/2014. (X. 29.) önkormányzati rendelettel módosította a területre vonatkozó ÖKT. rendeletet, melynek következtében változtak a szóban forgó területen való beépítés előírásai. Az R. 3. § (6) bekezdése szerint egyébként az építési hatóságot nem köti az ügyfél kérelmére kiadott építésügyi hatósági szolgáltatás.

*III. A Pest Megyei Kormányhivatal (a továbbiakban: Kormányhivatal) tájékoztatójának összegzése*[3]

A kormánymegbízott a tényállás és a jogszabályi előírások ismertetésén túl kifejtette, hogy az *ügyfél beadványa tartalma szerint építésügyi hatósági szolgáltatás iránti kérelemnek*, míg a hatóság *tájékoztatása az R. 3. §-a szerinti építésügyi hatósági szolgáltatásnak minősült.*

Megállapította, hogy a hatóság a kérelmet töltötte fel az ÉTDR rendszerbe, és nem az ÉTDR űrlapsablon segítségével hozta meg szakmai nyilatkozatát. Ez azonban olyan eljárási hiba, amely a szakmai nyilatkozatot nem kérdőjelezi meg. Az eljárás során az ÉTDR használatának elmulasztása ugyan súlyos eljárási hibának minősült, de törvényi rendelkezés hiányában nem volt következménye.

Az első építésügyi hatósági szolgáltatást nem lehetett félreértelmezni, hanem az téves, illetve [*amennyiben a telken épület található, annak átépítése, bővítése lehetséges közművesítés hiányában is*] ellentétes volt az ÖKT. rendelet előírásaival.

Jogszabály nem zárja ki az építésügyi hatósági szolgáltatás keretében adott téves szakmai álláspont módosítását vagy visszavonását, ezért a visszavonás és az új tartalmú építésügyi hatósági szolgáltatás kiadása jogszerűnek minősült. Amennyiben az ügyfélnek kára keletkezett a téves tartalmú, 1519-1/2014. számú tájékoztatás, kárigényét polgári peres eljárásban érvényesíthette volna. Az 1519-2/2014. számú tájékoztatás az R. 3. § (3) bekezdése szerinti építésügyi hatósági szolgáltatásnak felelt meg, nem pedig hatósági szolgáltatásnak. A Ket. 72. § (4) bekezdésére való hivatkozás az ügyben nem irányadó, az az egyszerűsített döntések meghozatalakor alkalmazandó, de az építésügyi hatósági szolgáltatás nem minősül ilyen döntésnek.

[1] Egyszerűsített döntési formára
[2] 2289-1/2015.
[3] PED/EH/382-3/2015.

Az építésügyi hatósági szolgáltatás nem tekintendő a Ket. 169/A. §-a szerinti hatósági szolgáltatásnak sem, arra egyrészt az Étv. 34. § (2) bekezdés n) pontja, másrészt az R. 3. §-a vonatkozik. Az ÖKT rendelet 3. § (3) és 2. § (9) bekezdése a 33/2014. (X. 29.) ÖKT rendelettel részben módosultak, így a korábban kiadott 1519-2/2014. számú építésügyi hatósági szolgáltatás nem köti a hatóságot. Az építésügyi hatóság 2014. július 3-án kelt, 1519-4/2014. számú levelében foglaltak – melyben közölték, hogy az építésügyi hatósági szolgáltatás újbóli módosítására nincs lehetőség, az első fokú építésügyi hatóság csupán jogalkalmazó, így a helyi építési szabályzat módosítására nincs hatásköre, valamint a helyi építési szabályzat módosításáról nem kaptak értesítést – helytálló, erre tekintettel az ügyben felügyeleti intézkedés nem szükséges.

*IV. A Miniszterelnökség Építészeti és Építésügyi Helyettes Államtitkára (a továbbiakban: építésügyi helyettes államtitkár) álláspontja*[4]

Az építésügyi hatósági szolgáltatás bevezetésének elsődleges célja az volt, hogy az építtetők még a kérelem benyújtása előtt megszerezhessék mindazokat az információkat, amelyek alapján kérelmüket hiánytalanul be tudják nyújtani. Ezen kívül az építtető az engedélyezési eljárás típusától, a tervezett építési tevékenységtől függően tudomást szerezhessen a leendő ügyféli körről, azok nyilatkozatai alapján (ellenérdekű ügyfél hiányában) lerövidülhessen az eljárás, az építési engedélyt minél előbb megszerezhesse, és a munkálatokat elkezdhesse.

A jogalkotó a hiánytalan kérelem benyújtását ösztönzendően a döntés meghozatalára rövidebb határidőt határozott meg, ami az építtető számára kedvezőbb és kiszámíthatóbb. A korábbi gyakorlati tapasztalatok szerint a kérelem benyújtása előtt az építésügyi hatósági tájékoztatásról, a bemutatott dokumentumok hatósági áttekintéséről és a szükséges további iratokról nem készült írásbeli dokumentum, a szóban kapott felvilágosítás nem volt garancia az építtető számára. Az építésügyi hatóság az eljárásában – függetlenül a korábban elhangzottaktól – akár több alkalommal is további dokumentumok pótlását kérhette, így az eljárások jelentősen elhúzódtak. Mivel az ilyen jellegű előzetes egyeztetések – hatósági eljárás hiányában – nem voltak szabályozva, ezért a jogalkotó másik célja az volt, hogy ezen egyeztetések kereteit a jogbiztonság érdekében jogszabályi rendelkezésekkel szabályozza.

Az *építésügyi hatósági szolgáltatás bevezetésének a célja* tehát nem az volt, *hogy* abban a tervezett eljárásra irányuló kérelmet érdemben vagy a bemutatott dokumentumok (építészeti-műszaki dokumentáció) anyagi jogszabályi megfelelését – még a kérelem benyújtása előtt – megvizsgálja az építésügyi hatóság, hanem a szolgáltatással *az építtető olyan információkhoz juthasson, amelyek* (a hatóság által kiadott nyilatkozattal) *hiánytalan kérelem benyújtását és a rövid ügyintézési határidőt biztosítják*. Így *a hatósági szolgáltatás az engedély iránti kérelem előzetes, a jogszabályban meghatározott tartalmú „formai" szűrése, melyről dokumentum készül.*

A Ket. 169/A. §-a szerint hatósági szolgáltatásra vonatkozó rendelkezéseket azért nem lehet az építésügyi hatósági szolgáltatásra alkalmazni, mert azok szabályait az elektronikus ügyintézéshez kapcsolódóan vezették be, és határozták meg tartalmát.[5] A Ket. szerinti hatósági szolgáltatások köre, tartalma és szabályai teljesen eltérőek az építésügyi hatósági szolgáltatás szabályaitól, továbbá a Ket. e keretszabályoktól való eltérésre nem ad felhatalmazást. Emiatt az építésügyi hatósági szolgáltatásra nem a Ket. szabályai, hanem az Étv. felhatalmazása alapján az R.-ben meghatározott „speciális" szabályok az irányadók.

Az építésügyi hatóság az Étv. – 2013. január 1-jétől hatályos – 34. § (2) bekezdés n) pontja alapján nyújthat építésügyi hatósági szolgáltatást, amit az engedély iránti kérelem benyújtását megelőzően, az illetékes építésügyi hatóságnál lehet kérelmezni. Az építésügyi hatóság az R. 3. §-ában meghatározott körben adhat szakmai nyilatkozatot, ezért csak az e körben kiadott szakmai nyilatkozat bírhat kötő erővel, az is csak addig, amíg a vonatkozó jogszabályok vagy az engedély iránti kérelem típusa, tartalma és mellékletei nem változnak meg.

---

[4] ÉHÁT/582/2/2015.

[5] *„A jogszabállyal feljogosított hatóság az ügyfél számára a más hatóságok hatáskörébe tartozó eljárásokra ügyintézési lehetőséget biztosíthat (kérelem benyújtására, azok továbbítására, az elektronikus rendszerbe való feltöltésre), jogszabályban meghatározott feltételek esetén az ügyfél nevében kérelmet terjeszthet elő, továbbá a hatóság nevében igazolást adhat ki vagy hatósági bizonyítványt állíthat ki".*

Az építtető az engedély kérelmében csak a fél évnél nem régebbi szakmai nyilatkozatra hivatkozhat. *A szakmai nyilatkozat* – tekintettel tartalmára – *az engedélyezési eljárásban nem váltja ki a hatóság számára előírt vizsgálandó szempontokat*. A jogszabályban meghatározott körben kiadott fél évnél nem régebbi és az engedélyezési eljárásban felhasznált építésügyi hatóság szakmai nyilatkozatát vitatni, az engedélyezési eljárásban hozott döntés elleni fellebbezésben lehet. Ezekben az esetekben a nem jogszerű eljárással okozott kárt a közigazgatási hatóság a polgári jog szabályai szerint téríti meg.

A jogszerűtlen szakmai nyilatkozatot az engedélyezési eljárás megindulása előtt az illetékes építésügyi hatóság felügyeleti szervénél lehet vitatni.

Az építésügyi hatósági szolgáltatás nem „klasszikus" hatósági eljárásban folyik, és a hatóság által kiadott szakmai nyilatkozat „kvázi" jogszabályi tájékoztatás (jog gyakorlására vagy kötelezettség teljesítésére nem irányul), amely az építtetőt az engedély iránti kérelem benyújtásában nem akadályozza, arra nem kötelezi. Az építésügyi hatósági szolgáltatást – például a kérelem tartalmában vagy a jogszabályi környezetben bekövetkezett változások miatt – több alkalommal is igénybe lehet venni, annak eredménye minden esetben más-más tartalmú szakmai nyilatkozat lesz. Az R. nem rendelkezik a szakmai nyilatkozat „saját hatáskörben" történő módosításáról, visszavonásáról, azonban a jogorvoslati lehetőségek biztosítják vitatását.

Az építésügyi hatósági szolgáltatást az építtetők csak kis hányada veszi igénybe, annak ellenére, hogy az díjmenetesen és elektronikus úton is kérelmezhető. Szándékuk továbbra is az – figyelemmel a kötelező elektronikus ügyintézésre, a hatóság és az ügyfél közötti kapcsolattartásra –, hogy a hatósággal történő előzetes egyeztetés (szűrés) az építésügyi hatósági szolgáltatás körében, az arról készült dokumentum védelmével valósulhasson meg. Az esetleges ombudsmani intézkedés megtételekor kéri a jogalkotói szándék figyelembe vételét.

*V. Igazságügyi Miniszter álláspontjának összefoglalása*[6]

1. A Ket. 169/A. §-a alapján a közigazgatási hatóság a hatósági szolgáltatás keretében jogszabályban meghatározott eljárások tekintetében ügyintézési lehetőséget biztosít, illetve az ügyintézéshez kapcsolódó egyéb szolgáltatásokat nyújt (pl. kérelembenyújtás, beadvány elektronikus irattá alakítása, internetes kapcsolati lehetőség biztosítása, telefonos ügyintézés).

A Ket.-ben szabályozott hatósági szolgáltatástól eltérő esetkört jelent az Étv. és az R. szerinti építésügyi hatósági szolgáltatás. Az Étv. 34. § (2) bekezdése alapján az építésügyi hatóság jogszabályban meghatározott esetben és módon építésügyi hatósági szolgáltatást nyújt. Az ennek keretében igénybe vehető szolgáltatásokat az R. 3. § (2) bekezdése szabályozza, amely alapján az építésügyi hatóság a kérelembenyújtást megelőzően meghatározott körben tájékoztatást nyújt, illetve vizsgálati cselekményeket végez.

A panaszos részére az általa kérelmezni kívánt építésügyi hatósági eljárásra vonatkozóan nyújtott tájékoztatás az R. 3. § (2) bekezdés f) pontja szerinti építésügyi hatósági szolgáltatásnak minősül. Mivel az építésügyi hatósági szolgáltatás esetei nem tartoznak a Ket. 169/A. §-ában szabályozott esetkörbe, továbbá a Ket. a hatósági szolgáltatás tekintetében eltérő szabályozásra nem ad lehetőséget, ezért az Étv. és az R. alapján nyújtott építésügyi hatósági szolgáltatás – a hasonló terminológia ellenére – nem minősül a Ket. szerinti hatósági szolgáltatásnak.

A Ket. 13. § (3) bekezdése alapján a közigazgatási hatósági eljárásokra vonatkozó jogszabályok a Ket. rendelkezéseitől – főszabály szerint – kizárólag akkor térhetnek el, ha azt a Ket. kifejezetten megengedi, ugyanakkor a Ket. 13. § (6) bekezdése azt is rögzíti, hogy jogszabály a Ket.-ben nem szabályozott, de annak szabályaival összhangban álló, kiegészítő jellegű rendelkezéseket állapíthat meg. Az építésügyi hatósági szolgáltatás a Ket.-ben foglalt általános közigazgatási eljárásjogi szabályozáshoz képest speciális jogintézmény, amely a Ket. rendelkezéseivel összhangban álló szabályozás hatálya alatt áll, így megfelel a Ket. 13. §-ában foglalt követelményeknek.

Álláspontja szerint az építésügyi hatósági szolgáltatás tekintetében a Ket. és az ágazati szabályozás viszonya megfelelően rendezett.

[6] XX-AJFO/96/2/2016.

2. Az R. az építésügyi hatósági szolgáltatás kezdeményezése és teljesítése tekintetében formai követelményeket nem állapít meg, ezért az építésügyi hatóság első tájékoztató levele – egyetértve a Kormányhivatal és Miniszterelnökség álláspontjával – formájától függetlenül építésügyi hatósági szolgáltatásnak tekinthető. Álláspontja szerint a tájékoztatás informális jellegének ellentmond az a körülmény, hogy a hatóság később szükségesnek tartotta annak visszavonását, illetve módosított tartalmú szakmai nyilatkozat kiadását.

Az R. 3. § (6) bekezdése rögzíti az építésügyi hatósági szolgáltatás keretében kiadott szakmai nyilatkozat jogi kötőerejét, azonban hangsúlyozandó, hogy mind a Ket., mind az ágazati szabályozás szerinti, szolgáltatási jellegű hatósági feladatok szabályozásának kizárólagos célja az ügyfelek jogainak érvényesítését hatékonyan elősegítő jogi eszközök biztosítása. Az előzetes jellegre tekintettel a R. nem rendelkezik a téves ténymegállapításokat, jogi következtetéseket tartalmazó vagy egyéb okból megalapozatlan szakmai nyilatkozat utólagos módosításának, visszavonásának esetéről.

Ugyanakkor a szakmai nyilatkozat tartalmának vitatása esetén az építésügyi hatósági szolgáltatásnyújtást követően lefolytatásra kerülő építésügyi hatósági eljárásban rendelkezésre álló jogorvoslati eszközök vehetők igénybe, amelyek megfelelő garanciarendszert biztosítanak a téves tartalmú szakmai nyilatkozatból fakadó jogsérelmek orvoslására.

Kifejtette, amennyiben a vizsgálat alapján indokolt lenne további részletszabályok kidolgozása, azt az általános közigazgatási rendtartás kodifikációja és az ahhoz kapcsolódó végrehajtási rendelet során lehetőség szerint figyelembe fogja venni.

**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 az építésügyi hatóságként eljáró Jegyző a biztos által vizsgálható hatóságnak minősül, a panaszolt építésügyi hatósági szolgáltatás tekintetében a jogi szabályozás közvetlen felülvizsgálati lehetőséget nem biztosít.

Az Ajbt. 2. § (2) bekezdése 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. A vizsgált alapjogok tekintetében**

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

Magyarország Alaptörvényének és az 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 éllel 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.*"

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. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is*".[7]

Az Alkotmánybíróság a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában kimondta, hogy *az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése azonosan deklarálja az ún. jogállami klauzulát*, tehát az eddig kialakított 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 az 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 rögzít, 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."*

[7] 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.[8] 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.*[9] 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.[10] A tisztességes eljárás (fair trial) követelménye az Alkotmánybíróság 6/1998. (III. 11.) AB határozata szerint: „*a fair trial olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet csupán megítélni. Ezért egyes részletek hiánya ellenére éppúgy, mint az összes részletszabály betartása dacára lehet az eljárás 'méltánytalan' vagy 'igazságtalan', avagy 'nem tisztességes'*…". Az Alkotmánybíróság a 14/2004. (V. 7.) AB határozatában a tisztességes eljáráshoz való jogra vonatkozó gyakorlatát összegezve megállapította, hogy *a tisztességes eljáráshoz való jog abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye*.

**III. Az ügy érdemében**

**1.** A tényállás szerint a panaszos, mint építtető az építésügyi hatósági engedélyezésre irányuló kérelmének benyújtása előtt az ingatlanára vonatkozó helyi építésügyi szabályozással kapcsolatban – nevezetesen, hogy van-e telekszabályozási és közműépítési kötelezettsége – tájékoztatást kért az építésügyi hatóságtól. Az építésügyi hatóságként eljáró Jegyző úgy foglalt állást, hogy az önkormányzati előírásokra vonatkozó ügyféli kérés és az arra adott válasza tájékoztatásnak minősül. Ezzel szemben felettes szervei (a Kormányhivatal és az építésügyi helyettes államtitkár), továbbá az igazságügyi miniszter[11] álláspontja szerint válasza építésügyi hatósági szolgáltatásnak minősül. Az Étv. 34. § (2) bekezdés n) pontja 2013. január 1-jétől teszi lehetővé, hogy az építésügyi hatóság – jogszabályban meghatározott esetekben és módon – építésügyi hatósági szolgáltatást nyújtson. Az R. – a jegyző szóban forgó eljárásának időpontjában[12] hatályos – 3. § (1) bekezdése[13] szerint az építtető az építésügyi hatósági engedélykérelem benyújtása előtt építésügyi hatósági szolgáltatás[14] iránti kérelmet terjeszthet elő. Ennek keretében kérheti, vizsgálják meg, hogy az elektronikus tárhelyen gyűjtött dokumentumai megfelelnek-e a kérelmezni kívánt eljárás előírásainak, szükséges-e további dokumentum beszerzése vagy szakhatósági közreműködés, a kérelmezni kívánt eljárásnak mennyi az igazgatási szolgáltatási díja vagy illetéke, előzetesen tisztázzák a leendő ügyféli kört, az építésügyi

[8] Váczi Péter: A jó közigazgatási eljáráshoz való alapjog és az új Alaptörvény. Magyar Közigazgatás, 2011/1. (40-41.o.)

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

[10] 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.)

[11] „Az R. az építésügyi hatósági szolgáltatás kezdeményezése és teljesítése tekintetében formai követelményeket nem állapít meg, ezért az építésügyi hatóság első tájékoztató levele (…) formájától függetlenül építésügyi hatósági szolgáltatásnak tekinthető. Álláspontom szerint ugyanis e tájékoztatás – építésügyi hatóság által hivatkozott – informális jellegének ellentmond az a körülmény, hogy a hatóság később szükségesnek tartotta annak visszavonását, illetve módosított tartalmú szakmai nyilatkozat kiadását a panaszos kérdése tárgyában."

[12] 2014 tavaszán

[13] Az R. 3. § (1) bekezdése szerint „Az építtető az építésügyi hatósági engedély iránti kérelem tervezett benyújtása előtt építésügyi hatósági szolgáltatás iránti kérelmet terjeszthet elő az illetékes építésügyi hatósághoz elektronikusan a 2. § (2) bekezdése szerinti tárhely igénybevételével vagy papír alapon".

[14] Az R. 2016. január 1-jétől hatályos 3. § (1) „Az építtető az építésügyi hatósági engedély vagy tudomásulvétel és az építésfelügyeleti hatósági tudomásulvétel iránti kérelem tervezett benyújtása előtt építésügyi vagy építésfelügyeleti hatósági szolgáltatás iránti kérelmet terjeszthet elő az illetékes hatósághoz elektronikusan a 2. § (2) bekezdése szerinti tárhely igénybevételével vagy papír alapon.

jogszabályok változása érinti-e engedélyének meghosszabbítását, *tájékoztassák a kérelmezni kívánt eljárásra vonatkozó szabályokról.*[15]

Az R. 3. § (3) bekezdése alapján az építésügyi hatóság az építésügyi hatósági szolgáltatás iránti kérelem alapján – függetlenül formájától és benyújtásának módjától – a jogszabályban előírt határidőn belül szakmai nyilatkozatot ad.[16]

Elfogadva a felettes szervek és az igazságügyi miniszter álláspontját, a panaszos által feltett, a kérelmezni kívánt eljárással kapcsolatos szabályokra vonatkozó tájékoztatáskérés és az arra adott válasz megfelel az R. 3. § (2) bekezdés f) pontja szerinti építésügyi hatósági szolgáltatásnak.

Mindezek alapján *megállapítom, hogy a panaszos számára a Jegyző által adott 1519-1/2014. számú hatósági tájékoztatás építésügyi hatósági szolgáltatásnak minősült.*

1.1. A jegyző a szóban forgó tájékoztatását alig egy hónappal később, a 1519-2/2014. számú – „újabb" építésügyi – hatósági szolgáltatásával visszavonta és módosította annak (az irányadó előírásokra vonatkozó) tartalmát. A megkeresett szervek hangsúlyozták, hogy az építésügyi hatósági szolgáltatás keretében kiadott szakmai nyilatkozat nem váltja ki az engedélyezési eljárást. Ez utóbbi eljárás során vizsgálja meg ugyanis a hatóság érdemben az építtető kérelmét. Az építésügyi hatósági szolgáltatás megelőzi az építési hatósági (engedélyezési) eljárást, tehát az előzetes jellegű. A megkeresett szervek ugyanakkor a szakmai vélemény kötőerejével összefüggésben eltérő véleményeket fogalmazódtak meg.

A jegyző a főépítész jelezése alapján megállapította, hogy informális tájékoztatása félreértelmezhető volt, mivel az nem építésügyi hatósági szolgáltatás keretében történt. Ezzel szemben a Kormányhivatal szerint az első – építésügyi hatósági szolgáltatásnak minősülő – tájékoztatás nem volt félreértelmezhető, hanem téves volt, mivel nem felelt meg az ÖTR előírásainak. Ezen kívül az „új" építésügyi hatósági szolgáltatás jogszerűnek minősül, mert a jogi szabályozás nem zárja ki a téves szakmai álláspont módosítását, visszavonását.

Az építésügyi helyettes államtitkár és az igazságügyi miniszter szerint az R. – az építésügyi hatósági szolgáltatás előzetes jellege miatt – nem rendelkezik a téves szakmai nyilatkozat utólagos módosításának, visszavonásának lehetőségéről. Az építésügyi helyettes államtitkár azt hangsúlyozta, hogy az építésügyi hatósági szolgáltatás, mint jogintézmény létrehozásának indoka és célja az volt, hogy az építtetők megszerezhessék mindazokat az építésügyi információkat, melyek alapján kérelmüket a megfelelő mellékletekkel be tudják nyújtani, továbbá az ügyintézés ideje rövidebb legyen, egyben a szabályozás egyfajta garanciát is nyújtson az olyan hatósági joggyakorlattal szemben, amely újabb és újabb hiánypótoltatásokban nyilvánulna meg.

Az R. 3. § (6) bekezdése szerint a kiadott szakmai nyilatkozat az építésügyi hatóságot az érintett kérdés(ek)ben mindaddig köti, amíg a vonatkozó jogszabályi előírások vagy az engedély iránti kérelem nem módosul.[17] Vagyis, az R. nem ad lehetőséget – a taxatívan meghatározott eseteken kívül – az építésügyi hatóságnak arra, hogy a nyilatkozatában foglaltaktól – pl. tévedésre, mulasztásra, stb. visszavezethető – okból eltérhessen. Miközben az építésügyi hatóság az általa kiadott szakmai nyilatkozatához – amíg a jogi szabályozás vagy a kérelem változatlan – kötve van, addig az R. 3. § (3) bekezdése alapján ez az építtető számára kötelezettséget nem keletkeztet (ugyanis tartalma nem köti az építtetőt és nem kötelezi az építésügyi engedély iránti kérelmének benyújtására).

---

[15] Az R. 3. § (2) bekezdése szerint „*Az építtető az építésügyi hatósági szolgáltatás keretében kérheti a) annak vizsgálatát, hogy a 2. § (2) bekezdése szerinti tárhelyen gyűjtött dokumentumainak tartalma és a rendelkezésre álló előzetes szakhatósági állásfoglalások megfelelnek-e az általa kérelmezni szándékozott eljárásra vonatkozó előírásoknak, b) tájékoztatást arról, hogy szükséges-e ba) további melléklet, dokumentum beszerzése, vagy bb) további szakhatósági közreműködés, c) tájékoztatást az általa kérelmezni szándékozott eljárás és az ahhoz szükséges szakhatósági közreműködés eljárási, igazgatási szolgáltatási díjának vagy illetékének mértékéről, d) a leendő ügyféli kör előzetes tisztázását, e) annak vizsgálatát, hogy az engedély hatályának meghosszabbítását milyen módon érinti vagy akadályozza-e valamely építésügyi jogszabály változása, valamint f) az általa kérelmezni szándékozott eljárásra vonatkozó szabályokról egyéb tájékoztatás nyújtását.*"

[16] „(3) *Az építésügyi hatóság* – függetlenül attól, hogy a szolgáltatás iránti kérelem milyen módon érkezett – az építésügyi hatósági szolgáltatás iránti kérelem benyújtását követő munkanaptól számított *tizenöt napon belül szakmai nyilatkozatot fogalmaz meg*, melynek tartalma nem köti az építtetőt az építésügyi hatósági engedély iránti kérelmének benyújtásában és nem kötelezi az építtetőt az építésügyi hatósági engedély iránti kérelem benyújtására."

[17] Az R. 3. § (6) bekezdése szerint „*Az építésügyi hatóságot* a szolgáltatása körében kiadott *szakmai nyilatkozata azokban a kérdésekben köti, amelyekről nyilatkozott*, mindaddig, amíg a vonatkozó jogszabályok vagy az engedély iránti kérelem típusa, tartalma és mellékletei nem változnak meg."

Ezen túlmenően az építésügyi hatósági szolgáltatást csak az építtető kezdeményezheti[18], igénybe vétele nem kötelező[19], és többször is igénybe vehető.[20]

Az előzőeken túl az R. 7. § (1) bekezdés da) pontja[21] úgy rendelkezik, hogy az építtető az építésügyi hatósági szolgáltatást csak fél évig használhatja fel, vagyis a hatóság szakmai véleményhez való kötöttsége – valójában – eddig áll fenn.

Mindezek alapján *megállapítom, hogy az építésügyi hatósági szolgáltatás alapján kiadott szakmai véleménye tartalmához az építésügyi hatóság kötve van, attól kizárólag az R. által meghatározott esetekben és módon „mentesül".*

1.2. A Kormányhivatal álláspontja szerint jogszabályi rendelkezés hiányában is módosítható a téves szakmai nyilatkozat. Az építésügyi helyettes államtitkárság és az igazságügyi miniszter a szakmai nyilatkozat tartalmi vitatásának, a jogsérelmek orvoslásának lehetőségeként – az építésügyi hatósági szolgáltatást követően lefolytatott – építésügyi hatósági eljárásban rendelkezésre álló jogorvoslati rendszert jelölte meg.

Álláspontom szerint a tévesen kiadott építésügyi hatósági szolgáltatást a hatóság – az R. eltérő előírásának hiányában – nem módosíthatja, és nem vonhatja vissza. (Megjegyzem, a jogintézmény létrehozását épp azzal indokolták, hogy ezzel kiküszöbölik az egymásnak ellentmondó („packázó") hatósági eljárási cselekményeket, megakadályozzák – az építtetők jogbiztonságát erősítve – az eljárások elhúzódását).

A szakmai véleménnyel szemben jogorvoslat[22] nem létezik. A téves nyilatkozat tartalmi vitatására, érdemi jogorvoslat biztosítására az építésügyi hatósági eljárás jogorvoslati fórumrendszere csak korlátozottan (lenne) alkalmas. Egyrészt a téves, nemleges tájékoztatás önmagában akadályozza az engedélyezési eljárás megindítását (miért indítson, ha nem lehet), másrészt érdemi jogorvoslat (vagyis a hiba javítása) csak adat vagy tény jellegű tévedések (mellékletek, szakhatósági állásfoglalások megléte, stb.) esetén képzelhető el. Az engedélyezési eljárás megindítása kizárt az olyan – így az R. 3. § (2) bekezdés f) pontja szerinti – esetekben, ahol a téves szakmai vélemény a szabályozásra vonatkozik, hiszen azt nem lehet érvényesíteni a normatív szabályozás (tényleges) előírásaival szemben.

Nem vitatható tehát az, hogy miközben a jogalkotó az R-ben taxatív módon rögzítette a szakmai vélemény tartalmi kötőerejét és időtartamát, a felhasználásának határidejét, addig ezen túlmenő, további speciális vagy elérő, kivételes szabályokat a hatósági tévedések korrigálására nem határozott meg. Mindezekre tekintettel *megállapítom, hogy az R. előírásai alapján a Jegyző a 1519-2/2014. számú építésügyi hatósági szolgáltatással, hivatalból nem módosíthatta volna korábbi szakmai véleményét, ennek figyelmen kívül hagyása miatt sérült a panaszos tisztességes hatósági eljáráshoz való jogát.*

Megjegyzem, az ÖKT rendelet vonatkozó előírásait időközben – a 33/2014 (X. 29.) ÖKT rendeletével – módosította Budaörs Város Önkormányzat Képviselő-testülete, így a visszás építésügyi hatósági szolgáltatás 2014. október 29-től nem köti az építésügyi hatóságot.

**2.** A szakmai véleményekkel kapcsolatos ellentétes álláspontok azt jelzik, hogy az építésügyi hatósági szolgáltatás szabályai nem tisztázottak kellően (ez egyben oka lehet annak, hogy az építésügyi hatósági szolgáltatást az építtetők – minként az építésügyi helyettes államtitkárság jelezte – kis számban veszik igénybe). A vizsgált ügyben felmerült jogalkalmazási és szabályozási bizonytalanságok miatt nem mellőzhettem az építésügyi hatósági szolgáltatás szabályozási helyzetének áttekintését sem.

2.1. A megkeresett szervek álláspontja szerint egyértelmű, hogy az 1519-2/2014. számú ügyiraton tévesen szerepel a „hatósági szolgáltatás" megnevezés.

---

[18] R. 3. § (1) bekezdés

[19] Lásd az R. 3. § (1) bekezdését („*terjeszthet elő*"), 30. § a) és b) pontjait („*tájékoztatást kérhet*" és „*kérheti továbbá*") és 67. (4) bekezdés d) pontja („*igénybevételének lehetőségéről*").

[20] R. 3. § (5) bekezdés

[21] R. 7. § (1) bekezdés da) pontja szerint „*Az építésügyi hatósági engedély iránti kérelem* a Ket. 35. § (1) bekezdésében foglaltakon kívül *tartalmazza*: (…) *d)* a kérelem tárgyával összefüggésben *da) az építésügyi hatóság szolgáltatása körében kiadott*, a 3. § (3) bekezdése szerinti, *fél évnél nem régebbi szakmai nyilatkozatnak az ÉTDR ügy- és iratazonosítóját*, (...)"

[22] http://kormanyablak.hu/hu/feladatkorok/19/JEGYZ00029

Az építésügyi hatósági szolgáltatásra nem a Ket. 169/A. §-a szerinti hatósági szolgáltatás szabályai, hanem az Étv.[23] felhatalmazásán alapuló R.-ben meghatározott „speciális" szabályok az irányadók.

Hatósági szolgáltatás keretében – a Ket. 169/A. §-a[24] figyelemmel – a hatóság jogszabályi felhatalmazás alapján más hatóság hatáskörébe tartozó eljárásra kaphat ügyintézési lehetőséget (kérelem benyújtása és továbbítása, beadvány elektronikus irattá alakítása, internetes kapcsolati lehetőség biztosítása, telefonos ügyintézés, stb.), jogszabályban meghatározott esetekben pedig az ügyfél nevében kérelmet terjeszthet elő, a hatóság nevében igazolást adhat ki vagy hatósági bizonyítványt állíthat ki.

A Ket. szerinti hatósági szolgáltatás esetköre, tartalma és szabályai tehát teljesen eltérnek az építésügyi hatósági szolgáltatás szabályaitól, a Ket. előírásai alapvetően az elektronikus ügyintézéshez kapcsolódnak.

A Ket. a hatósági szolgáltatások tekintetében nem ad lehetőséget eltérő szabályozásra, ezért – miként az igazságügyi miniszter válasza is tartalmazza, a hasonló terminológia ellenére – az Étv. és az R. alapján nyújtott építésügyi hatósági szolgáltatás nem tekinthető a Ket. szerinti hatósági szolgáltatásnak.

2.2. A jogalkotó az építésügyi hatósági szolgáltatást – speciális jogintézményként – az építtetőket (ügyfeleket) segítő, előkészítő jellegű eljárásként kívánta létrehozni, ennek megfelelően az R. az építésügyi hatósági szolgáltatás szabályait egyértelműen elkülöníti, megkülönbözteti az építésügyi hatósági ügyekre vonatkozó előírásoktól. Az R. által szabályozott jogintézmény ennek ellenére alanyi és tartalmi szempontból közigazgatási hatósági ügyre és jogviszonyra hasonlít. Az építtető (leendő ügyfél) ugyanis közigazgatási (építésügyi) hatósággal kerül jogviszonyba, mely olyan szakmai nyilatkozatot ad, ami tartalmát tekintve különösen az R. 3. § (2) bekezdés d-f) pontjai szerinti esetekben adat, tény, állapot igazolására hasonlít, melyhez a hatóság kötve van.

Az R. (és az Étv.) a szóban forgó jogintézménnyel kapcsolatban csak néhány alapvető szabályt[25] fogalmaz meg (esetkörei, kérelem benyújtása és elbírálása, szakmai vélemény kötőereje és időtartama, közlése és igénybevétele, továbbá felhasználás határideje); egyéb előírások hiányoznak (nincs szabályozva a jogorvoslat, mi a teendő, ha az építtető olyan kérdést tesz fel vagy a hatóság olyanra ad választ, amely nem tartozik a hatósági szolgáltatás körébe, stb.).

Emiatt különös jelentősége van annak, hogy a hiányzó – eljárási és főképp garanciális – szabályokat a Ket. szabályrendszere pótolhatja-e, biztosítva az építésügyi hatósági szolgáltatás szabályozásának teljességét, vagy nem.

2.3. A Ket. 12. § (1) bekezdése szerint a közigazgatási hatóság eljárása során az e törvény hatálya alá tartozó közigazgatási hatósági ügyekben a Ket. rendelkezéseit kell alkalmazni.

---

[23] Az Étv. 34. § (2) bekezdés n) pontja szerint „*Az építésügyi hatóság* (…) veszélyhelyzet, továbbá tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet esetén szükségessé váló építési tevékenység tudomásulvételi eljárásokat folytat, és *jogszabályban meghatározott esetben és módon építésügyi hatósági szolgáltatást nyújt*.

[24] A Ket. 169/A. § (1) , (3) és (5) bekezdése szerint: „(1) Jogszabályban arra feljogosított hatóság az ügyfél számára jogszabályban meghatározott eljárások tekintetében a) ügyintézési lehetőséget biztosít más hatóságok hatáskörébe tartozó eljárásokra, ahol a jogszabály erre feljogosítja és a hatóságok informatikai rendszerei ezt lehetővé teszik, b) az ügyfél nevében, jogszabályban meghatározott feltételek esetén a közhiteles nyilvántartásokból történő adatszolgáltatási, másolatkészítési kérelmet terjeszthet elő, illetve a hatóság nevében ilyen igazolást adhat ki, valamint c) a személyes és különleges adatok védelmére vonatkozó szabályokra figyelemmel az ügyfél nevében hatósági bizonyítvány kiállítását kérheti, illetve hatósági bizonyítványt állíthat ki." „(3) Jogszabályban kijelölt szervezet az ügyfél számára az alábbi hatósági szolgáltatásokat biztosíthatja: a) az (1) bekezdés a) pontjában meghatározott hatósági szolgáltatásból a beadvány elektronikus irattá alakítását a vonatkozó szabályozott elektronikus ügyintézési szolgáltatás szabályai szerint, az elektronikus irat hatóság nevében történő átvételét és – amennyiben ennek informatikai feltételei adottak – annak a hatóság informatikai rendszerében történő elhelyezését, továbbá ügyintézési lehetőség biztosítását más hatóságok hatáskörébe tartozó, az ügyfél számára elektronikus ügyintézési szolgáltatás keretében intézhető eljárásokban, jogszabályban meghatározott módon, b) az (1) bekezdés b) és c) pontjában meghatározott hatósági szolgáltatást, valamint c) a más hatóságok elektronikus tájékoztatásához, illetve elektronikus kapcsolattartási rendszeréhez történő hozzáférést biztosíthat, valamint az ügyfél azonosítását követően egyedi hatósági ügye intézéséhez internetes kapcsolati lehetőséget, szakmai és informatikai segítséget nyújthat." „(5) Jogszabályban arra feljogosított hatóság országos telefonos ügyfélszolgálatot üzemeltet, amely jogszabályban meghatározottak szerint a) az ügyfél számára jogszabályban meghatározott, más hatóságok hatáskörébe tartozó eljárások tekintetében ügyintézési lehetőséget biztosít, valamint b) tájékoztatást ad a jogszabályban meghatározott, más hatóságok hatáskörébe tartozó eljárásokról, c) az ügyfél nevében, jogszabályban meghatározott feltételek esetén a közhiteles nyilvántartásokból történő adatszolgáltatási, másolatkészítési kérelmet terjeszthet elő, valamint d) a személyes és különleges adatok védelmére vonatkozó szabályokra figyelemmel az ügyfél nevében hatósági bizonyítvány kiállítását kérheti."

[25] Az R. 3. §-a és 7. § (1) bekezdés da) pontja.

A Ket. szabályai[26] szerint közigazgatási hatóság a hatósági ügy intézésére hatáskörrel rendelkező államigazgatási szerv, míg közigazgatási hatósági ügy minden olyan ügy, amelyben a közigazgatási hatóság az ügyfelet érintő jogot vagy kötelességet állapít meg, adatot, tényt vagy jogosultságot igazol, hatósági nyilvántartást vezet, vagy hatósági ellenőrzést végez.

A Ket. 83. § (2) bekezdése 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". Továbbá a Ket. 172. § e) pontja szerint az „elektronikus igazolás: valamely tény, állapot vagy egyéb adat, illetve az ügyfél adatainak vagy jogainak igazolására szolgáló elektronikus okirat, amelyet a hatóság vagy más szervezet abból a célból állít ki, hogy az abban foglaltakat e törvény hatálya alá tartozó eljárásban az ügyfél vagy a hatóság felhasználja."

Az igazságügyi miniszter válasza szerint a Ket. 13. § (3) bekezdése[27] alapján a Ket. szabályaitól főszabály szerint kizárólag akkor lehet eltérni, ha azt a Ket. kifejezetten megengedi. A Ket. 13. § (6) bekezdése alapján ugyanakkor jogszabály a Ket.-ben nem szabályozott, de azzal összhangban álló, kiegészítő jellegű rendelkezéseket állapíthat meg, melynek az építésügyi hatósági szolgáltatás speciális jogintézménye megfelel.

Az építésügyi ágazati szervek (a kegyző, a kormányhivatal, az építésügyi helyettes államtitkár) azt hangsúlyozták, hogy az építésügyi hatósági szolgáltatásra nem a Ket. szabályai, hanem az Étv. felhatalmazása alapján az R-ben meghatározott „speciális" szabályok az irányadók, vagyis az önálló eljárásrendet alkot.

Az építésügyi hatósági szolgáltatás jogintézményét bevezető, a településfejlesztéssel, a településrendezéssel és az építésüggyel összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2012. évi CLVII. törvény indokolása szerint: „*h) Szemléletváltást jelent az engedélyezésben az új típusú építésügyi hatósági eljárások bevezetése.* A 2013. január 1-jén bevezetendő e*lektronikus ügyintézés lehetőséget biztosít arra, hogy az eljárások hagyományos konstrukciójával Ket. keretei között szakítsunk*. A hangsúly az engedélykérelem előkészítettségére helyeződik, mert ha a kérelem hiányos, szakszerűtlen, akkor a hatóság csak „kínlódik" vele és a végén a kérelem nem teljesíthető. Garanciákat kerestünk arra, miképpen lehetne az előkészítettséget növelni: (…) - *másik igénybe vehető eszköz az építésügyi hatósági szolgáltatás, melynek keretében az építtető kérheti a hatóságtól, hogy előre (még az építési engedélykérelem benyújtása előtt) nézze át,* hogy a „kosárban" gyűjtögetett dokumentumok megfelelőek és elegendőek-e a kérelem elbírálásához, továbbá mennyi illetéket vagy igazgatási szolgáltatási díjat kell fizetni, és az ügyfelek körének megállapítását is kérhetik. Ez a hatósági szolgáltatás azt a célt szolgálja, hogy a kérelem benyújtásakor ne legyen hiányos, „azonnal" elbírálható legyen, semmilyen körülmény ne szakítsa meg az engedélyezési eljárást. Ehhez olyan joghatás fűződhet, mint pl. a 15 napos ügyintézés garanciája.(…)"

A megkereséseimre kapott válaszok szerint az építésügyi hatósági szolgáltatás nem tartozik a Ket. hatálya alá, azonban egyik szerv sem jelölt meg olyan jogszabályi előírást, amely a szolgáltatás Ket.-tel kapcsolatos viszonyát szabályozná. Ilyen előírás sem a Ket.-ben, sem az Étv.-ben nem található (az nem elegendő, hogy megelőzi a(z építésügyi) hatósági eljárást, a szakmai vélemény pedig nem döntés). Amennyiben ez a jogintézmény a Ket. kiegészítő jellegű rendelkezése lenne – ahogy azt az igazságügyi miniszter kifejtette –, úgy azt a jogszabálynak tartalmaznia kellene. Ezen túl az azonos jogi terminológia (hatósági szolgáltatás) megtévesztő. Amennyiben pedig az építésügyi hatósági szolgáltatás önálló (nem a Ket. hatálya alá tartozó) szabályozás alá tartozna – miként azt az ágazati szervek hangsúlyozták – úgy azt a Ket. 13. § (1) bekezdésében[28] megjelölt eljárások között kellene feltüntetni (megjegyzem: a 13. § (2) bekezdése[29] alá nem tartozhat, mert az ügyfajta szabályait nem törvény, hanem az R. szabályozza).

---

[26] Ket. 12. § (3) bekezdés a) és 12 § (2) bekezdés a) pontjai

[27] A Ket. 13. § (3) bekezdése szerint „*Az (1) és (2) bekezdésben fel nem sorolt* közigazgatási hatósági *eljárásokra vonatkozó jogszabályok e törvény rendelkezéseitől kizárólag akkor térhetnek el, ha azt e törvény kifejezetten megengedi.*"

[28] A Ket. 13. § (1) bekezdése szerint „E törvény hatálya nem terjed ki a szabálysértési eljárásra, a választási eljárásra, a népszavazás előkészítésére és lebonyolítására, a területszervezési eljárásra, a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletével kapcsolatos eljárásra, a felsőoktatási felvételi eljárásra és – az állampolgársági bizonyítvány kiadásának kivételével – az állampolgársági eljárásra.

Ezt a bizonytalanságot erősíti az Étv. és az R. nem kellően kidolgozott szabályozása, hiszen nincs szabályozva a hatályuk alá nem tartozó ügyféli kezdeményezések intézésének menete (a követendő eljárás), az ügyféli érdekek védelme, a téves szakmai vélemény jogkövetkezményei (javíthatósága), stb.

A panaszolt ügy, az egymásnak részben ellentmondó vélemények azt igazolják, hogy e speciális építésügyi jogintézmény szabályozása hiányos, nem teljes, sőt, nem egyértelmű a viszonya a Ket. szabályrendszerével, ami bizonytalanná teszi (teheti) a hatósági jogalkalmazást, joggyakorlatot.

Mindezek alapján *megállapítom, hogy az Étv. és az R. építésügyi hatósági szolgáltatásra vonatkozó előírásai hiányosak, a jogintézmény és a Ket. szabályrendszere közötti kapcsolat bizonytalan, ami a jogalkalmazás során sérti a jogbiztonság követelményének az érvényesülését.*

2.4. Az Étv. – 2013. január 1-jétől hatályos – 30/B. § (3) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „*Az összevont telepítési eljárást építésügyi hatósági szolgáltatás előzi meg*". A törvény imperatív megfogalmazása alapján az összevont telepítési eljárásokat minden esetben építésügyi hatósági szolgáltatásnak kell megelőznie. Ezzel szemben a korábbi, valamint az összevont telepítési eljárással kapcsolatos R. előírások[30] szerint az építésügyi hatósági szolgáltatás igénybevétele az építtető számára nem kötelező, csak lehetőség.

Az R. szabályozásának „fakultatív" jellegéből adódóan kérdéses a szóban forgó törvényi előírás teljesülése, hiszen normatív előírás hiányában megkérdőjeleződik érvényesíthetősége, ugyanis a hatóság – az építtető „ellenében" – építésügyi hatósági szolgáltatást nem kezdeményezhet, nem folytathat le (ami egyébként a jogintézmény – építésügyi helyettes államtitkár által ismertetett – céljaival sem lenne szinkronban).

*Megállapítom, hogy az Étv. és az R. összevont telepítési eljárással kapcsolatos építésügyi hatósági szolgáltatást szabályozó előírásai nincsenek összhangban egymással. Az építésügyi hatósági szolgáltatásra vonatkozó ágazati előírások bizonytalansága és hiányossága sérti a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményét, valamint a tisztessége hatósági eljáráshoz való jog érvényesülését.*

**Intézkedéseim**

A jelentésemben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásságok orvoslása és jövőbeni megelőzése érdekében

1. az Ajbt. 37. §-a alapján felkérem *a Miniszterelnökséget vezető minisztert és az igazságügyi minisztert*, hogy a jelentésben foglaltak figyelembevételével vizsgálják felül az Étv. és az R. építésügyi hatósági szolgáltatásra vonatkozó előírásait, biztosítsák a speciális ágazati szabályozás és a Ket. összhangját.
2. az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkérem *Budakeszi Város jegyzőjét*, hogy a jövőben fordítson fokozott figyelmet az építésügyi hatósági szolgáltatások ügyintézése során a vonatkozó jogszabályi előírások maradéktalan betartására.

Budapest, 2016. szeptember

Székely László sk.

---

[29] A Ket. 13. § (2) bekezdése szerint „E törvény rendelkezéseit (…) *csak akkor kell alkalmazni, ha az ügyfajtára vonatkozó törvény eltérő szabályokat nem állapít meg.*"

[30] Az R. 30. §-a szerint „*Az építtető* az építési beruházás helyétől, jellegétől függően a hatósági szolgáltatás keretében – elektronikus kérelem és gyűjtő tárhely igénybevétele esetén az elektronikus gyűjtő tárhelyen tárolt dokumentumaihoz való hozzáférés biztosításával – *az eljáró építésügyi hatóságtól* a) *tájékoztatást kérhet* aa) (…) b) *kérheti továbbá* ba)(…)".

**Az alapvető jogok biztosa**
**és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettes**
**Közös jelentése**
**az AJB-3260/2016. számú ügyben**

Előadó: dr. Somosi György

**Az eljárás megindítása**

A panaszos 34 lakótársa nevében a budapesti 2-es villamos vonalon közlekedő járművek zajkibocsátása miatt fordult az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalához. A beadvány szerint a Jászai Mari téri végállomásról induló, épületek között haladó járművek zaja zavarja a lakók nyugalmát, különösen kora reggel és késő este. A lakók azt szeretnék, ha a villamosok a végállomás és a Balaton utcai gyalogátkelőhely közötti rövid szakaszt – a Kossuth Lajos térhez hasonlóan – alacsonyabb sebességgel tennék meg.

Tekintettel arra, hogy felmerült az egészséges környezethez, valamint a testi és lelki egészséghez való jog sérelmének gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján a biztos vizsgálatot indított. Ennek során tájékoztatást kértünk a Budapesti Közlekedési Központ Zrt. (BKK) vezérigazgatójától álláspontjáról, megtett vagy tervezett intézkedéseiről, a pályaszakasz műszaki állapotáról, valamint a villamosok számára jelenleg megengedett sebességről.

**Az érintett alapvető jogok**

- az egészséges környezethez való jog: „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez." [Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdés]
- a testi és lelki egészséghez való jog: „(1) Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez. (2) Az (1) bekezdés szerinti jog érvényesülését Magyarország genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdasággal, az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával, a munkavédelem és az egészségügyi ellátás megszervezésével, a sportolás és a rendszeres testedzés támogatásával, valamint a környezet védelmének biztosításával segíti elő." [Alaptörvény XX. cikk]

**Az alkalmazott jogszabályok**

- a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt.);
- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.);
- Budapest közlekedésszervezési feladatainak ellátásáról szóló 20/2012. (III. 14.) Főv. Kgy. rendelet

**A megállapított tényállás**

A panaszos rendelkezésünkre bocsátotta a BKK-nak írt leveleire kapott válaszokat. 2015. szeptember 2-án arról értesítették[1], hogy beadványát továbbították a vasútüzemeltetői feladatot ellátó BKV Zrt. (BKV) részére. Kérték az üzemeltetőt, hogy keressen módot a rezgéseket felerősítő régi nagypanelek lehetőség szerinti cseréjére. A válasz szerint erre legkorábban a jövő évben kerülhet sor. A BKV tájékoztatása alapján a 2-es villamos vonalán, a Balassi Bálint utca ezen szakaszán 30 km/h sebességkorlátozás van érvényben. A pálya állapota nem indokolja a sebesség további csökkentését, az a menetidő növekedésével járna. A BKV információi szerint tervek készülnek arról, hogy az érintett szakaszt egy olyan típusú pályaszerkezettel újítják fel, amely jóval csendesebb közlekedést tesz lehetővé.

[1] A BKK 0038/0012762/2015. számú válaszlevele.

A BKK 2016. március 1-jén kelt válasza[2] hivatkozik a BKV állásfoglalására, amely szerint a jelenlegi pályaállapotok nem indokolják a sebességcsökkentést. A Jászai Mari tér és a Balaton utcai gyalogos átkelőhely között jelenleg is 30 km/h a megengedett sebesség a villamosok számára, ennek betartását a BKV rendszeresen ellenőrzi. Ennél nagyobb sebességkorlátozás bevezetése a villamosok menetidejének növekedése, illetve a közúti forgalom feltartása (akadályozása) miatt nem megoldható. A pálya műszaki állapota a mostani sebességkorlátozás mellett alkalmas a járművek biztonságos közlekedtetésére. A társaság engedélyes tervekkel rendelkezik a teljes vonal, így a Jászai Mari téri végállomás átépítésére is. A kivitelezés megkezdése fővárosi döntés és a rendelkezésre álló anyagi források függvénye. A felújítás eredményeként a 2-es villamos vonalán is alacsonypadlós CAF villamosok közlekedhetnek a későbbiekben.

Megkeresésünkre a BKK vezérigazgatója arról tájékoztatott[3], hogy a 2-es villamos vonal Jászai Mari téri végállomása és a Balassi Bálint utcai szakasza - a pálya műszaki állapotát tekintve - megfelelő állapotban van. A végállomás és a Balaton utca között kifejezetten a zaj- és rezgéscsökkentés miatt - az egyébként 50 km/h sebesség helyett - 30 km/h sebességkorlátozás van érvényben, a Jászai Mari téri végállomáson pedig 15 km/h, illetve 10 km/h a megengedett sebesség. A vasútüzemeltetővel egyeztetve további sebességcsökkentést forgalmi és műszaki okból nem tartanak indokoltnak, mert ennek hátránya az utaskiszolgálás minőségében jelentkezne. A vonalon jellemzően 40 évnél idősebb villamosok közlekednek, rövid távon ezek kiváltására nincs lehetőség.

**A vizsgálat megállapításai**

**I. A hatáskör tekintetében**

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint – egyebek mellett – helyi önkormányzat, illetve közszolgáltatást végző szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

A 28. § (1) bekezdése értelmében 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 összefüggés-rendszer 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.

Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány 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 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 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.

[2] A levél ügyszáma szintén 0038/0012762/2015.
[3] Ügyszám: 1043/167-2/2016/1043.

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 – a jelentősége folytán alaphatározatként értékelhető – 28/1994. (V. 20.) AB határozatában, valamint az arra épülő későbbi határozataiban végezte el. A testület e döntésében az egészséges környezethez való jogot részletesen elemezve megállapította, hogy az elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó. A környezethez való jog az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére, beleértve a környezet elért védelme korlátozhatóságának feltételeit is. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesít az állam, itt elsősorban törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia. A környezethez való jog az emberi élethez való jog érvényesülésének fizikai feltételeit biztosítja. A környezethez való jog sajátosságaiból következően az állam nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje.

3. Az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdése alapján mindenkinek joga van *a testi és lelki egészséghez*, továbbá a (2) bekezdés rögzíti, hogy e jog érvényesülését Magyarország – egyebek mellett – a környezet védelmének biztosításával segíti elő. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdését az egészséghez való jog alanyi oldalának, míg a (2) bekezdését az objektív, intézményvédelmi oldalának tekinti. Megállapította továbbá, hogy „Az egészséghez való alanyi jog az egyén testi és lelki integritását védi, s mint ilyen az ember egészségének megőrzésére szolgál." [3132/2013. (VII. 2.) AB hat.] 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 Alaptörvény az egészséges környezethez, valamint az egészséghez való két alapvető jogon keresztül közvetlen kapcsolatot teremt a környezet állapota és az ember testi, lelki egészsége között. Így az ezen alapvető jogokkal kapcsolatos kérdéseket mindig vizsgálni kell az állami szervek környezetvédelmi intézkedések tételére vonatkozó kötelessége oldaláról is.

**III. Az ügy érdemében**

1. A beadvány szerint „a villamosok amíg a Balaton utcai gyalogos átkelőhöz érnek, már teljes sebességgel mennek, ezért az erős zajhatás miatt az utcai lakók többsége nem tud ablakot nyitni, pihenni, nyugodtan aludni." A panaszos utalt arra is, hogy nő a zajhatás, ha a villamos házak között halad: „(…) a keltett zajhatás erősen fokozódik, ha a villamos házak között megy, mint a mi esetünkben: az egyik oldalon van a Balassi u. 25. és 27. számú lakóház, a másik oldalon a Képviselői Irodaház." Megállapítható, hogy a lakossági panasz a végállomásról induló járművekre vonatkozik, ezért csak ezek zajhatásával foglalkozunk. Az érkező villamosokkal kapcsolatban a panaszos megjegyezte, hogy azok lassítanak a beállás előtt. A lakók azt szeretnék, hogy a Jászai Mari téri végállomástól a Balaton utcai gyalogátkelőhelyig a jelenleginél alacsonyabb, a Kossuth Lajos térivel megegyező sebességgel haladjanak a villamosok. A vizsgálat során figyelembe kellett vennünk, hogy közlekedésszakmai kérdésekben nem foglalhatunk állást, így a pálya állapotát nincs módunk megítélni és sebességcsökkentés kezdeményezésére sincs lehetőségünk, ugyanakkor annak nincs akadálya, hogy alapjogi érvrendszer mentén a közösségi közlekedésből származó zajterhelés miatti környezeti konfliktusokkal kapcsolatban általános és a konkrét ügyre vonatkozó észrevételeket fogalmazzunk meg.

2. A 2015-2020 közötti időszakra szóló Nemzeti Környezetvédelmi Program[4] megállapítja, hogy „a hosszú időn keresztül jelentős zajhatásnak kitett személyeknél a hallási problémákon túl akár keringési betegségek is felléphetnek. A zajos környezet továbbá nehezíti a koncentrációt, befolyásolja az alvásminőséget, így teljesítménycsökkenéshez, valamint az életminőség romlásához vezet. A településeken a lakosság számára veszélyes vagy károsító zajterhelések csökkentését aktív vagy passzív módon, különböző műszaki megoldással, adminisztratív eszközzel, illetve ezek kombinált alkalmazásával lehet biztosítani. Új létesítmények esetében rendkívüli fontossággal bír a zajvédelmi szempontok figyelembevétele már a tervezés során. A településrendezés eszközei is hosszú távon determinálják az érintett lakosság zajterhelési viszonyait. Az EU tagországokhoz hasonlóan Magyarországon is nőtt a zajforrások száma, valamint az általuk kibocsátott zaj zavaró hatása. Az elkészült stratégiai zajtérképek célja az aktuális zajhelyzet értékelése, a jövőbeli zajhelyzet előrejelzése, az érintett lakosok számának meghatározása, valamint az intézkedési terv megalapozása. Az intézkedési terv tartalmazza azokat a műszaki, szervezési és területrendezési intézkedéseket, amelyekkel a leginkább terhelt területeken csökkenthető a zajterhelés mértéke, valamint az önkormányzat által kijelölt csendes övezetekben és fokozottan védett területeken megakadályozható a zaj növekedése. Az elkészült zajtérképek (is) azt mutatják, hogy az eddigi erőfeszítések ellenére a közlekedés zajvédelmi szempontból is az egyik legtöbb gondot okozó tevékenység. A közlekedési eredetű zaj csökkentésében fontos szerepük van a településrendezési eszközöknek is.” A zajterhelés csökkentésére a szükséges intézkedések között szerepel a közlekedési vonalas létesítmények, utak, vasúti pályák minőségének javítása. A „Közlekedés és környezet” pont a közösségi közlekedés (infrastruktúra, járműpark) fejlesztését említi.

A „Budapest környezeti állapotértékelése 2015.” című dokumentum[5] megállapítja, hogy a zajpanaszok egész Európában, így Budapesten is azt mutatják, hogy a városi lakosság jelentős részénél a zaj károsan befolyásolja az emberek közérzetét és életminőségét, és ezáltal az alvásban, pihenésben és a munkavégzésben jelentős a zavaró hatása. „Budapesten a környezeti zajforrások közül a legjelentősebb a közlekedés (ezen belül a közúti közlekedés) lakossági zajterhelése. A fővárosi lakosság magas környezeti zajterhelési szintjét nem csak a zajforrások okozzák, hanem további, ma már nehezen (aránytalanul magas költséggel és érdeksérelemmel járó) kezelhető tényezők, többek között a sűrű beépítettség függvénye is (ezért is fontos, hogy a várostervezési, közlekedésfejlesztési beruházások tervezési szakaszában, előzetesen, a zajtérkép adatbázisának használatával kis lépésekkel javítsunk, elsősorban a legmagasabb szintű lakossági zajérintettségen.” A „beépítési sűrűségtől” való konfliktus-függést bemutató ábrán látható, hogy ott, ahol tágasabb a beépítés, a védendő homlokzatok zajterhelése már közelít a még elfogadható szintekhez, míg a szűk beépítés esetén a túllépés meghaladja a 10 dB-t is.[6] (Az általunk vizsgált ügyben az érintett szakaszon a villamosok beépített területen, magas épületek között haladnak.) Az állapotértékelés a közelmúlt kimutatható zajcsökkenést eredményező beruházásai között megemlíti, hogy a villamos pályák felújítása (pl. 1-es, 3-as) zajvédelmi szempontok figyelembevételével – rezgésszigetelt, zajcsökkentett ágyazatba kerülnek a pályatestek – történt. A dokumentum rögzíti, hogy a villamos- és trolibusz-járműfejlesztési projekt keretében 2016-ig összesen 47 darab CAF villamos érkezik folyamatosan Budapestre, melyek a felújított 1-es és 3-as vonalon, valamint a budai fonódó hálózaton fognak közlekedni. A Budapest Főváros stratégiai zajtérképére épülő Intézkedési Tervben[7] a legfontosabb következtetések között szerepel, hogy a Főváros területén elsősorban a közúti zajterhelés[8] csökkentésére kell a prioritásokat helyezni, valamint különös figyelemmel kell lenni az éjszakai időszakban történő zajcsökkentésre – ekkor nagyobb a küszöbérték feletti terheléssel érintettek aránya.

---

[4] 27/2015. (VI. 17.) OGY határozat

[5] http://budapest.hu/Documents/BpKAE_2015_honlapra.pdf

[6] Az ábra az Andrássy út Hősök tere felé eső szakaszát mutatja be, éjszakai időszakban.

[7] http://budapest.hu/Documents/zajterkep/zajterkep_intezkedesi_terv.pdf

[8] A városi kötöttpályás közlekedés (villamos, HÉV) is a „közúti közlekedés” kategóriába sorolandó.

Az Intézkedési Terv megállapítja, hogy a kötöttpályás közlekedésnél kedvezően értékelhető a legmagasabb zajkibocsátású nagypanel korszerű, gumiágyazatos pályával való kiváltása. Az újabban épített szakaszokon a zajvédelmi tervezés eredményeként a legkedvezőbb zajkibocsátású kavicságyas villamos pálya épült. A legjelentősebben terhelt területek zajcsökkentését célzó lehetséges intézkedések között megemlíti a kötöttpályás közlekedés pályatestének tervszerű, folyamatos karbantartását: A villamospálya-rekonstrukciós folyamat egyik legszembetűnőbb változása az új, szubjektív megítéléssel is csendesebbnek minősíthető Combino villamosok forgalomba helyezése volt a Nagykörúton. „A pályafelújításokat folytatni kell azokon a szakaszokon, ahol ez nem történt meg. Nagyon fontos a zajkibocsátás szempontjából a gördülés zaj csökkentése, ezért a folyamatos felületjavítás – síncsiszolás – végzése szükséges."

A „Budapest Közlekedésfejlesztési Stratégiája 2014-2030" című dokumentum[9] szerint „a budapesti közösségi közlekedés eszközállománya és infrastruktúrája a szinten tartó és fejlesztő beruházások elmaradása miatt lényegesen alacsonyabb műszaki színvonalú az elvárhatónál. A járműpark nagy része túl van a gazdaságilag és műszakilag optimális üzemeltetési idején, beleértve olyan járműveket is, amelyek időközben értéknövelő felújítást kaptak. Az elöregedő járműparkot ütemezetten felváltó, korszerű, kényelmes és biztonságos közösségi közlekedési járművek üzembe állítása és működtetése sürgető feladat. Egy kényelmes, akadálymentes, tiszta, menetrend szerint pontosan érkező jármű önmagában is vonzóbbá teszi a közösségi közlekedést a személygépkocsival szemben. Hogy megfelelő színvonalú járművek álljanak nap mint nap az utazók rendelkezésére, korszerű kiszolgáló, karbantartó háttér is szükséges. Az európai uniós irányelveknek megfelelően a jövőbeli fejlesztések a budapesti közösségi közlekedési járművek környezetterhelésének csökkentését is célozzák." A stratégia megállapítja, hogy „a villamosvonalak többségét az 1990-es évek óta felújították, az infrastruktúra állapota javult. Az életciklusok alapján fokozatosan ismét fel kell újítani, át kell építeni e szakaszokat is. A fenntarthatóság érdekében a villamospálya-hálózaton olyan folyamatos felújítási finanszírozási rendszert kell beállítani, amely szinten tartja a vonalak állapotát. E beruházások integrált szemlélettel, időben és finanszírozásban összehangolandók az új vonalszakaszok építésével, a peronok akadálymentesítésével és a járműbeszerzésekkel. A felújítások során a zaj- és rezgésvédelmi, valamint – ahol szükséges – a zöldfelület-rendezési munkákat is el kell végezni."

A közösségi közlekedés fejlesztése, ezen belül a járműpark felújítási program (trolibusz és villamos beszerzések) és a villamos-vonalak felújítása Budapest Főváros 2011-2016 közötti időszakra szóló Környezeti Programjában is megjelenik.[10] A Program szerint „a környezeti zajterhelés csökkentésére fokozottan igaz, hogy eredményt csakis az integrált megközelítés elve hozhat: a környezeti zajproblémákra önmagában „zajvédelmi" intézkedések nem hozhatnak érezhető javulást. A zajvédelem csakis integráltan, más – a zajterhelést befolyásoló – egyéb tervszerű és hosszú távon tervezett és meg is valósított tevékenységen keresztül lehet eredményes. Elsősorban a közlekedés-szervezés, városüzemeltetés, városfejlesztés azok a területek, amelyek környezettudatosan megvalósított folyamata során a környezeti zajvédelem szempontjait a jelenleginél hatékonyabban lehet/kell érvényesíteni."

3. A BKK 2012. december 12-én arról adott hírt, hogy megújulhat a 2-es villamos vonala és járműparkja. „A Fővárosi Közgyűlés döntése értelmében a BKK megvalósíthatósági tanulmányt készít a 2-es villamos felújítására, a kapcsolódó közterületek rendezésére és a vonal járműparkjának cseréjére vonatkozóan." A feladatok között szerepel a pályafelújítás a Balassi Bálint utcai szakaszon: „Ezen a szakaszon a villamosok pályája leromlott állapotú, a villamosok a közúti forgalommal együtt haladnak.

A villamosok pályájának felújítása szükséges, az útszakasz jövőbeni szerepének újragondolásával, városképi összhangot teremtve az Országház körüli térség rendezésével, a

[9] Budapest Közlekedésfejlesztési Stratégiája 2014-2030 Balázs Mór-terv társadalmi egyeztetési változat http://www.bkk.hu/wp-content/uploads/2014/07/BMT.pdf

[10] http://budapest.hu/Documents/FKP_4%201_111119.pdf

kialakítandó forgalmi viszonyokkal."[11] A Mötv. 13. § (1) bekezdésének 18. pontja szerint a helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladat a helyi közösségi közlekedés biztosítása. A 23. § (4) bekezdésének 1. és 10. pontjai alapján a fővárosi önkormányzat feladata a főváros teljes területén a forgalomtechnikai kezelői és üzemeltetői feladatok ellátása, forgalomszervezés; valamint a helyi közösségi közlekedés biztosítása és működtetése.

A Főv. Kgy. Rendelet 1. § (1) bekezdése értelmében a Fővárosi Önkormányzat a személyszállítási szolgáltatásokról szóló 2012. évi XLI. törvény, a vasúti közlekedésről szóló 2005. évi LXXXVI. törvény, továbbá a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény szerint a Fővárosi Önkormányzat feladatainak - e rendeletben meghatározott körben és módon történő - ellátására a BKK Budapesti Közlekedési Központ Zártkörűen Működő Részvénytársaságot mint közlekedésszervezőt jelöli ki. A 4. § rögzíti, hogy a közlekedésszervezői feladatok ellátásának részletes szabályait, e feladatok pénzügyi és teljesítményi korlátait, valamint a kötelező és önként vállalt feladatok számviteli elhatárolásának szabályait – e rendeletben meghatározott feltételek alapján – a Fővárosi Önkormányzat és a Közlekedésszervező közötti feladat-ellátási szerződés tartalmazza.

A Kvt. 6. § (1) bekezdése alapján a környezethasználatot úgy kell megszervezni és végezni, hogy a legkisebb mértékű környezetterhelést és igénybevételt idézze elő. A 31. § (1) bekezdése rögzíti, hogy a környezeti zaj és a rezgés elleni védelem kiterjed mindazon mesterségesen keltett energiakibocsátásokra, amelyek kellemetlen, zavaró, veszélyeztető vagy károsító hang-, illetve rezgésterhelést okoznak. A (2) bekezdés szerint 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.

4. A volt jövő nemzedékek országgyűlési biztosa a 2011. évi tevékenységéről készült beszámolóban[12] kiemelte, hogy „az elmúlt 4 évben a JNO messze a legtöbb panaszt zajvédelmi ügyekben kapta. Ez a statisztikai adat nagyon jelentőségteljes, azt mutatja, hogy a zajjal kapcsolatban sok a megoldatlan konfliktus, döntéshozóink alulértékelik a zajszennyezés jelentőségét. Abból, hogy a lakosság jelentős része él közlekedési, ipari vagy éppen szabadidős tevékenységekből származó zajtól terhelt területeken, azt a hibás következtetést vonják le, hogy ez egy normális, elviselhető, elviselendő állapot. A zaj egészségre gyakorolt hatásait nem ismerik sem a döntéshozók, sem a közvélemény…" *Az egészséges környezethez való alapjognak – és így természetesen a zajvédelemhez fűződő jogoknak is – együtt kell érvényesülniük más gazdasági és társadalmi érdekekkel.* A biztos a 4-es metró építésével, illetve egy játszótéri zaj ügyével kapcsolatban kimondta, hogy a kompromisszumok akkor is lehetségesek és szükségesek, amikor nagyon sok ember joga, érdeke áll szemben csupán néhány emberével.

Az egyéni közlekedésből adódó túlterheltség leküzdésére az egyik hatékony fellépés a közösségi közlekedés valós alternatívává fejlesztése, illetve használatának serkentése. Fontosnak tartjuk kiemelni ugyanakkor, hogy a személyszállítási közszolgáltatás a közúti közlekedésen belül egyszerre tölt be zajcsökkentő funkciót és jelenik meg zajforrásként. Zajcsökkentő hatású, amennyiben a jól szervezett tömegközlekedés jelentős számú személygépkocsi közlekedését képes kiváltani. Zajforrás pedig annyiban és annyira, amennyiben a személyszállításban résztvevő járművek a közszolgáltatással érintett területen zajkibocsátók. A közúti közlekedés zajterhelésének csökkentésében a személyszállítási közszolgáltatás jelentős szerepet tölthet be, ezért az egészséges környezethez való jog érvényesítését szolgálja, hogy minél több helyen jelenjen meg és minél többen vegyék igénybe, ugyanakkor figyelembe kell venni, hogy amíg a közösségi közlekedés az egész település lakosságának javát szolgálja, az abból származó zajterhelés a menetrend szerinti útvonal mentén lakókat érinti közvetlenül és elsődlegesen.

---

[11] http://www.bkk.hu/2012/12/megujulhat-a-2-es-villamos-vonala-es-jarmuparkja/ (Megjegyezzük, hogy az együtt haladás nem a teljes Balassi utcára vonatkozik.)

[12] http://beszamolo2011.jno.hu/

*A fenntartható városi közlekedés egyik alappillére a rendszeres, modern, jól kapcsolt hálózattal rendelkező közösségi közlekedés, azonban annak a közlekedés egészében betöltött, az egészséges környezethez való jogot szolgáló szerepe mellett is törekedni kell arra, hogy a lehető legkisebb mértékű zavarással járjon.*

A közösségi közlekedés működtetésével óhatatlanul együtt járó zavarás szükségszerűnek minősíthető, azt a tulajdonosok tűrni kötelesek, azonban a szükségszerű zavarással kapcsolatos – egyént érintő – tűrési kötelezettség tekintetében az is követelmény, hogy az ne legyen szükségtelen és aránytalan. A közösségi közlekedés működtetéséből adódó zavarásnak emellett objektív korlátai is vannak, amelyek a lakosság részére garanciát jelentenek. Emiatt a zavarás nem haladhatja meg az egészségre veszélyes mértéket, amelyet az egészségügyi adatokból kiinduló környezetterhelési határértékek határoznak meg. Megjegyezzük, hogy tudomásunk szerint nem történt műszeres zajvizsgálat, továbbá lényeges szempont, hogy a zaj- és rezgéscsökkentésre sebességkorlátozás szolgál.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az alapjogok védelme nemcsak önmagukban, hanem egymásra tekintettel is történik. Az alapjogok rendszert alkotva egymást kiegészíthetik. A testi és lelki egészséghez való jog – a zajterhelés vonatkozásában is – érvényesülése az egészséges környezethez való jog biztosításától függ. Ez pedig azt jelenti, hogy az egészséges környezethez való jog biztosítása a testi és lelki egészséghez való alapjog érvényesülésének egyik alapját és egyben feltételét is képezi. A közösségi közlekedést érintő döntések során az utaskiszolgálás minőségének szempontja mellett a környezet terhelését és ezen keresztül az alapvető jogok érvényesülését is kellő súllyal kell figyelembe venni.

5. A fővárosban a közelmúltban történt fejlesztések, beruházások, így a villamos pályák felújítása és új közösségi közlekedési járművek beszerzése nem csupán komfortosabbá teszik a közlekedést, hanem zajvédelmi szempontból is pozitív változást jelentenek.[13] A 2-es villamos vonal szóban forgó szakaszának jövőbeli felújítása és az új járművek forgalomba állítása minden bizonnyal javít a mostani állapoton, ennek időpontja azonban bizonytalan, a jelenleg fennálló lakossági panaszra nem jelent megoldást.

A 2-es villamosok a Jászai Mari tér és a Közvágóhíd között, a Balassi Bálint utca - Kossuth Lajos tér - Széchenyi rakpart - Széchenyi István tér - Eötvös tér - Belgrád rakpart - Fővám tér - Közraktár utca - Boráros tér - Soroksári út útvonalon közlekednek. A menetidő 20 perc, az első szerelvény 4.40-kor, az utolsó 0.16-kor indul a Jászai Mari téri végállomásról. Az ellenkező irányból az első szerelvény indulási ideje 4.12, az utolsóé 23.45 perc. A járatsűrűség 2-3 perc és 20 perc között alakul, napközben jellemzően 3-5 perc körüli.

A BKK válasza szerint a végállomás és a Balaton utca között kifejezetten a zaj- és rezgéscsökkentés érdekében az egyébként 50 km/h sebesség helyett 30 km/h sebességkorlátozás van érvényben. A lakók beadványából az derül ki, hogy ennek ellenére is zavaró a végállomásról induló szerelvények zaja.

A Balassi Bálint utca szélessége mintegy 20-22 méter, a sínek a lakóházaktól 10-12 méterre futnak. A 25-ös és a 27-es számú házzal szemben van a Képviselői Irodaház. A helyszín megtekintésekor valamennyi megkérdezett lakó úgy nyilatkozott, hogy nagyon zavarja az elhaladó villamosok zaja, ennek okát a pálya állapotában és a járművek sebességében látják. Többen panaszkodtak arra, hogy reggelente az első szerelvényre ébrednek. *A helyszínen szerzett tapasztalataink alátámasztották a panaszt, a végállomásról induló és gyorsuló villamosok hangos dübörgéssel közlekednek.* A megkeresésünkre adott válasz szerint a további sebességcsökkentés forgalmi és műszaki okból nem indokolt, mert ennek hátránya az utaskiszolgálás minőségében jelentkezne. Bár a levél ezt nem részletezi, a panaszosnak küldött válaszból arra lehet következtetni, hogy ez a hosszabb menetidőt jelenti.

[13] „A villamos pályák felújítása (pl. 1-es, 3-as) zajvédelmi szempontok figyelembevételével – rezgésszigetelt, zajcsökkentett ágyazatba kerülnek a pályatestek – történt." (Budapest környezeti állapotértékelése 2015.) A villamospálya-rekonstrukciós folyamat egyik legszembetűnőbb változása az új, szubjektív megítéléssel is csendesebbnek minősíthető Combino villamosok forgalomba helyezése volt a Nagykörúton. (Budapest Főváros stratégiai zajtérképére épülő Intézkedési Terv)

A menetidő növekedése mellett a panaszosnak írt egyik levélben ellenérvként a közúti forgalom akadályozása is megjelent. Ezen kívül a válaszlevelek kitérnek arra is, hogy a pálya állapota nem indokolja a további sebességcsökkentést, a jelenlegi sebességkorlátozás mellett a járművek biztonságosan közlekedhetnek.

A sebességcsökkentést a lakók nem a pálya állapota, hanem a zavarás mérséklése érdekében javasolták, ezért a (zaj)panasz megítélése szempontjából annak, hogy a pályaszakasz műszaki állapota a 30 km/h sebességkorlátozás mellett alkalmas a járművek biztonságos közlekedtetésére, nincs jelentősége. Véleményünk szerint, mivel rendkívül rövid, a végállomástól a Balaton utcai gyalogátkelőhelyig tartó pályaszakaszról van szó, a sebességcsökkenés csak minimális, másodpercekben mérhető menetidő növekedéssel járna.[14] Ami a forgalom akadályozását illeti, tapasztalataink szerint a Margit-hídról lekanyarodó járművek közül sok azonnal jobbra, a Széchenyi rakpart felé fordul. A Balassi Bálint utcában a Balaton utcai kereszteződésig a közúti forgalom a sínek mellett, a villamossal párhuzamosan haladhat, a megállást pedig jelzőtábla tiltja. A kereszteződés után engedélyezett a parkolás, emiatt a közúti forgalom a Balassi Bálint utcának ezen a szakaszán már a síneken halad. Itt az alacsonyabb sebesség valóban akadályozhatná a közúti forgalmat, a panaszosok azonban nem erre, hanem a végállomástól a kereszteződésig tartó szakaszra szeretnének alacsonyabb sebességet.

*A BKK – a BKV bevonásával – a hozzá érkezett lakossági panaszokat kivizsgálta és megállapításairól a panaszost tájékoztatta, ugyanakkor az üzemidőre, a járatsűrűségre, a beépítettség és a zajterhelés közötti összefüggésre tekintettel, az egészséges környezethez és ehhez kapcsolódóan a testi és lelki egészséghez való alapvető jog védelme érdekében álláspontunk szerint indokolt a zajterhelés mérséklése lehetőségének vizsgálata.* A jóval csendesebb közlekedést lehetővé tevő felújítás kilátásba helyezése nyilvánvalóan annak szükségességét támasztja alá.

A jelenlegi helyzet adott, azaz a villamosok a lakóházak szomszédságában közlekednek, ezért ehhez a meglévő állapothoz képest kell keresni azt a megoldást, amely nem jár az utaskiszolgálás színvonalának számottevő csökkenésével, viszont a Balassi Bálint utcának a végállomás és a Balaton utcai kereszteződés közötti szakaszán lakók zajterhelésének mérséklését eredményezi annak érdekében, hogy a közszolgáltatás kedvezőtlen hatásával közvetlenül érintett lakosság alapvető jogának korlátozása ne lépje túl a szükséges és arányos mértéket. Az esetleges sebességcsökkentéssel kapcsolatban megjegyezzük, hogy amennyiben annak általános bevezetésére nincs lehetőség, vizsgálandó, hogy bevezethető-e legalább a lakosság számára érzékeny (kora reggeli és késő esti) időszakokban.

**Intézkedés**

Az alapvető jogok biztosa felkéri a BKK vezérigazgatóját, hogy a fentebb kifejtett szempontokra figyelemmel vizsgálja meg, milyen intézkedésekkel csökkenthető érdemben az érintett társasházakban lakók közösségi közlekedésből származó zajterhelése.

Budapest, 2016. november

Szabó Marcel sk. Székely László sk.

[14] Arról nincs információnk, hogy ez a többlet eredményezhet-e például a későbbi érkezés miatti lámpaváltásból adódó további menetidő növekedést.

**Az alapvető jogok biztosának**
**Jelentése**
**az AJB-496/2016. számú ügyben**

Előadó: dr. Kiss Bernadett
dr. Tóth Lívia
dr. Borza Beáta
dr. Csikós Tímea

**Az eljárás megindulása**

A Nemzeti Emberi Jogi Intézmények Európai Hálózata (ENNHRI) által életre hívott és lebonyolított, Európai Bizottság által finanszírozott, „Idősgondozásban Részesülő Személyek Emberi Jogainak érvényesülésével" foglalkozó projektben (röviden „Idősügyi Projekt") az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala képviseli hazánkat. Magyarország aktívan, mint kísérleti tag, minta-állam („pilot member") működik közre a két és fél éves időtartamú, határozott tematikájú projektmunkában, amelyben közel 20 ország vesz részt, Szerbiától Észak-Írországig. A projekt célja az idősellátás európai szintű monitoringja, tapasztalatok, problémák, jó gyakorlatok feltárása, ennek keretében a projektmunka összegzéseként a résztvevők egy, az Európai Bizottságnak is benyújtandó, közös ajánlást, javaslat-csomagot fogalmaznak meg.

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 budapesti idősgondozás egyik súlyponti intézményének működését, ezért munkatársaim felkeresték a főváros I. kerületében a *Magyar Máltai Szeretetszolgálat Gondviselés Háza Idősek Otthonát* (a továbbiakban: idősotthon), és *helyszíni vizsgálat* keretében kértek tájékoztatást annak feladatairól, az intézmény működésének körülményeiről. Az európai projektben való aktív részvétel „A" státuszú emberi jogi intézményként magas presztízsű feladatvállalás, az idősellátásban gondozott embereket, mint rászoruló csoportot tekintve pedig az Ajbt. alapján törvényi kötelezettség is az ombudsman számára.

**Az érintett alkotmányos jogok**

- a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye. [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „*Magyarország független, demokratikus jogállam."*];
- az élethez, és az emberi méltósághoz való jog [Alaptörvény II. cikk: *„Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz."*];
- a 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 rászorulók esetében a szociális intézmények és intézkedések rendszerével valósítja meg."*]

**Alkalmazott jogszabályok**

- Magyarország Alaptörvénye
- Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.)
- A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (Szoctv.)
- A személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 1/2000. (I. 7.) SzCsM rendelet (SzCsM rendelet.)

**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 polgárairól való gondoskodás, a felelős intézkedés a megfelelő ellátási rendszerek átgondolt működtetése, mivel a helyzet jogállami megoldása ágazati normák előírásain alapul. Az ombudsmani gyakorlatból az is következik, hogy az időskorú személyek ellátásával kapcsolatban a rászoruló emberekről való „gondoskodási" kötelezettség semmi esetre sem merülhet ki a potenciális lehetőség biztosításában.

**2.** Jelen vizsgálatom során az intézmény vezetésétől előzetesen bekértem az intézmény házirendjét, annak szervezeti és működési szabályzatát, valamint a működéssel kapcsolatos egyéb belső szabályzatokat. Az iratok áttanulmányozása után munkatársaim helyszíni vizsgálat alkalmával keresték fel a Magyar Máltai Szeretetszolgálat Gondviselés Háza Idősek Otthonát.

A helyszíni vizsgálatra 2015. december 15-én került sor a Budapesten található Gondviselés Háza Idősek Otthonában, amelyet a Magyar Máltai Szeretetszolgálat Egyesület (a továbbiakban: MMSz) tart fenn.

A látogatás során az igazgató elmondta, hogy a jelenleg 76 lakónak otthont nyújtó intézmény 2000 óta működik, és országos hatáskörrel fogadja be a fővárosi, valamint az ország többi településén élő idős, gondozásra szoruló személyeket. Elsősorban beteg, önellátásra nem képes, de kórházi ellátásra nem szoruló idősek élnek az intézményben, gondozásukat, ápolásukat állandó nővérfelügyelet, háziorvos, pszichológus és pszichiáter szakorvos, gyógytornász segíti. A gondos ápolás mellett nagy hangsúlyt fektetnek a mentálhigiénés ellátásra, foglalkoztatásra, képességek és készségek megőrzésére, tekintettel arra, hogy az intézmény demens betegeket is fogad, akik részére azonban az otthon nem tart fenn külön demens részleget. Az intézményben fennjáró részleg, részben önellátó részleg, betegosztály és ún. férfiosztály nyújt elhelyezési lehetőséget az eltérő gondozási szükséglettel rendelkező jelentkezőknek.

Az intézmény profilját az alacsony jövedelmű idősek ellátása jelenti, látogatásunkkor 19 férfi és 57 nő élt az otthonban. Az otthon leendő lakói rövid előgondozási-várakozási idővel számolhatnak a felvételi kérelmük benyújtását követően, amely azonban a téli időszakban a kérelmek magasabb száma miatt megnövekszik, de szükséghelyzet esetén soron kívül is el tudják helyezni a rászoruló idős személyeket. A lakók által fizetendő *személyi térítési díj* összegének megállapítása egyedi elbírálás alapján, jövedelemarányosan történik, amely többnyire az érintettek jövedelmének 80%-át jelenti. Az otthon lakói számára az alapvető gyógyszereket és tisztálkodási szereket az intézmény biztosítja és szükség esetén a megfelelő ruházatról is gondoskodnak a beköltöző idősek számára.

A lakók mintegy fele demens, és 10 fő áll cselekvőképességet érintő gondnokság alatt, ezért az ápolásuk-gondozásuk napi szinten is nagy odafigyelést igényel a gondozó személyzet részéről, annak ellenére, hogy az intézmény működését állandó jelleggel több *önkéntes munkatárs*, vagy szakmai gyakorlatát az otthonban töltő egyetemista és szakiskolás segíti. Az önkéntesek tevékenysége különösen a lakók foglalkoztatásában, a számukra szervezett szabadidős programok megvalósítása során jelentős, de nagy segítséget jelentenek a személyzet számára akkor is, ha egy-egy lakót kell orvosi vizsgálatra elkísérniük.

Az intézmény jelenleg az előírt 2,5 fő mentálhigiénés munkatárs helyett 1,5 fővel rendelkezik, a hiányzó státusz betöltése 2016 januárjától folyamatban van. Az otthon jelenleg 12 nővérrel működik (szociális gondozók), a főnővér diplomás ápoló végzettségű.

Az intézményben nagy hangsúlyt fektetnek a még fennjáró és már önellátásra képtelen lakók számára igénybe vehető egyéni és csoportos szabadidős elfoglaltságok biztosítására: csoportos és egyéni gyógytorna, kézműves foglalkozások, zenehallgatás, irodalmi kör, és a vallásgyakorlást lehetővé tevő hitéleti rendezvények várják az érdeklődőket. Az intézmény házirendje lehetővé teszi, hogy a lakók rugalmas időbeosztásban fogadhassák a látogatókat, és annak sincs gyakorlati akadálya, hogy igény szerint, hosszabb időre szabadságra vagy eltávozásra menjenek, bár a lakók életkora és egészségi állapota miatt ez nem jellemző igény.

Az intézménybe kerülő idősek esetében nem csupán a gondozással kapcsolatos szükségleteket mérik fel a bekerüléskor, hanem egyre gyakrabban szembesülnek azzal is, hogy a férőhelyet igénylő idős személynek nagymértékű tartozása van, jövedelmét rendszeres levonás terheli valamely, korábban végrehajtásra átadott pénzintézeti követelés miatt, ezért a felhasználható költőpénze rendkívül csekély. Emiatt is törekednek arra, hogy az ellátottak közgyógy-jogosultsággal kapcsolatos ügyintézése zökkenőmentes legyen.

Az intézményvezető elmondása szerint jelentős problémaként jelentkezik a *gondnokság alatt nem álló, de belátási képességüket elvesztett demens ellátottak ügyeinek vitele, jövedelmük, kiadásaik kezelése*. Az intézményvezető problémaként jelezte, hogy a demencia diagnózissal rendelkező ellátottak – különösen a súlyos demenciában szenvedő lakók – gyakorlati értelemben ügyeik vitelére nem képesek, tekintettel azonban arra, hogy nem állnak cselekvőképességüket érintő gondnokság alatt, cselekvőképesnek minősülnek, mely tény azonban gyakorlati problémákat eredményezhet, vagy akadályozza az ügyeik intézését. Ezen személyek mivel nem állnak gondnokság alatt, az aláírásukkal ellátott meghatalmazásra van szükség a különböző ügyintézési folyamatok során, ám az érintett lakók sok esetben már aláírásra is képtelen állapotban vannak, de gyakran már az általuk aláírt dokumentum tartalmát sem tudják értelmezni, esetleg felfogni.

Az intézményvezető a pénzkezelést érintő szabályokkal kapcsolatban beszámolt arról is, hogy az intézményi pénzkezelési szabályzatok megállapításakor nehéz helyzetben vannak, a jogszabályok ugyanis nem adnak iránymutatást arra vonatkozóan, mit kell tartalmaznia a pénzkezelési szabályzatnak. Az SzCsM rendelet 61.§ (3) bekezdése csupán annyit ír elő, hogy a készpénz kezeléséről, a kezelésre jogosult személyekről, valamint a pénz felhasználásának és elszámolásának módjáról a pénzkezelési szabályzatban kell rendelkezni.

Az ellátottak átlagéletkora a nőknél 79, a férfiaknál hozzávetőlegesen 69 év. Viszonylag sokan szenvednek több krónikus betegségben, az intézményvezető tapasztalata szerint – valamint a szociális törvény módosítását követően[1] – az idősek évről évre egyre rosszabb egészségügyi állapotban kerülnek be az otthonba. Bár nem rendelkeznek geriátriai szakápoló munkatárssal, az intézmény háziorvosa és a szerződéses munkaviszonyban ellátást végző pszichiáter szakorvos teljeskörűen gondoskodik a lakók egészségi állapotának megőrzéséről. A Magyar Máltai Szeretetszolgálat ún. 24 órás Orvosi Centruma az intézménnyel egy címen működik, így egy esetleges veszélyhelyzetben akár azonnali orvosi ellátásban részesíthetik a lakókat, akiket szükség esetén az I. kerület szakrendelőjébe (Maros utca) és a Szent János Kórházba küldenek tovább vizsgálatokra, amelyekre betegszállítóval szállítják el a betegeket. Az igazgató tájékoztatása szerint az intézmény jó kapcsolatot tart fenn az illetékes kórházzal, ha egy lakójuk kórházi kezelésre szorul, érdeklődnek az állapotáról és meglátogatják a kórházi tartózkodás során.

Az intézményhez nem tartozik önálló konyha, hanem a MMSz pátyi intézményében üzemelő főzőkonyháról látják el a lakókat, és biztosítanak 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 élelmezésüket.

[1] Szoctv. 68/A. § (3) bekezdés „Idősotthoni ellátás napi 4 órát meghaladó vagy a jogszabályban meghatározott egyéb körülményeken alapuló gondozási szükséglet megállapítása esetén nyújtható.”

Az intézmény vezetője elkötelezett az egészséges táplálkozás iránt, ugyanakkor látogatásunkkor több lakó kifogásolta a számukra ismeretlen ételek feltálalását, valamint az étkezések során kínált meleg ételek elégtelen hőfokát, és azt, hogy igény mutatkozna a diétás étkezés előírásainak jobban megfelelő ételek és alapanyagok felhasználására a lakók étkeztetésében.

A konyha az elmúlt időszakban kezdte meg működését, így az étkeztetés minőségében 2016 januárjától javulás, az idősotthoni ellátáshoz jobban igazodó változás várható, mely során már valóban biztosítható lesz a teljes körű diétás étkeztetés.

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 belső terei – az épület műemlék jellege miatt – nem tágasak, de lehetőség szerint világos színűek és, törekednek arra, hogy családias hangulatot alakítsanak ki. Az akadálymentesség nem teljes körű, de a folyosókon csúszásmentes padló található. A lakószobák 2-3-4 ágyasak, és fenntartanak egy betegszobát (egyágyas) is arra az esetre, ha valamelyik lakónak elkülönített ápolására lenne szükség.

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 magasított fekhely igénylésére, illetve szükség esetén szabvány ápolóágy (ún. kórházi ágy) is beállítható a szobába.

Az épület műemlék jellege miatt több lakószoba egymásból nyílik. Ez az elrendezés meglehetősen kevés teret hagy az intimitásnak, a lakók magánszférájához való joga sérelmének gyanúját vetve fel, és némileg „kórházi jelleget” kölcsönöz az épület ezen részének, mely nem szerencsés, tekintettel arra, hogy az intézmény az ellátottak otthonaként funkcionál.

Az intézményben nem jellemzőek a lakók, vagy a munkatársak közötti konfliktusok, amennyiben ilyen merül fel, megoldásukban az igazgató személyesen is segít az érintetteknek. Az intézményben a lakók panaszládán keresztül is eljuttathatják az észrevételeiket az intézményvezetőhöz, továbbá negyedévente az ellátottjogi képviselő is felkeresi az otthont, azonban az igazgató beszámolója szerint a képviselő látogatása idején sem növekszik meg az otthon életével kapcsolatos panaszok száma. Az otthonban érdekképviseleti fórum – a házirendben foglaltak ellenére – gyakorlatilag nem működik, az intézményvezető elmondása szerint a nagyszámú demens lakó annak jelentőségét nem ismeri fel, egyébként pedig a gondozottak és hozzátartozók minden problémával megkereshetik és meg is keresik őt, irodájának ajtaja folyamatosan nyitva áll.

Az intézményvezető a napi gondozási tevékenységet megnehezítő problémaként számolt be arról, hogy az otthon lakóinak étkeztetését ellátó külső konyháról nem minden esetben érkezik a lakók életkorát, táplálkozási szokásait és diétás szükségleteit figyelembe vevő menü, így nemcsak az új, korszerűbb étkeztetési előírások betartása, hanem esetenként a gondozottak számára előírt diéta betartása is többletfigyelmet igényel az intézmény munkatársaitól.

Ugyancsak a „szokványos” idősotthoni munkavégzésen felüli, megnyugtató megoldásra váró feladatként jelentkezik az intézményben lakó demens ellátottak pénzkezelésével összefüggő minden olyan gazdasági, pénzmozgással, vagy számlakezeléssel járó tevékenység szabályozása, amikor a demenciája miatt írásképességét vesztett, de gondnokság alatt nem álló lakónak a jóváhagyó aláírása szükséges valamely kifizetés elrendeléséhez vagy pénzkezelési művelet elvégzéséhez.

**A vizsgálat megállapításai**

**I. A hatáskör tekintetében**

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

Az ombudsmani gyakorlat a *közszolgáltatást végző szervek* fogalomkörébe tartozónak tekinti a szociális ellátást és különösen az idősellátást nyújtó intézményeket, amelyekre az ombudsman vizsgálati jogosultsága – az Ajbt. hatásköri szabályai értelmében – egyértelműen kiterjed.

Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése rögzíti, hogy az alapvető jogok biztosa a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében *hivatalból* eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat. Jelen esetben a hivatalbóli vizsgálat elrendelésének feltételei fennálltak, tekintettel arra, hogy az idősellátás helyzete, annak esetleges működési problémái vagy hiányosságai egy előre meg nem határozható, nagyobb csoport alapvető jogainak, kiemelten az élethez és emberi méltósághoz való jogainak a sérelmét idézheti elő.

**II. Az alkotmányos alapjogok és alapelvek tekintetében**

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

Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az állampolgári jogok országgyűlési biztosa következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi teszteket.

Magyarország Alaptörvényének és az Ajbt-nek a hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait. Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy *„az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.* Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény Negyedik Módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi éllel azt mondta ki azt, hogy „*az Alkotmánybíróság a hatályát 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."*

A fenti elvi jelentőségű tétellel összhangban vizsgálati megállapításaim érvrendszerének megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági iránymutatás megszületéséig, az alkotmányszöveg változását, a tartalmi, illetve kontextuális egyezőséget is figyelembe véve – az alapvető jogok biztosaként továbbra is irányadónak tekintem az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően meghozott határozatai indokolásában kifejtett érveket, jogelveket és összefüggéseket.

**1.** Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság***.** Ahogyan pedig arra az Alkotmánybíróság felhívta a figyelmet a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában, az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése azonosan deklarálja a jogállami klauzulát, tehát az eddig kialakított alkotmánybírósági gyakorlat relevánsnak tekinthető a vizsgálat során.

Az Alkotmánybíróság által gyakran hivatkozott tétel, hogy a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. A jogállamiság elvéből folyó követelmény a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a *jog által megállapított működési rendben*, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott *korlátok között* fejtik ki tevékenységüket. Nem hagyható figyelmen kívül továbbá, hogy *a kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével*, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást.

**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. 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. cikkben 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, 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 rászorulók 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 kötelezendően alkalmazandó, azaz a társadalombiztosításhoz való jog tényleges gyakorlásának biztosítására az egyes államok kötelezettséget vállalnak arra, hogy létrehozzák vagy fenntartják a társadalombiztosítás rendszerét.

Az Alkotmánybíróság a szociális biztonsághoz való joggal összefüggésben mondta ki, hogy a szociális jogok megvalósítása a megfelelő intézmények létrehozása mellett az igénybevételükkel kapcsolatos alanyi jogok révén történik, amelyeket a törvényhozásnak kell meghatároznia.[2] Az Alkotmánybíróság ezt az álláspontját egészítette ki annyiban, 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 megvalósításához.[3] A korábbi alkotmánybírósági gyakorlat alapján az egyedüli alkotmányos követelmény, hogy a társadalombiztosítási és a szociális intézményi rendszer a megélhetéshez szükséges ellátásra vonatkozó jogosultságot megvalósítsa. Látható, hogy a töretlen alkotmánybírósági gyakorlat a megélhetési minimum biztosításának kötelezettségével egyértelmű összefüggést állapított meg az emberi méltósághoz való jog érvényesülése és a szociális biztonság között, ez a jelentős, elvi kapcsolódási pedig álláspontom szerint az Alaptörvény alapján is igazolható. Lényeges felhívni a figyelmet a fentiekkel összefüggésben, hogy az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdése arról rendelkezik, hogy Magyarország törekszik arra, hogy *a szociális biztonsághoz való jog tiszteletben tartását* és a közszolgáltatásokhoz való hozzáférést mindenki számára biztosítsa. Az új tételesen előírt, alkotmányi szintű állami kötelezettségvállalásból pedig – összhangban a korábbi alkotmánybírósági gyakorlattal – egy fokozottabb szerepvállalás vezethető le az idős személyek védelmével és ellátásával kapcsolatban.

**III. A vizsgálat érdemi megállapításai, következtetések**

A szociális jogok szerteágazóak és túlmutatnak az Alaptörvény rendelkezésein, többek között nemzetközi egyezményekben rögzítettek, így az 1966-ban elfogadott a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmányában, melyben az államok arra vállalkoznak, hogy a benne szereplő jogokat vagy azonnal, vagy folyamatosan 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 megavalósítása a megfelelő intézmények létrehozása mellett az igénybevételükkel kapcsolatos alanyi jogoknak a törvényekben való meghatározásával történik.[4]

[2] 28/1994. (V. 20.) AB határozat
[3] 32/1998. (VI. 25.) számú határozat
[4] 28/1994. (V. 20.) AB határozat

A *letéti pénzkezeléssel,* valamint *az ellátottak pénzkezelésével* kapcsolatban a korábbi, OBH-2454/1998. számon kiadott ombudsmani jelentésben foglaltakkal összhangban fontosnak tartom megjegyezni, hogy a gondozottak mindaddig, míg a bíróság jogerősen cselekvőképességet érintő gondnokság alá nem helyezi őket, cselekvőképes személynek minősülnek, ügyeikben önállóan dönthetnek, és ez vonatkozik a pénzügyi kérdések kezelésére is. Hangsúlyozandó mindemellett, hogy a cselekvőképességében korlátozott személy is minden olyan ügyben érvényes jognyilatkozatot tehet, melyre tekintettel cselekvőképességét nem korlátozták, figyelemmel arra, hogy a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 2:22. § (2) bekezdése szerint a cselekvőképtelenség miatt nem semmis a cselekvőképtelen nagykorú által kötött és teljesített csekély jelentőségű szerződés, amelynek megkötése a mindennapi életben tömegesen fordul elő és különösebb megfontolást nem igényel. Abban az esetben, ha az erősen demens, azonban gondnokság alatt nem álló idős lakó ügyeinek – jellemzően jövedelme, vagy egyéb pénze fölötti rendelkezés során való – intézése átmenetileg nehézséget okoz, az otthon vezetőjének figyelemmel kell lenni a gondnokság intézményének védelmi funkciójára, csakúgy, mint a gondnokság alá helyezési eljárás kezdeményezésére irányuló lehetőségekre.

Az intézményi pénzkezelés tehát csak abban az esetben aggálytalan, ha az nem veszélyezteti a gondozottak tulajdonhoz való alapjogát.

Az SzCsM rendelet 21. § (2) és 45. § (3) bekezdései szerint az étkeztetés keretében főétkezésként legalább napi egyszeri meleg ételt kell biztosítani. Ha az étkezésben részesülő személy egészségi állapota indokolja, a háziorvos javaslatára - a népkonyha kivételével - az ellátást igénybe vevő részére diétás étkeztetést kell biztosítani. Az intézményvezető elmondása szerint jelenleg a diétás étkeztetés a gyakorlatban nem teljes körűen biztosított az intézményben. A kialakult helyzet okaként azt jelölte meg, hogy a főzőkonyha, ahonnan az ételt az intézménybe szállítják, a közelmúltban alakult, és a működés megkezdését követően némi időbe telik, míg a bentlakásos intézményi étkeztetés jogszabályi követelményeinek, elvárásaink megfelelő működést sikerül kialakítani.

Bár a házirendben szerepel, az intézményvezető elmondása szerint a gyakorlatban érdekképviseleti fórum – részben a nagyszámú önellátásra képtelen demens ellátott miatt is – nem működik az intézményben. Elmondása szerint konfliktusok nem jellemzőek, amennyiben bárkinek panasza, problémája adódna, bármikor személyesen felkeresheti őt, akár lakóról, hozzátartozóról van szó; beszámolója szerint a lakók, hozzátartozók szoktak is élni a lehetőséggel. Ezzel kapcsolatban azonban fontos megjegyezni, hogy az érdekképviseleti fórum a tartós bentlakásos intézménnyel intézményi jogviszonyban állók jogainak, érdekeinek érvényesülését elősegíteni hivatott szerv, mely a házirendben meghatározott feltételek és eljárás szerint működik. Tagjai közt képviseltetik magukat mind az ellátottak, mind azok hozzátartozói/törvényes képviselői, az intézmény dolgozói, valamint az intézmény fenntartója is. Feladata többek között előzetesen véleményezni 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, de intézkedés megtételét is kezdeményezheti a fenntartó felé, valamint más, hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóságok, szervek felé, amennyiben az intézmény működésével kapcsolatos jogszabálysértésre utaló jeleket észlel.[5]

Következésképpen az ellátotti jogok érvényesülése szempontjából garanciális jelentőségű szervről van szó, melynek hiányát nem pótolja maradéktalanul az intézményvezetővel folytatott személyes egyeztetés lehetősége. Mindezzel együtt a helyszíni vizsgálat során munkatársaim azt tapasztalták, hogy az ellátottak bizalommal vannak az intézményvezető és munkatársai felé.

[5] Szoctv. 99.§

*A helyszíni vizsgálat tapasztalatai, valamint a rendelkezésemre bocsátott dokumentumok alapján megállapítom, hogy a Magyar Máltai Szeretetszolgálat Gondviselés Háza Idősek Otthona törekszik az ellátotti jogok, a jogszabályi és szakmai előírások maradéktalan betartására, ugyanakkor a minőségi diétás étkeztetés hiánya az ellátottak szociális biztonsághoz való jogával, az érdekképviseleti fórum hiánya a jogállamiságból levezethető jogbiztonság követelményével, az épület kialakításából fakadó hiányosságok a lakók emberi méltósághoz való jogával összefüggésben visszásság felmerülésének veszélyét hordozzák magukban.*

**Intézkedéseim**

A megállapított alapjogi visszásságok megszüntetése és jövőbeni bekövetkezésük elkerülése, valamint a jogszerű működés érdekében az Ajbt. 32. § (1) bekezdése értelmében *felkérem* a Magyar Máltai Szeretetszolgálat Gondviselés Háza intézményvezetőjét,

- hogy továbbra is segítse elő az intézmény jogi, és szakmai szabályoknak megfelelő működését,
- és ennek keretében kísérje fokozott figyelemmel az ellátottak étkeztetésére vonatkozó diétás előírások betartását,
- törekedjen arra, hogy a demens lakók pénzkezelésével kapcsolatos szabályokat az intézmény valamennyi dolgozója megismerje, munkavégzése során betartsa azokat,
- valamint arra, hogy az ellátotti jogok maradéktalan betartása – ide értve a lakók magánszférához való jogát is – megvalósuljon az intézmény működése során.

Budapest, 2016. január

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosa és**
**a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyettes**
**Közös jelentése**
**az AJB-3846/2016. számú ügyben**

Előadó: dr. Varjú Gabriella

## Az eljárás megindítása

A Nemzetiségi Roma Önkormányzat Gönc (a továbbiakban: roma nemzetiségi önkormányzat) elnöke vizsgálatot kezdeményezett a helyi és a roma nemzetiségi önkormányzat között kialakult együttműködési nehézségek miatt.

Az elnök elsődlegesen azt kifogásolta, hogy többszöri ígéret ellenére sem kaptak megfelelő helyiséget a roma nemzetiségi önkormányzat működéséhez. A polgármesteri hivatal egyik termében ugyan megtarthatták a képviselő-testületi üléseiket, ezen felül azonban nem állt rendelkezésükre semmiféle irodahelyiség. Az elnök véleménye szerint a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX törvényben (Njt.) előírtaknak megfelelően a roma nemzetiségi önkormányzat működéséhez szükséges feltételek nem voltak biztosítva a településen.

Az együttműködési problémák között az elnök azt is megemlítette, hogy a roma nemzetiségű gyermekek sportnapjának szervezésekor például az általuk igényelt terület helyett első körben olyat ajánlottak fel részükre, amelyen jellemzően állatvásárokat szoktak tartani, tehát alkalmatlan lett volna rendezvényük lebonyolítására.

Tekintettel arra, hogy a beadvány alapján felmerült a nemzetiségi jogok érvényesítésével összefüggő visszásság gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 18. § (1) bekezdése és 20. § (1) bekezdése alapján – figyelemmel az Ajbt. 41. § (5) bekezdésére és Alapvető Jogok Biztosának Hivatala Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 1/2012. (01. 02.) számú utasítás 1. melléklet 29. § (4) bekezdésére is – vizsgálatot indítottunk.

Eljárásunk során az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontja alapján tájékoztatást kértünk Gönc Város Önkormányzatának polgármesterétől a helyi és a roma nemzetiségi önkormányzat közötti együttműködés konkrét formáiról, a felmerült nehézségekről és azok megoldása érdekében kezdeményezett intézkedésekről.

## Az érintett alkotmányos jogok és elvek

- a nemzetiségek a magyar politikai közösségen belüli, állami védelmet és támogatást élvező kulturális és politikai közösségek: *„A velünk élő nemzetiségek a magyar politikai közösség részei és államalkotó tényezők. Vállaljuk, hogy […] a magyarországi nemzetiségek nyelvét és kultúráját […] ápoljuk és megóvjuk."* [Alaptörvény, Nemzeti hitvallás] *„A Magyarországon élő nemzetiségek államalkotó tényezők."* [Alaptörvény XXIX. cikk (1) bekezdés];
- a nemzetiségi közösségek önkormányzáshoz való joga: *„A Magyarországon élő nemzetiségek helyi és országos önkormányzatokat hozhatnak létre."* [Alaptörvény XXIX. cikk (2) bekezdés];
- a nemzetiségi jogok érvényesülése; 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

- Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) (Alaptörvény);
- Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.);
- A nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény (Njt.);
- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.).

**A megállapított tényállás**

**Roma nemzetiségű lakosság létszáma**

Gönc város lakóinak száma 2015-ben 2051 fő volt. Tájékoztatást kérő levelünkben megkérdeztük a polgármestertől, hogy mennyire tehető a roma lakosok aránya a településen. Válaszában azt hangsúlyozta, hogy a roma lakosok arányáról az önkormányzat nem rendelkezik adatokkal. Visszautalt a Helyi Esélyegyenlőségi Programra (HEP) is, amelynek telepek, szegregátumok helyzetével foglalkozó részében az olvasható, hogy a szegregátumban élő roma népesség arányát csak megbecsülni tudják, mivel az önkormányzat nem rendelkezik adatokkal.[1]

A roma nemzetiségű helyi lakosokra vonatkozó adatok hiányához is kapcsolódik a polgármester válaszlevelének az a hivatkozása, mely szerint a helyi önkormányzat képviselő-testületi ülésein azért nem foglalkoztak külön a nemzetiségi lakosság helyzetével, mert „nem különül el a roma nemzetiségű lakosság a lakosságtól".

A HEP 2012-es adatai szerint a város szegregációval veszélyeztetett területein (Kinizsi utca és Ady Endre utca) megközelítőleg 49 család él, amely a településen élő lakosság közel 10 %-a, 181 fő. A szegregátumban élőknek körülbelül a 66%-a roma nemzetiségű.[2] A 2011-es népszámlálási statisztikai adatok szerint a cigány nemzetiségűek aránya 6,1%, a további hazai nemzetiségi közösségekhez tartozó népesség aránya pedig 0,02 % volt Gönc városában.[3]

***Roma nemzetiségi önkormányzat működéséhez szükséges feltételek, kiemelten a helyiséghasználat biztosítása***

SZMSZ és az együttműködési megállapodás vonatkozó szabályozása

A tényállási elemek közül elsőként azt tekintjük át, hogy a roma nemzetiségi önkormányzat működéséhez szükséges személyi és tárgyi feltételeket miként szabályozza Gönc Város Önkormányzatának Szervezeti és Működési Szabályzata (SZMSZ), és ezzel összefüggésben mit tartalmaz a helyi önkormányzat és a roma nemzetiségi önkormányzat együttműködési megállapodása.

A polgármester megküldte az SZMSZ-t, a válaszlevelében pedig részletesen ismertette az SZMSZ 62. § 21. pontjának (1)-(4) bekezdéseiben rögzített, a települési nemzetiségi önkormányzattal összefüggő működési feltételeket.

Az SZMSZ szerint az önkormányzat együttműködik a helyi nemzetiségi lakosság életkörülményeinek javítása és kulturális értékeinek megőrzése érdekében a roma nemzetiségi önkormányzattal. A települési nemzetiségi önkormányzattal való együttműködés keretében a polgármester szükség szerint egyeztető megbeszélést kezdeményez a települési nemzetiségi önkormányzat elnökével.

Az SZMSZ szerint a helyi önkormányzat biztosítja a roma nemzetiségi önkormányzat működési feltételeit:

– a nemzetségi önkormányzat üléseinek összehívásával, lebonyolításával kapcsolatos feladatok ellátását (gépelés, sokszorosítás, postázás stb.)

– helyiséget biztosít a nemzetiségi önkormányzat üléseinek megtartásához a közös önkormányzati hivatalban, továbbá külső helyszínen történő testületi ülés megszervezéséhez (pl. közmeghallgatás) igény esetén segítséget nyújt,

– a közös önkormányzati hivatal, mint a nemzetiségi önkormányzat gazdálkodásának végrehajtó szerve ellátja a gazdálkodási feladatokat.

Az SZMSZ-ben azt is rögzítik, hogy a működési feltételek részletes meghatározására a helyi önkormányzat és a nemzetiségi önkormányzat együttműködési megállapodást köt, melyet szükséges szerint, de évente legalább egyszer felül kell vizsgálni.

---

[1] Helyi Esélyegyenlőségi Program Gönc Város Önkormányzata 2013. 34. oldal

[2] Helyi Esélyegyenlőségi Program Gönc Város Önkormányzata 2013. 46. oldal

[3] „Észak-Magyarországi Operatív Program – Fenntartható településfejlesztés a kis- és középvárosokban – Integrált Településfejlesztési Stratégiák kidolgozása" Projekt azonosító: ÉMOP-6.2.1/K-13-2014-0002
Gönc Város Településfejlesztési Koncepciója 2015. 52. o.

A Gönc Város Önkormányzata és a roma nemzetiségi önkormányzat közötti hatályos együttműködési megállapodás 2014. november 11-én jött létre, amelyet mindkét önkormányzat képviselő-testülete elfogadott. A megállapodást 2015-ben és 2016-ban is felülvizsgálták, és a képviselő-testületi döntéseknek megfelelően – változatlan formában – érvényben tartották.

Az együttműködési megállapodásnak az „Általános rendelkezések" című fejezete tartalmazza a roma nemzetiségi önkormányzat működésével kapcsolatos feltételeket.

E szerint a felek megállapodtak abban, hogy a roma nemzetiségi önkormányzat kötelezően megtartandó üléseinek jegyzőkönyvét a Gönci Közös Önkormányzati Hivatal segítségével foglalja írásba. Az elkészült jegyzőkönyvek aláíratásáról, hitelesítéséről, a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatalhoz történő megküldéséről is a hivatal gondoskodik.

A jegyző megbízásából és képviseletében a roma nemzetiségi önkormányzat testületi ülésein a hivatal kijelölt köztisztviselője vesz részt és amennyiben törvénysértést észlel, azt az ülésen jelzi.

Az együttműködési megállapodás szerint a helyi önkormányzat a roma nemzetiségi önkormányzat működéséhez szükséges tárgyi és személyi feltételeket a Gönc, Kossuth Lajos utca 71. sz. alatti önkormányzati ingatlan épületein belül – a feladatellátáshoz szükséges tárgyi, technikai eszközökkel – ingyenesen biztosítja igény szerint, havonta legalább 16 órában. E helyiség fűtésének, világításának költségeit a helyi önkormányzat átvállalja.

Az önkormányzat ellátja a roma nemzetiségi önkormányzat testületi üléseinek előkészítését, a testületi döntések és a tisztségviselők döntéseinek előkészítését és az ehhez kapcsolódó nyilvántartási, sokszorosítási, postázási feladatokat, valamint egyéb működéssel, gazdálkodással kapcsolatos nyilvántartási, iratkezelési feladatokat. Az ezen felüli plusz feladatok fedezetét és az egyéb működési költségeket a roma nemzetiségi önkormányzat biztosítja az állami támogatásból és egyéb bevételeiből. A roma nemzetiségi önkormányzat az általa használt ingó és ingatlan vagyontárgyakat kizárólag a testület működésével összefüggő célokra használhatja, azokat harmadik személy részére semmilyen más céllal használatba nem adhatja. A roma nemzetiségi önkormányzatnak egyéb rendezvényei megtartásához az önkormányzattól, és/vagy az intézményektől, és/vagy önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságtól igényelt helyiségekre vonatkozóan az érintett szervezet vezetőjével kell az igénylésre, használatra vonatkozóan egyeztetnie, illetve megállapodnia.

***A működési feltételek biztosításának gyakorlati tapasztalatai***

A roma nemzetiségi önkormányzat elnöke beadványában elsődlegesen azt kifogásolta, hogy többszöri ígéret ellenére sem kaptak megfelelő helyiséget az önkormányzatuk működéséhez. A polgármesteri hivatalban biztosítottak számukra egy termet, amelyben megtarthatták képviselő-testületi üléseiket körülbelül másfél havonta. Ezen felül azonban nem állt rendelkezésükre semmiféle irodahelyiség. Külön nehézséget okozott számukra, hogy a polgármesteri hivatal épületét – így az általuk használt helyiséget is – 16.00 órakor bezárták. A tanácsteremben nem volt zárható szekrényük, így a nemzetiségi önkormányzat üléseiről készült jegyzőkönyvekből sem kaphattak példányt a nemzetiségi képviselők. Nem használhattak számítógépet, így a nemzetiségi önkormányzat e-mail címmel sem rendelkezett.

A polgármester válaszlevelében részletes tájékoztatást nyújtott a helyiséghasználat kérdésével összefüggésben. 2010 és 2014 közötti ciklusban a településen nem működött nemzetiségi önkormányzat. A 2014. évi választásokat követően 2014. október 22-én alakult meg a roma nemzetiségi önkormányzat. A roma nemzetiségi önkormányzat 2014-ben 5 alkalommal, 2015-ben 9 alkalommal, 2016-ban pedig – a polgármester válaszlevelének megírásáig – 4 alkalommal tartott képviselő-testületi ülést, amelyhez minden esetben biztosítva volt a megfelelő helyiség. A polgármester jelezte válaszlevelében, hogy Gönc Város Önkormányzata súlyos helyhiánnyal küszködött, a Járási Hivatal működéséhez ugyanis helyet kellett biztosítaniuk, és nem volt szabad irodájuk. Ezért a Gönci Közös Önkormányzati Hivatalban a roma nemzetiség önkormányzat részére ugyanazt a tanácstermet ajánlották fel a képviselő-testületi üléseik megtartásához, mint amit Gönc Város Önkormányzatának képviselő-testülete is használt.

A megküldött dokumentumokból az derült ki, hogy 2016. július 22-ig, amíg átadásra nem került a Kossuth utcai új irodahelyiség, a roma nemzetiségi önkormányzatnak csak a képviselő-testületi ülései megtartásához biztosítottak helyiséget.

A tanácsterem használatának időbeli korlátaival összefüggésben, a polgármester válaszlevelében azt jelezte, amennyiben igényelte volna a roma nemzetiségi önkormányzat, akkor megoldható lett volna a tanácsterem 16.00 óra utáni nyitva tartása.

Arra vonatkozóan, hogy a nemzetiségi képviselőknek nem volt hozzáférésük a nemzetiségi önkormányzat jegyzőkönyveihez, dokumentumaihoz, azt a tájékoztatást kaptuk, hogy a, „megtartott nemzetiségi önkormányzati ülések nyilvánosak voltak, zárt ülés tartására nem került sor. A nyilvános ülések előterjesztéseibe, jegyzőkönyveibe bárki betekinthet, kérésre másolat készíthető, illetve adható ki akár hitelesített formában is. Ilyen jellegű kérés nem érkezett a Nemzetiségi Önkormányzat Gönc részéről".

A megküldött dokumentumok szerint a roma nemzetiségi önkormányzat – a 2/2015. (1.15.) és a 16/2015. (X.01.) számú határozataiban – két ízben is kezdeményezte, hogy Gönc Város Önkormányzata biztosítson részükre megfelelő irodahelyiséget. A helyi önkormányzat a Gönc Kossuth u. 39. szám alatti helyiség felújítását közel két év alatt, 2016 júniusában fejezte be, és 2016. július 22-én adta át a roma nemzetiségi önkormányzat részére.

A polgármesteri válaszlevél keltének időpontjában tehát már külön bejáratú, zárható, fűthető irodával rendelkezett a roma nemzetiségi önkormányzat, amelyben az iratok elkülönített tárolására, a számítógép elhelyezésére és használatára is lehetőségük nyílott.

A polgármester válaszlevele szerint, a roma nemzetiségi önkormányzat 2014. december 8. óta rendelkezik e-mail címmel, a mellékelt dokumentumokból azonban az derült ki, hogy a roma nemzetiségi önkormányzat részére 2016-ig nem biztosítottak számítógépet. A polgármester tájékoztatása szerint 2016 januárjában a roma nemzetiségi önkormányzat kapott informatikai eszközöket, amelyeket azonban az elnök 2016 februárjában visszaadott, arra hivatkozva, hogy „a gépet ő nem tudja használni". Az új irodahelyiség felszerelési tárgyai között – a részünkre megküldött levélben – ismételten szerepel egy HP típusú laptop.

***Egyéb feltételek, együttműködési lehetőségek a nemzetiségi jog helyi szintű érvényesítésére***

Megkereső levelünkben a polgármestertől olyan témákban is kértünk tájékoztatást, amelyek közvetlenül nem kapcsolódtak az elnök konkrét beadványához, de összefüggtek a helyi önkormányzat és a roma nemzetiségi önkormányzat együttműködésével, valamint a településen élő roma lakosok helyzetével.

Rákérdeztünk az önkormányzat nemzetiségi ügyekkel foglalkozó bizottságára, a roma nemzetiségi önkormányzattal esetlegesen közösen tartott testületi ülésekre, valamint arra is, hogy a roma nemzetiségi önkormányzat a megválasztása óta milyen ügyekben gyakorolhatta a véleményezési és egyetértési jogát.

A polgármester válaszlevele szerint, a helyi önkormányzat nem hozott létre kizárólagosan nemzetiségi ügyekkel foglalkozó bizottságot. A Városfejlesztési, Pénzügyi és Szociális Bizottság kíséri figyelemmel a városban élő nemzetiségi lakosok életkörülményeit, szociális és kulturális helyzetét, és segíti hagyományaik ápolását, értékeik megőrzését és gyarapítását.

A 2014. évi választások óta a helyi önkormányzat nem tartott közös testületi ülést a roma nemzetiségi önkormányzattal, a polgármester érvelése szerint erre vonatkozó igény, kezdeményezés a roma nemzetiségi önkormányzat részéről sem fogalmazódott meg.

A roma nemzetiségi önkormányzat a véleményezési és egyetértési jogát a 2014. évi választások óta – a polgármester válasza szerint – a testületét érintő kérdések tekintetében, azaz az együttműködési megállapodás felülvizsgálatában és az anyagi támogatására vonatkozó kérelmek megtárgyalásakor gyakorolhatta. A megküldött dokumentumokat áttekintve, Gönc Város Önkormányzat Városfejlesztési, Pénzügyi és Szociális Bizottsága a 2015. november 20-i ülésén – a roma nemzetiségi önkormányzat kérését megtárgyalva – úgy döntött, hogy annak a 2015. évi további működéséhez hozzájárul 50.000 forint keretösszeg biztosításával.

Rákérdeztünk a HEP egyenlő bánásmód követelménye érvényesülését, esélyegyenlőséget elősegítő intézkedéseire is. (A település rendelkezik HEP-pel, amelyet meg is küldtek részünkre.)

A válaszlevélben a polgármester a következőket emelte ki: A HEP intézkedési terve rögzíti, hogy a romák és/vagy mélyszegénységben élő célcsoport tekintetében magas a munkanélküliség a településen, ezen belül is magas a tartós munkanélküliek aránya. A fejlesztési lehetőséget a közfoglalkoztatásban résztvevők számának növelése jelentheti. Ezzel összefüggésben a HEP a beavatkozás megvalósítójaként Gönc Város Önkormányzatát, a Gönci Járási Munkaügyi Központot, felelősként pedig Gönc Város Önkormányzatát jelölte meg.

A HEP szerint Gönc városában az aluliskolázottak száma is magas az aktív korúak számához viszonyítva, amely felnőttképzésben vagy Munkaügyi Központon keresztül fejleszthető. Cél az aluliskolázottak számának csökkentése, az intézkedésbe Gönc Város Önkormányzatát, a Gönci Járási Munkaügyi Központot és a Károlyi Gáspár Általános Iskolát vonták be, felelősként ebben az esetben is Gönc Város Önkormányzata lett nevesítve.

A polgármester összességében a helyi és a roma nemzetiségi önkormányzat együttműködését – a nemzetiségi önkormányzat korábbi irodai gondját leszámítva – problémamentesnek tekinti. Úgy véli, hogy a kölcsönös együttműködés biztosíthatja a nemzetiségi jogok teljes körű érvényesülését a településen. A polgármester álláspontja szerint az önkormányzat mindent megtesz annak érdekében, hogy segítse a roma nemzetiségi önkormányzat minél hatékonyabb működését. A települési önkormányzat szeretne mindenben a roma nemzetiségi önkormányzat partnere lenni, a pénzügyi helyzete azonban jó szándékú igyekezete ellenére is behatárolja a lehetőségeit.

***A roma nemzetiségű gyermekek sportnapjának szervezési nehézségei***

Rákérdeztünk a roma nemzetiségi önkormányzat által jelzett, roma nemzetiséghez tartozó gyermekeknek megrendezett sportnappal kapcsolatos problémára is. Az elnök azt kifogásolta, hogy a polgármester a május 1-jei sportnap megszervezéséhez kért területet nem bocsátotta a roma nemzetiségi önkormányzat rendelkezésére, és olyan helyet ajánlott fel helyette, amelyen állatvásárokat szoktak tartani, tehát alkalmatlan lett volna a sportnap megrendezésére.

A polgármester tájékoztatása szerint a kért terület (volt Strandfürdő) abban az időszakban a nyilvánosság elől elzárt, balesetveszélyes munkaterület volt, amely szintén alkalmatlan volt a sportnap lebonyolítására. Segíteni szerették volna azonban a rendezvény megszervezését, ezért ajánlották fel a jelzett területet lekaszált állapotban. Miután a roma nemzetiségi önkormányzat elnöke szóban jelezte a polgármesternek, hogy a vásártér nem alkalmas a rendezvény megtartására, a Sportpályát ajánlották fel számukra, amelyet a roma nemzetiségi önkormányzat elfogadott, és a sportnapot végül is ezen a helyszínen szervezték meg.

**A vizsgálat megállapításai**

**I. A hatáskör tekintetében**

Az alapvető jogok biztosának és biztoshelyetteseinek 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) bekezdésének b) pontja alapján a helyi önkormányzat hatóságnak minősül, amelyre a biztos és a biztoshelyettes vizsgálati jogköre egyértelműen kiterjed.

Az Ajbt. 28. § (1) bekezdése szerint a lefolytatott vizsgálatról jelentés készül. Az Ajbt. 3. § (2) bekezdésének d) pontja szerint az alapvető jogok biztosának a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó helyettese figyelemmel kíséri a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak érvényesülését, és közreműködik az alapvető jogok biztosának vizsgálatában.

Az Ajbt. 41. § (5) azt is rögzíti, hogy az alapvető jogok biztosa a kiadmányozási jogot a Szervezeti és Működési Szabályzatban a helyettesekre átruházhatja. Mindezek alapján az alapvető jogok biztosa és a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó helyettese a jelentést közösen készítette el.

**II. Az alkotmányos alapjogok és alapelvek tekintetében**

Az alapvető jogok biztosa, biztoshelyettesei egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer feltárása során alapjogi érveket sorakoztatnak fel, autonóm, objektív és neutrális módon járnak el. Ugyanakkor következetesen, zsinórmértékként támaszkodnak az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos korábbi elvi megállapításaira is, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazzák az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi teszteket.

**Jogbiztonsághoz fűződő 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. A jogbiztonság követelménye azonban nemcsak az egyes normák egyértelműségét követeli meg, hanem az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is, vagyis ezen alapelvnek a szabályozás szintjén és a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában is érvényesülnie kell.

A nemzetiségek alapvető jogainak részletes (és garanciális) szabályai

A nemzetiségek alapvető jogait az Alaptörvény XXIX. cikke határozza 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 Alaptörvény ezzel kifejezésre juttatja, hogy ezek a képviseleti szervek egyes közjogi jogosultságok alanyai lehetnek. Az Alkotmánybíróság megállapítása szerint a nemzeti és etnikai kisebbségek (nemzetiségek) közéletben való részvételének és a képviseletének egyik formája a helyi és országos önkormányzatok létrehozásának a joga.

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

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

A 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, és széles körben biztosítsa. A Njt. preambuluma e célkitűzések részeként fogalmazza meg, hogy Magyarország garantálja a nemzetiségi közösségek önigazgatáshoz, önkormányzatisághoz való jogát.

Tekintettel arra, hogy a helyi és a települési nemzetiségi önkormányzatok számos vonatkozásban szoros együttműködésre kötelesek, fontos kérdés, hogy alapjogi szempontból mi a különbség a két önkormányzat autonómiája között. A nemzetiségi önkormányzásra jogosultság olyan különleges alkotmányos jog, amely elvileg és alapvetően csak a jogosulti kör vonatkozásában tér el a „többség" önigazgatási jogától. Szembetűnő ugyanakkor, hogy a helyi önkormányzatok jogairól az Alaptörvény részletesen szól, számos garanciális jellegű és jelentőségű rendelkezést rögzít, míg a nemzetiségi közösségek jogainak, ezen belül, önkormányzáshoz való jogának részletszabályait az Alaptörvény végrehajtásaként kiadott Njt. szabályozza, az Alaptörvény csak említi ezeket. Mindenesetre, mivel az önkormányzáshoz való jog a nemzetiségek esetében is alapjogi elismerést kapott, az autonómia részletezési helyének az önrendelkezési jog lényege szempontjából (önmagában véve) nincs elvi jelentősége.

**III. Az ügy érdeme tekintetében**

1. A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.) 13. § (1) bekezdésének 16) pontja a nemzetiségi ügyeket helyi közügynek minősíti, amelyek a települési önkormányzat helyben biztosítandó feladatai körébe tartoznak. A nemzetiségi jogok érvényesítése érdekében a helyi önkormányzatnak és a helyi nemzetiségi önkormányzatnak szükségszerűen jó munkakapcsolatot kell kialakítaniuk, fenntartaniuk. Ebben aktív szerepet vállal a helyi nemzetiségi önkormányzat és a helyi önkormányzat is.

A települési nemzetiségi önkormányzat elnöke az Njt 105. §-a alapján tanácskozási joggal részt vesz a települési önkormányzat képviselő-testületi és bizottsági ülésén. A jelzett szakasz arról is rendelkezik, hogy a nemzetiségi önkormányzat elnöke tanácskozási joga gyakorlása során javaslatot tehet a helyi önkormányzat feladatkörébe tartozó, a nemzetiségi jogokat közvetlenül érintő ügy megtárgyalására, jogosult továbbá:

– felvilágosítást kérni a képviselő-testület szerveitől a nemzetiség helyzetét érintő, önkormányzati hatáskörbe tartozó ügyekben;
– feladata ellátásához szükséges tájékoztatást, ügyviteli közreműködést igényelni a képviselőtestület szerveitől;
– kezdeményezni, hogy a képviselő-testület saját hatáskörben tegye meg a szükséges intézkedéseket, hatáskör hiányában kezdeményezze a hatáskörrel rendelkező szerv intézkedését a nemzetiséget e minőségében érintő ügyekben.

Ezek a jogosultságok lehetővé teszik, hogy a nemzetiségi önkormányzat elnöke a képviselő-testületi és bizottsági üléseken a nemzetiségi közügyek intézése és a nemzetiségi jogok érvényesítése érdekében eredményesen felléphessen.

A nemzetiségi jogok eredményes érvényesítése érdekében azonban arra is szükség van, hogy a helyi önkormányzat elfogadja és elismerje a roma lakosság nemzetiségi közösségként történő jelenlétét a településen.

Az Njt. 1. § (1) bekezdése értelmében nemzetiség minden olyan – Magyarország területén legalább egy évszázada honos – népcsoport, amely az állam lakossága körében számszerű kisebbségben van, a lakosság többi részétől saját nyelve, kultúrája és hagyományai különböztetik meg, egyben olyan összetartozás-tudatról tesz bizonyságot, amely mindezek megőrzésére, történelmileg kialakult közösségeik érdekeinek kifejezésére és védelmére irányul.

Az a rendelkezés, hogy valamely nemzetiséghez való tartozás kinyilvánítása az egyén kizárólagos és elidegeníthetetlen joga nem zárja ki azt a lehetőséget, hogy a nemzetiséghez tartozó személy a nemzetiséghez tartozását hivatalos statisztikai adatgyűjtés alkalmával önkéntesen és névtelenül megvallhassa, ahogyan ezt az Njt. 13. § (1) bekezdése rögzíti.

Erre nyílott lehetőség a 2011. évi népszámlálás alkalmával is, amely alapján a Gönc városban élők 6,1%-a vallotta magát roma nemzetiségűnek. A nemzetiségi önazonossághoz való jog és valamely nemzetiséghez való tartozás kinyilvánítása nem zárja ki a kettős vagy többes kötődés elismerését sem. Tehát a roma nemzetiségű személyek egyidejűleg hangsúlyozhatják a magyar származásuk fontosságát is.

Az Njt. 13. § (2) bekezdése szerint az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvényben meghatározott rendben a nemzetiséghez tartozásra tekintettel nyújtott állami támogatás megállapításához, továbbá cél szerinti felhasználásának vizsgálata céljából a nemzetiséghez tartozásra vonatkozó különleges adatok is kezelhetőek.

Gönc város Helyi Esélyegyenlőségi Programjában és a Településfejlesztési Koncepciójában is utalnak a város szegregációval veszélyeztetett területeire, ahol jelentős számú roma nemzetiségű lakos él. A HEP Intézkedési Tervében „A mélyszegénységben élők és romák esélyegyenlősége" című részben a közfoglalkoztatásban résztvevők számának növelése és az aluliskolázottak számának csökkentése mellett kötelezték el magukat.

A helyi közügyek között tehát a helyi önkormányzat képviselő-testületének, illetve bizottságainak ülésein is foglalkozhatnak nemzetiségi ügyekkel, és indíthatnak a jogszabályi rendelkezések keretei között a roma lakosságot nagyobb arányban érintő programokat. A HEP Intézkedési Tervében foglaltakkal összhangban pedig például olyan közfoglalkoztatási, felnőttképzési programokat is szervezhetnek, amelyekbe a Göncön élő roma nemzetiségű lakosságot nagyobb arányban vonják be. Az ilyen jellegű programok előkészítése és megszervezése során célszerű a roma nemzetiségi önkormányzattal folyamatosan együttműködni, kooperálni.

A fentiek alapján tehát rá kell mutatnunk arra, hogy kevéssé indokolható a polgármesteri válaszból kirajzolódó azon érvelés, mely szerint nincs adat a roma lakosság arányára Göncön, és ezért a helyi önkormányzat képviselő-testületi ülésein nem szükséges foglalkozni a nemzetiségi lakosság helyzetével, életkörülményeik javítási lehetőségeivel.

2. Az Njt. 76. § (5) bekezdése egyértelműen rögzíti, hogy a helyi önkormányzatok és a nemzetiségi önkormányzatok között nincs alá- és fölérendeltségi viszony. A nemzetiségi önigazgatás azonban szorosan kapcsolódik a helyi önkormányzati rendszerhez, a helyi nemzetiségi önkormányzatok ugyanis sajátos helyzetben vannak, mert bár a nemzetiségi közügyeket érintő feladataikat az Njt. meghatározza, és azok ellátásához állami támogatást is kapnak, ahhoz már nem rendelkeznek elegendő forrással, hogy önálló hivatalt tartsanak fenn.

Ezért a helyi nemzetiségi önkormányzat a helyi önkormányzat segítésével és támogatásával léphet fel eredményesen a nemzetiségi jogok minél teljesebb körű érvényesítése érdekében. Az Njt. a helyi nemzetiségi önkormányzat székhelye szerinti helyi önkormányzat önkormányzati hivatalának a feladatául szabja a nemzetiségi önkormányzat működéséhez szükséges személyi és tárgyi feltételek biztosítását, illetve a működéshez köthető végrehajtási feladatok ellátását.

Az Njt. 80. § (1) az a) és g) pontjaiban[4] részletesen rögzíti a helyi nemzetiségi önkormányzat működésének feltételeit és a kapcsolódó végrehajtási feladatokat.

[4] Njt. 80. § (1) A települési önkormányzat hivatala, illetve az a hivatal, amelyik a helyi nemzetiségi önkormányzat székhelye szerinti helyi önkormányzat önkormányzati hivatali feladatát ellátja a helyi nemzetiségi önkormányzat részére biztosítja az önkormányzati működés személyi és tárgyi feltételeit, továbbá gondoskodik a működéssel kapcsolatos végrehajtási feladatok ellátásáról. Az önkormányzati működés feltételei és az ezzel kapcsolatos végrehajtási feladatok:
a) a helyi nemzetiségi önkormányzat részére havonta igény szerint, de legalább tizenhat órában, az önkormányzati feladat ellátásához szükséges tárgyi, technikai eszközökkel felszerelt helyiség ingyenes használata, a helyiséghez, továbbá a helyiség infrastruktúrájához kapcsolódó rezsiköltségek és fenntartási költségek viselése;
b) a helyi nemzetiségi önkormányzat működéséhez (a testületi, tisztségviselői, képviselői feladatok ellátásához) szükséges tárgyi és személyi feltételek biztosítása;
c) a testületi ülések előkészítése, különösen a meghívók, az előterjesztések, a testületi ülések jegyzőkönyveinek és valamennyi hivatalos levelezés előkészítése és postázása;
d) a testületi döntések és a tisztségviselők döntéseinek előkészítése, a testületi és tisztségviselői döntéshozatalhoz kapcsolódó nyilvántartási, sokszorosítási, postázási feladatok ellátása;

A panaszbeadványban a roma nemzetiségi önkormányzat elnöke elsődlegesen azt kifogásolta, hogy nem rendelkeztek megfelelő helyiséggel az önkormányzatuk működéséhez. A Njt. 80. § (1) bekezdésének a) pontja rögzíti, hogy a helyi nemzetiségi önkormányzat mire tarthat igényt a helyiséghasználattal kapcsolatban. A helyi nemzetiségi önkormányzat részére biztosítani kell havonta igény szerint, de legalább tizenhat órában, az önkormányzati feladat ellátásához szükséges tárgyi, technikai eszközökkel felszerelt helyiség ingyenes használatát, valamint a helyiséghez, továbbá a helyiség infrastruktúrájához kapcsolódó rezsiköltségek és fenntartási költségek viselését.

Az Njt. 80 § (2) bekezdése határidőket szab a nemzetiségi önkormányzat működéséhez szükséges feltételek megteremtésére. A helyi önkormányzat harminc napon belül köteles biztosítani a rendeltetésszerű helyiséghasználatot. A települési önkormányzat a települési nemzetiségi önkormányzattal a helyiséghasználatra, a további feltételek biztosítására és a feladatok ellátására vonatkozóan megállapodást köt. A megállapodást minden év január 31. napjáig, általános vagy időközi választás esetén az alakuló ülést követő harminc napon belül felül kell vizsgálni. A helyi önkormányzat és a nemzetiségi önkormányzat szervezeti és működési szabályzatában rögzíti a megállapodás szerinti működési feltételeket, a megállapodás megkötését, módosítását követő harminc napon belül.

A megküldött dokumentumok szerint Gönc Város Önkormányzata és a roma nemzetiségi önkormányzat közötti hatályos együttműködési megállapodás megkötésére és azok évenkénti felülvizsgálatára a jogszabályi előírásoknak megfelelően sor került.

A rendelkezésünkre bocsátott, jelenleg is hatályos együttműködési megállapodás többségében a jogszabályban előírt feltételeket ismétli meg. A roma nemzetiségi önkormányzat elhelyezésének címeként – a 2016. július 22-i változást követően is – Gönc, Kossuth Lajos utca 71. sz. alatti önkormányzati ingatlant, a polgármesteri hivatal épületét tünteti fel.

Jelezni szeretnénk, hogy az önkormányzat és a roma nemzetiségi önkormányzat közötti megállapodás egyébként Gönc Város Önkormányzata SZMSZ-ének 62. § (4) bekezdése alapján szükség szerint – a roma nemzetiségi önkormányzat új helyszínen (Gönc, Kossuth u. 39. szám alatt) történt elhelyezésére figyelemmel – a kötelező éves felülvizsgálat előtt is módosítható, amelyhez természetesen ebben az esetben is szükséges mindkét önkormányzat képviselő-testületének jóváhagyása.

Az igazi problémát azonban nem az együttműködési megállapodás megfogalmazása okozta. A rendelkezésünkre álló dokumentumok és információk alapján egyértelműen az állapítható meg, hogy közel két éven keresztül a roma nemzetiségi önkormányzat elhelyezése nem felelt meg az Njt.-ben előírtaknak.

A polgármesteri hivatalban biztosított tanácsterem csak a képviselő-testületi ülések lebonyolítására volt alkalmas, de az ülések közötti munka szervezéséhez, bizottsági ülések, fogadó órák tartásához, ügyfelek fogadásához azt nem használhatták folyamatosan és zavartalanul. Nehezítette a roma nemzetiségi önkormányzat működését az a körülmény is, hogy a helyi önkormányzat hivatalának nyitva tartásához igazodó helyiséget kaptak használatra, annak ellenére is, hogy a polgármester válaszában hangsúlyozta, elvi jelleggel a 16.00 órát követő helyiséghasználat sem ütközött volna akadályba.

Gondot jelentett az is, hogy közel két éven keresztül nem voltak biztosítva a roma nemzetiségi önkormányzat feladatainak ellátásához szükséges tárgyi és technikai feltételek. Többek között nem rendelkeztek olyan zárható, külön szekrénnyel, amelyben a helyi nemzetiségi önkormányzat működésével, tevékenységével összefüggő dokumentumokat, jegyzőkönyveket, egyéb iratokat és eszközöket (pecsétnyomó, stb.) tárolhatták volna. A saját használatú, zárható szekrény hiányára tekintettel a nemzetiségi önkormányzat működése során keletkezett iratokat vélhetően a helyi önkormányzat polgármesteri hivatalában tárolták.

---

e) a helyi nemzetiségi önkormányzat működésével, gazdálkodásával kapcsolatos nyilvántartási, iratkezelési feladatok ellátása;
f) a jelnyelv és a speciális kommunikációs rendszer használatának biztosítása, és
g) az a)-f) pontban meghatározott feladatellátáshoz kapcsolódó költségek viselése a helyi nemzetiségi önkormányzat tagja és tisztségviselője telefonhasználata költségeinek kivételével.

A roma nemzetiségi önkormányzat tehát a saját irataihoz és dokumentumaihoz a helyi önkormányzat munkatársainak közreműködése nélkül, tetszőleges időpontban nem tudott hozzájutni. Az a polgármesteri válasz, amely szerint ezekről kérésre másolat készíthető, illetve adható ki akár hitelesített formában is, értelmezhetetlen, hiszen a roma nemzetiségi önkormányzat tagjai az általuk készített és jóváhagyott dokumentumokhoz szerettek volna hozzájutni.

Összességében az állapítható meg, hogy 2014 novembere és 2016 júliusa között, közel két évig, Gönc városában nem volt biztosítva a roma nemzetiségi önkormányzat működéséhez szükséges, megfelelően felszerelt helyiség, amely a nemzetiségi jog, valamint a nemzetiségi önkormányzáshoz való jog érvényesülésével összefüggésben visszásságot eredményezett.

Annak ellenére, hogy tárgyi feltételek biztosítása során alapvető joggal összefüggő visszásság állt fenn, a személyi feltételek biztosításával kapcsolatban semmiféle panasz nem érkezett a roma nemzetiségi önkormányzat részéről, a helyi önkormányzat munkatársai tehát megfelelő módon látták el a helyi nemzetiségi önkormányzat működéséhez kapcsolódó feladataikat. A polgármester a válaszlevelében azt is megemlítette, hogy a roma nemzetiségi önkormányzat tevékenységét önkéntes munkában a helyi önkormányzat egyik képviselője is támogatta.

A roma nemzetiségi önkormányzatnak tehát az a megalakulása óta fennálló, két alkalommal képviselő-testületi határozatban is megerősített igénye, hogy a nemzetiségi közügyeket érintő feladatai ellátásához megfelelően felszerelt, mindennapos használatára is alkalmas irodahelyiséget kapjon, ésszerű és jogszerű volt. Mindezek okán üdvözöljük Gönc Város Önkormányzatának azon döntését, amellyel a fenti visszásság megszüntetéséhez hozzájárulva 2016. július 22-től új, jól felszerelt, önálló irodahelyiséget biztosított a roma nemzetiségi önkormányzat működéséhez.

Bízunk abban, hogy a helyi önkormányzat munkatársai – a korábbi jó gyakorlathoz hasonlóan – az új helyen is folyamatosan támogatják a roma nemzetiségi önkormányzatot feladatainak ellátásában, és ennek keretében az újonnan átadott technikai eszközök, a számítógép, az internet stb. szakszerű használatához is megfelelő segítséget nyújtanak részükre.

**Intézkedések**

Figyelemmel arra, hogy a feltárt alapvető jogokat érintő visszás helyzetet Gönc Város Önkormányzatának képviselő-testülete a vizsgálatunk időszakában, a megkeresésünket követően, saját hatáskörében eljárva megszüntette, és gondoskodott a roma nemzetiségi önkormányzat Njt.-ben rögzített előírásoknak megfelelő helyiséghasználatának biztosításáról, így az ügyben külön kezdeményezés megfogalmazását nem látjuk indokoltnak.

Jelentésünket elsődlegesen jelzésnek szánjuk, amelynek keretében arra hívjuk fel Gönc Város Önkormányzata polgármesterének és képviselő-testületének figyelmét, hogy tegyenek meg mindent a nemzetiségi jogok helyi szintű, minél teljesebb körű érvényesítése érdekében.

Budapest, 2016. november

Székely László sk. Szalayné Sándor Erzsébet sk.

**Az alapvető jogok biztosa és**
**a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettes**
**Közös jelentése**
**az AJB-985/2016. számú ügyben**

## Az eljárás megindítása

Az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalához 2015-ben állampolgári beadvány érkezett a Hungaroring versenypálya zavaró működésével kapcsolatban. A beadványozó kifogásolta mind az erős zajhatásokat, mind a pálya időbeli használatának túlzó mértékét. A Hungaroring versenypálya működésével összefüggő hatósági eljárások már korábban is ombudsmani vizsgálat tárgyát képezték[1], és utóvizsgálat keretében is igyekeztünk azokat folyamatosan figyelemmel kísérni.

A jogelőd jövő nemzedékek országgyűlési biztosának a Hungaroring autó-, motorsport versenypálya működéséből eredő zajjal kapcsolatosan lefolytatott JNO-560/2010. számú vizsgálata több az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszásságot állapított meg a környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőség eljárásaival, vagy éppen azok hiányával kapcsolatban.

A vizsgálat alapján kiadott állásfoglalásban megfogalmazott kezdeményezések nem kerültek maradéktalanul elfogadásra. Jelen vizsgálat azonban, a már korábban vizsgálat alá vont eljárásokkal nem foglalkozik, nem foglalkozhat. A megválaszolandó kérdés most az volt, hogy a Közép-Duna-völgyi Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség (a továbbiakban: Felügyelőség, a Pest Megyei Kormányhivatal Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főosztályának jogelődje) miként járt el a korábbi hatósági döntései által kialakított jogi keretek között 2012 óta a Hungaroring versenypálya működésével kapcsolatban.

A vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 21. § (1) bekezdés a) pontja és (2) bekezdése alapján részletes tájékoztatást kértünk a Pest Megyei Kormányhivatal Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főosztályától (a továbbiakban: Főosztály) arra vonatkozóan, hogy 2012 óta milyen eljárások voltak folyamatban a Hungaroring pálya működésével összefüggésben, az üzemeltető Hungaroring Sport Zrt. milyen, a zaj elleni védelmet szolgáló intézkedést valósított meg. Jelentésünket a kapott tájékoztatások és a vonatkozó jogszabályok rendelkezései alapján fogalmazzuk meg.

Fontosnak tartjuk megjegyezni, hogy a vizsgálat ideje alatt lépett hatályba[2] a környezeti zaj és rezgés elleni védelem egyes szabályairól szóló 284/2007. (X. 29.) Korm. rendelet, valamint a környezeti zaj értékeléséről és kezeléséről szóló 280/2004. (X. 20.) Korm. rendelet módosításáról szóló 427/2015. (XII. 23.) Korm. rendelet, illetve a zajkibocsátási határértékek megállapításának, valamint a zaj- és rezgéskibocsátás ellenőrzésének módjáról szóló 93/2007. (XII. 18.) KvVM rendelet, valamint a környezeti zaj- és rezgésterhelési határértékek megállapításáról szóló 27/2008. (XII. 3.) KvVM-EüM együttes rendelet módosításáról szóló 91/2015. (XII. 23.) FM rendelet. Ezek a módosítások[3] éppen a Hungaroring versenypályához hasonló paraméterekkel bíró zajforrások (nemzetközi licenccel rendelkező versenypályák) tekintetében vezettek be jelentősnek nevezhető változtatásokat. A jogszabály módosítás értékelése jelen vizsgálatnak azonban nem képezi részét, ezen jelentés csupán a jogalkalmazásra kíván fókuszálni, a vizsgált időszak - 2012 januárjától 2016 januárjáig terjedően - pedig értelemszerűen azon időszak, amelyet nem érintettek a korábbi JNO-s vizsgálat és az annak nyomán hivatalból elvégzett JNO-260/2011. számú és AJB-833/2012. számú utóvizsgálatok.

---

[1] JNO-560/2010. számú vizsgálat
[2] 2016. február 1-jével
[3] A jogszabály-tervezetre AJB-4132-8/2015. számon küldtük meg véleményünket a Földművelésügyi Minisztériumnak.

**Érintett alapvető jogok**

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

*–az egészséges környezethez való jog* [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 testi és lelki egészséghez való jog* [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." ]

**Alkalmazott jogszabályok**

- A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.);
- A környezeti zaj és rezgés elleni védelem egyes szabályairól szóló 284/2007. (X. 29.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Zr.).

**Előzmények és a megállapított tényállás**

Ez a jelentés a 2012. január 1-je utáni hatósági eljárásokat értékeli, mégis a könnyebb átláthatóság érdekében indokolt a JNO 560/2010. számú állásfoglalással és az azt követő utóvizsgálattal már egyébként érintett eljárások rövid ismertetése is. A mogyoródi Hungaroring versenypálya üzemeltetésének keretfeltételeit (így például a zajcsökkentési intézkedések megvalósításának, azok megfelelőségének igazolására szakértői vélemény elkészíttetésének előírása, éjszaki üzemelés tilalma) az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőség (a továbbiakban: OKTVF) 14/7012-6/2010. számú határozatával, a Felügyelőség KTVF: 39904-9/2010. számú határozatával, és az OKTVF 14/3241/11/2009. számú határozatával módosított KTVF: 7944-1/2009. számon kiadott *környezetvédelmi működési engedély* tartalmazta. A döntés kapcsán megemlítendő, hogy az a Formula-1 Magyar Nagydíjat és a World Series by Renault versenyeket kivette a versenypálya zajkibocsátási határértékeit megállapító KTVF: 5412-1/2009. számú határozat hatálya alól[4]. A környezetvédelmi működési engedély 2013. június 30-áig volt érvényben[5].

A versenypálya *zajkibocsátási határértékeinek megállapítását* az OKTV 14/3296/4/2009. számú határozatával módosított KTVF: 5412-1/2009. számú határozat tartalmazta. A zajkibocsátási határértékek (nappal 50 dB, éjjel 40dB) teljesítésének kezdő határnapját a másodfokú döntés – a Felügyelőség által 2009. október 31-ében meghatározott helyett - 2012. január 1-jében állapította meg.[6] Arra való tekintettel, hogy az üzemeltető által 2007-2008. években elkészített környezetvédelmi felülvizsgálati dokumentáció is megállapította már, hogy a versenypálya üzemeléséből eredő zaj a védendő területeken az általános és átlagos pályahasználat idején *T=7 dB-lel haladja meg* a jogszabály által előírt határértékeket, a környezetvédelmi működési engedély előírta a felülvizsgálati dokumentációban kidolgozott intézkedési terv 2009. október 31-éig történő teljesítését.

---

[4] Többek között ezen körülmény miatt a Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosa JNO-560/2010. számú állásfoglalásában kezdeményezte a Vidékfejlesztési Miniszternél a jogerős környezetvédelmi működési engedély vonatkozásában felügyeleti eljárás lefolytatását, a minisztérium az eljárás lefolytatását azonban nem tartotta indokoltnak.

[5] Az üzemeltető 2013. január 25-ei kérelmében a környezetvédelmi működési engedély érvényességi idejének hosszabbítását nem kérvényezte, csupán az abban előírt zajvédelmi intézkedési terv benyújtási határidejének módosítását kérte. Majd a terv benyújtásra került, elbírálása pedig folyamatban van, így nem volt ok a környezetvédelmi működési engedély érvényességének meghosszabbítására, a tevékenységet pedig nem kellett környezetvédelmi felülvizsgálat alá vonni ismét.

[6] Az OKTVF 14/3296/4/2009. számú határozata vonatkozásában a Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosa JNO-560/2010. számú állásfoglalásában felügyeleti eljárás lefolytatását kezdeményezte a Vidékfejlesztési Miniszternél, a minisztérium azonban az eljárás lefolytatását itt sem tartotta indokoltnak.

A *zajcsökkentési intézkedések*[7] végrehajtásának határidejét a másodfokú hatóság 2010. június 30-ára módosította, a zajkibocsátási határértékek teljesülését igazoló dokumentáció benyújtásának határidejét pedig 2012. január 1-jében állapította meg.

Az üzemeltető 2010. június 29-ei levelében a zajcsökkentési intézkedések megvalósítására vonatkozó határidő módosítását kérte. Kérelmében a zajárnyékoló falak, és az erdősáv kialakításának elmaradását nehéz gazdasági körülményeivel indokolta, továbbá előadta, hogy a korábbi környezetvédelmi felülvizsgálati dokumentációban tett javaslatok átdolgozása szükséges, mivel az általa felkért környezetvédelmi szakértők nem tartották megvalósíthatónak a korábban javasolt 6,5-7 m magas terület feltöltés helyett szükséges 20 méteres magasságú feltöltés kivitelezését.

A Felügyelőség a kérelemben előadottakra, valamint az OKTVF döntésére (azaz arra, hogy a zajkibocsátási határértékeknek 2012. január 1-jétől kell teljesülniük) tekintettel 2010. november 12-én kelt KTVF: 39904-9/2010. számú határozatában 2011. január 31-ei határidő megállapításával helyt adott[8]. Majd a másodfokú eljárásban az OKTVF 2011. augusztus 30-án kelt 14/7012-6/2010. számú határozatában az előbb említett határidőt 2011. szeptember 30-ában állapította meg, arra való hivatkozással, hogy a Felügyelőség által előírt teljesítési határidő a jogorvoslati eljárás ideje alatt elmúlt.

A Felügyelőség 2011. augusztus 9-én kelt KTVF: 4456-20/2011. számú határozatában a benyújtott zajvédelmi intézkedési tervet elfogadta, és annak 2012. július 15-éig történő végrehajtására[9] kötelezte a Hungaroring Sport Zrt.-t. A döntés ellen mind a kötelezett, mind az érintett önkormányzat, valamint az egyik helyi civil szervezet is fellebbezést nyújtott be. Az OKTVF 2011. szeptember 19-én kelt 14/5140-2/2011. számú határozatában az elsőfokú döntést megsemmisítette és a Felügyelőséget új eljárás lefolytatására utasította[10].

A Felügyelőség ezt követően KTVF: 49245/2011. és KTVF: 4213/2012. számú eljárásaiban többször is a tényállás tisztázására szólította fel a Hungaroring Sport Zrt.-t az időközben benyújtott átdolgozott zajvédelmi intézkedési tervre[11] vonatkozóan.

Lényeges momentum, hogy a 2012 májusában benyújtott dokumentáció alapján a versenypálya hatásterületének kiterjedését felül kellett vizsgálni, ezért a Felügyelőség 2012. december 13-án kelt KTVF: 1413-24/2012. számú végzésében a zajvédelmi intézkedési terv elbírálását felfüggesztette a zajkibocsátási határértékeket megállapító döntés felülvizsgálatának jogerőre emelkedéséig.

A Felügyelőség 2014. június 16-án kelt KTF: 416-2/2014. számú határozatában módosította és a módosításokkal egységes szerkezetbe foglalta a versenypálya zajkibocsátási határértékeit, illetve a versenypálya zajterhelésének hatásterületét[12]. A döntést fellebbezések okán az OKTVF 2014. augusztus 15-én kelt 14/4446-5/2014. számú határozatával felülvizsgálta és helybenhagyta, majd a Budapest Környéki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 2015. április 21-én kelt 3.K28.489/2014/7. számú ítéletével a Hungaroring Sport Zrt. bírósági felülvizsgálat iránti kérelmét elutasította.

Mindezeket követően a Pest Megyei Kormányhivatal Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főosztálya (a Felügyelőség jogutódja) előtt újraindult a versenypályára vonatkozóan benyújtott zajvédelmi intézkedési terv elbírálása.

---

[7] Ez alatt a FONOR Kft. által 2008/12113. munkaszámmal elkészített részleges környezetvédelmi felülvizsgálati dokumentáció 8.1.3. pontjában kidolgozott intézkedések értendők az engedély 5. pontja alapján.

[8] Egyidejűleg 2012. január 1-jében határozta meg a majd 2011. január 31-éig benyújtandó és a hatóság által jóváhagyott terv megvalósításának végső határnapját.

[9] A terv Kerepes-Szilasliget település meghatározott utcaszakaszai mentén 60-212 m közötti hosszúságú és 6-7 m magasságú zajvédő fal kiépítését javasolta.

[10] A másodfokú döntés indoka volt többek között az is, hogy a zajvédő fallal érintett ingatlanok tulajdonosai nem járultak hozzá a fal megépítéséhez, így az üzemeltető is más zajvédelmi intézkedést kezdeményezett, amelynek elbírálására azonban csak új eljárásban volt lehetőség.

[11] Az újonnan javasolt megoldás zajvédő dombon véderdő telepítése.

[12] A hatásterület a korábban megállapítotthoz képest lényegesen nagyobb területet foglal magában mind Kerepes, mind Mogyoród települések közigazgatási területén.

Az eljárás jelenleg is folyamatban van, a hatóság eddig PE/KTF/18700-3/2015[13]., PE/KTF/18700-10/2015.[14], illetve PE/KTF/136-1/2016[15]. számú végzéseiben a tényállás tisztázására szólította fel az üzemeltetőt.Arra vonatkozó kérdésünkre[16], hogy a versenypálya zajterhelése mértékének, az érvényben lévő zajkibocsátási határértékek teljesülésének ellenőrzésére, avagy az esetleges túllépés mértékének megállapítására 2012. január 1-jét követően[17] végzett-e a hatóság hatósági zajmérést, a hatóság válasza[18] az volt, hogy mivel mind a hatóság, mind az üzemeltető tudomással bírt már 2006-tól (a részleges környezetvédelmi felülvizsgálat során elvégzett zajmérések eredményei alapján) a határértéket meghaladó zajterhelésről, nem volt indokolt hatósági zajmérés elvégzése. 2012. január 1-jét követően pedig már megindult (az azóta is folyamatban lévő) a Hungaroring Sport Zrt. által benyújtott zajvédelmi intézkedési terv elbírálása. Arra való tekintettel, hogy a terv 2011-ben még mindig csak a FONOR Kft. 2007-ben elvégezett mérési eredményeivel kalkulált, a Felügyelőség az üzemeltetőt KTVF: 1413-3/2012.[19], illetve PE/KTF/18700-3/2015. számon zajmérések elvégzésére szólította fel. Hatósági zajvizsgálattal megállapított határérték-túllépés hiányában azonban nem volt jogalapja zajvédelmi bírság kiszabásának.

**A vizsgálat megállapításai**

**I. A hatáskör tekintetében**

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 (együtt: visszásság), 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.

**II. A vizsgált alapjogok tekintetében**

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer 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 teszteket.

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

---

[13] A 2015. július 23-26. (Formula-1), 2015. szeptember 5-6. (FIA European Truck Racing Championship kamionos Európa-bajnokság) és 2015. szeptember 11-13. (Hankook Autós Gyorsasági Bajnokság zárófutam) napokon megrendezésre kerülő versenyekre vonatkozóan zajmérések elvégzésére és az elvégzett mérésekről szóló értékelő dokumentáció benyújtására, valamint a mérések eredménye alapján elkészítendő zajvédelmi intézkedési terv 2015. október 31-éig történő benyújtására való felszólítás.

[14] Ebben a végzésben a hatóság az üzemeltető kérelmére 2015. december 31-ére módosította az átdolgozott zajvédelmi intézkedési terv benyújtásának határidejét.

[15] A 2016. február 4-én kelt végzés alapján 2016. március 16-áig kellett benyújtania az üzemeltetőnek az áttekinthető, egységes szerkezetbe foglalt zajcsökkentési intézkedéseket, az azokat alátámasztó mellékletekkel együtt.

[16] AJB 985-2/2016. számú levél.

[17] Az OKTVF korábban hivatkozott döntése értelmében a Hungaroring versenypálya üzemeltetésekor 2012. január 1-jétől kellett volna teljesülniük az előírt zajkibocsátási határértékeknek (nappal: 50 dB, éjjel 40 dB).

[18] 2016. február 15-én kelt PE/KTF/136-2/2016. számú levél.

[19] 2012. március 22., április 28-29. és május 5-6. napokon lezajló versenyek zajkibocsátása vonatkozásában.

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 vesztett alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja."*

*1.* Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint *Magyarország független demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság a 9/1992. (I. 30.) AB határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. Az Alkotmánybíróság szerint a jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az állami és önkormányzati döntések jogszabályoknak való megfelelőségét is. 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. 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.

A 72/1995. (XII. 15.) AB határozatában az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy *„a jogbiztonságnak elengedhetetlen követelménye, hogy a jogalkalmazói magatartás - adott esetben: az államigazgatás és az önkormányzat döntési feladat- és hatáskörébe tartozó ügy törvényi szabályozás szerinti elintézésének időtartama - előre kiszámítható legyen. Az ügyfél közigazgatási határozathozatalra vonatkozó joga nem tehető függővé attól, hogy a közigazgatási szerv milyen időpontban hajlandó dönteni a hatáskörébe utalt ügyben. A közigazgatásnak ugyanis alkotmányos kötelessége, hogy hatáskörét gyakorolja, azaz illetékességi területén a hatáskörébe utalt ügyben az erre megszabott idő alatt érdemi döntést hozzon. [...] A hivatalból indult eljárások többsége is kihat számos állampolgárra. A hivatalból kiadott határozat ugyanis többnyire életet, testi épséget, egészséget véd, illetve biztonságot, jogvédelmet nyújt az ügyben érintett kisebb vagy nagyobb közösség számára. Akár kérelemre, akár hivatalból indul tehát az eljárás, a közigazgatási határozat előírt időben történő kiadása jogos méretű magán- és - közvetlenül vagy közvetve - közérdeket szolgál."*

2. Az Alaptörvény XXI. cikkében deklarált *egészséges környezethez való jog* értelmezését az Alkotmánybíróság az Alaptörvény alapján is elvégezte, és 3068/2013. (III. 14.) AB határozatban 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."*

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."*

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.*

Az egészséges környezethez való jog értelemszerűen felöleli az emberi élet és egészség zaj elleni védelmét, így az alapjogból fakadó – fentebb idézett – követelményeket a zaj elleni védelem szabályozása tekintetében is érvényesíteni kell.

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 sérthetetlenségéből 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.[20]

Az Alaptörvény az egészséges környezethez, valamint az egészséghez való két alapvető jogon keresztül közvetlen kapcsolatot teremt a környezet állapota és az ember testi, lelki egészsége között. Így az ezen alapvető jogokkal kapcsolatos kérdéseket mindig vizsgálni kell az állami szervek környezetvédelmi intézkedések tételére vonatkozó kötelessége oldaláról is.

## III. Az ügy érdemében

### A környezeti zaj élettani hatásairól röviden

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. Az ENSZ Egészségügyi Világszervezete, a WHO tanulmánya[21] szerint a zaj hatására az ember szervezetében olyan morfológiai és fiziológiai változás következik be, melynek hatására csökken a teljesítménye, a stressztűrő képessége vagy más környezeti hatásokkal szembeni ellenálló képessége. A környezeti zaj leginkább az alvást zavarja. Elsődlegesen nehéz elalvást, ébredésekkel megszakított rossz alvást, vérnyomás- és pulzusemelkedést eredményez. Legkárosabb hatása az alvási periódus első felében van. Másodlagos hatása másnap jelentkezik: fáradtság, kimerültség, rossz közérzet, teljesítőképesség csökkenése. A zavarás nagymértékben függ a zaj tulajdonságaitól, az impulzus jellegétől, információtartalmától, időtartamától, és az egyéntől, például általában a nők és az idősek érzékenyebbek a zajra, az impulzusszerű zajok zavaróbbak, a kevés információt tartalmazó zajok pedig kevésbé befolyásolják az alvást. A zavartalan alvás háttérzaj esetén 30 dB(A) hangnyomásszintnél kisebb zajterhelést igényel.

A zajszennyezés egészségügyi hatásai közül a leglényegesebbnek tekinthetők:

a) A belső fül károsodása

A belső fül károsodását okozhatja, ha hosszú időn keresztül zajhatásnak vagyunk kitéve. Ez gyakran előfordul munkahelyeken, autópályákhoz vagy repülőterekhez közeli térségekben vagy olyan embereknél, akik gyakran hallgatnak walk-mant. Ebben az esetben az is károsodást eredményezhet, ha a hangszint nem kiugróan magas, de időtartama hosszú.

b) Alvászavarok és azok következményei

A krónikus alvászavar betegség, mivel negatív hatása lehet az alábbiakra:

- jó közérzet hiánya,
- tanulás, különösen gyerekkorban,
- immunrendszer,
- társadalmi kapcsolatok.

---

[20] 3132/2013. (VII. 2.) AB határozat

[21] 2011 márciusában jelent meg a WHO legfrissebb tanulmánya „Burden of disease from environmental noise" címmel. http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0008/136466/e94888.pdf

A krónikus alvászavar hozzájárul továbbá az alábbiakhoz:
- pszichoszomatikus betegségek, különösen szív- és érrendszeri betegségek,
- neurózis,
- félelem,
- agresszivitás.

c) Koncentrációs problémák

A zaj tanulási nehézségeket okozhat, különösen az iskolában, ahol kiváló beszédérthetőség szükséges. Ennek felmérésére beszédérthetőségi vizsgálatot végeztek a gyerekek körében. Az értékelés az alapján készült, hogy a gyerekek hány hibát vétettek az őket körülvevő zajban hallgatott szabványos mondatokban. A hibaarány 4,3 % volt, amikor a környezeti zaj szintje kisebb volt 55 dB(A)-nél. A hibaarány legalább 15 % volt, amikor a környezeti zaj szintje 60 db(A) vagy annál több volt (ez megegyezik a nyitott ablakon átszűrődő közlekedési zajjal).

d) Ingerlékenység

**A Hungaroring versenypálya túlzott zajterhelése ellenére elmaradt a zajvédelmi bírság kiszabása**

A zajvédelmi hatóság intézkedési mozgásterét - amely a zajvédelmi intézkedési terv elkészítésére, majd annak hatósági jóváhagyása utáni megvalósítására, végrehajtására való kötelezés kiadása[22], illetve a zajvédelmi bírság megállapítása és annak kiszabása[23] - a Zr.[24] határozza meg.

A Ket. 88. §-ában kimondja, hogy a hatóság - a hatáskörének keretei között - ellenőrzi a jogszabályban foglalt rendelkezések betartását, valamint a végrehajtható döntésben foglaltak teljesítését. A 88/A. § (1) bekezdése szerint a hatósági ellenőrzés[25] hivatalból vagy - ha azt törvény vagy kormányrendelet nem zárja ki vagy nem korlátozza - az ügyfél kérelmére indul meg. A Ket. 20. § (1) bekezdése úgy szól, hogy a hatóság a hatáskörébe tartozó ügyben illetékességi területén, valamint kijelölés alapján köteles eljárni.

Fenti jogszabályhelyek alapján egyértelmű, hogy a zajvédelmi hatóságnak intézkedési kötelezettsége állt fenn a versenypálya vonatkozásában érvényben lévő zajkibocsátási határértékeket megállapító hatósági határozat és az üzemeltető által szolgáltatott adatok alapján. *Ezzel szemben – holott a zajkibocsátási határértéket meghaladó zajszennyezés már 2006-tól hivatalosan is ismertté vált – hatósági zajmérés elvégzésére egyetlen alkalommal sem került sor, pedig annak rendeltetése nem csak az lett volna, hogy az egyébként köztudomású határértéket meghaladó zajterhelést igazolja, hanem egyúttal a kiszabandó zajvédelmi bírság alapját képezte volna.*

---

[22] A Zr. 17. § (1) bekezdése szerint, ha a környezetvédelmi hatóság azt állapítja meg, hogy a szabadidős vagy üzemi zajforrás által okozott zaj a zajkibocsátási határértéket túllépi, akkor a zajforrás üzemeltetőjét intézkedési terv benyújtására kötelezi. A (3) bekezdés szerint, ha a környezetvédelmi hatóság az intézkedési tervet jóváhagyja, az üzemeltetőt határidő kitűzésével a benne szereplő intézkedések megvalósítására kötelezi. Ezen eljárás jelenleg folyamatban van a hatóság előtt.

[23] A Zr. 26. § (1) bekezdése szerint a környezetvédelmi hatóság zaj-, illetőleg rezgésvédelmi bírság fizetésére kötelezi a környezeti zaj-, rezgésforrás üzemeltetőjét, ha az üzemeltető a) az üzemi vagy szabadidős zajforrás esetében a környezetvédelmi hatóság által megállapított kibocsátási határértéket - a határozatban megállapított teljesülési határidőt követően - túllépi, b) az üzemi vagy szabadidős zajforrás esetében az épületen belüli, jogszabályban megállapított zajterhelési határértékeket túllépi, c) az építési zajforrás esetén a zajterhelési határértéket túllépi, d) a rezgésterhelési határértéket túllépi, e) a hatósági határozatban foglalt kötelezettségeinek nem tesz eleget, f) a zaj, rezgés elleni védelemmel kapcsolatos adatszolgáltatási, változásbejelentési kötelezettségét nem vagy nem megfelelően teljesíti. (2) Az (1) bekezdés a)-d) pontja szerinti bírság az intézkedési terv végrehajtásának ideje alatt nem szabható ki. 27. § A környezetvédelmi hatóság a 26. § szerinti bírságolandó magatartásról való tudomásszerzésétől számított 1 éven túl, illetve a bírságolandó magatartás tanúsításától számított öt éven túl nem szabhat ki bírságot. Ha azonban a magatartás jogszerűtlen állapot fenntartásával valósul meg, a bírságolás elévülése mindaddig nem kezdődik meg, amíg a jogszerűtlen állapot fennáll. 28. § (1) A zajbírság megállapításához a környezetvédelmi hatóságnak - külön jogszabály szerinti - zajvizsgálatot kell elvégezni. (2) Ismételt zajbírság kiszabásához nem szükséges vizsgálatot végezni, ha a) a zajforrás működésében, illetve zajkibocsátásában az előző vizsgálat óta nem történt változás, és b) a zajforrás hatásterületén nem történt olyan változás, ami az ismételt vizsgálatot indokolná.

[24] A vizsgálatunk alá vonható időszakra való tekintettel a Zr. 2012. január 1. és 2016. február 1. között hatályban volt rendelkezései az irányadóak megállapításaink tekintetében.

[25] A Ket. 89. §-a szerint a hatósági ellenőrzés eszközei: a) adatszolgáltatás, iratbemutatás és egyéb tájékoztatás kérésével megvalósuló ellenőrzés, b) helyszíni ellenőrzés, vagy c) ha jogszabály lehetővé teszi, a helyszínre vagy a hatósági nyilvántartáshoz telepített, illetve a folyamatba beépített ellenőrző rendszerből történő táv-adatszolgáltatás útján történő ellenőrzés.

Különösen aggályos a zajvédelmi bírság kiszabásának mellőzése arra való tekintettel is, hogy a rendelkezésünkre álló iratok, dokumentumok alapján megállapítható az is, hogy az üzemeltető eddig nem valósított meg a pálya működéséből eredő zajterhelést érdemben csökkentő intézkedést, beruházást. Továbbá figyelemmel kell lenni arra is, hogy 2016. február 1-jét követően lehetősége van az üzemeltetőnek az eddig betartandó zajterhelési határértékek helyett szinte valamennyi védendő (kivéve az egészségügyi) terület vonatkozásában további 5 dB-es enyhítést kérni[26], illetve az egyébként irányadó zajkibocsátási határértékek betartása alóli felmentést is kérhet a hatóságtól[27].

Megjegyzendő az is, hogy a jelenleg elbírálás alatt lévő zajvédelmi intézkedési tervben közölt mérési eredmények alapján az üzemeltető által a legnagyobb zajterheléssel járó eseménysorozatnak minősített Formula 1 Magyar Nagydíj alatt 2015. július 26-án (vasárnap) reggel nyolc óra és délután négy óra közötti időszakra nézve a legmagasabb zajszint az M1-es mérőponton (Kerepes-Szilasliget Bajcsy-Zsilinszky u. 125.) 70,8 dB volt, míg az új szabályozás a felmentés idejére is maximálisan 70 dB-t nem meghaladó zajterhelést engedélyez.

*Megállapítható tehát, hogy a zajvédelmi hatóság – jelenleg a Kormányhivatal – a hatósági zajmérések elvégzésének, és a zajvédelmi bírság kiszabásának elmulasztásával a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelményével, az egészséges környezethez való joggal, valamint a testi és lelki egészséghez való joggal kapcsolatos visszásságot okozott éveken át és okoz a mai napig.*

**Intézkedések**

A vizsgálat során feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásság orvoslása, jövőbeni elkerülése érdekében az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkérem a Pest Megyei Kormányhivatal vezetőjét arra, hogy a jövőben a Hungaroring versenypálya működésével kapcsolatban gyakorolja hatáskörét teljes körűen, éljen a jogszabályok adta lehetőségeivel.

Budapest, 2016. július

Székely László sk. Szabó Marcel sk.

[26] Azonban annak alkalmazását megelőzően a zajkibocsátási határértékek megállapításának, valamint a zaj- és rezgéskibocsátás ellenőrzésének módjáról szóló 93/2007. (XII. 18.) KvVM rendelet 4. § (1c) bekezdés alapján a nemzetközi licenccel rendelkező versenypályák zajkibocsátásának ellenőrzésére az üzemeltetőnek folyamatos mérésre alkalmas monitoring rendszert kell kiépítenie és üzembe helyeznie. Jelenlegi ismereteink alapján a Hungaroring versenypálya nem rendelkezik még ilyen monitoring rendszerrel.

[27] A felmentés részletszabályait a környezeti zaj- és rezgésterhelési határértékek megállapításáról szóló 27/2008. (XII. 3.) KvVM-EüM együttes rendelet 2/A. §-a tartalmazza.

**Az alapvető jogok biztosának**
**és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettesének**
**Közös jelentése**
**az AJB-695/2016. számú ügyben**

Előadó: dr. Garaguly István

**Az eljárás megindulása**

A Levegő Munkacsoport Környezetvédelmi Egyesület (LMCS) panaszában azzal a kéréssel fordult az alapvető jogok biztosához, hogy terjesszen elő indítványt az Alkotmánybíróságnak az avar és a kerti zöldhulladék égetését lehetővé tevő valamennyi települési önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangja utólagos vizsgálatára, mert beadványukban kifejtett álláspontjuk szerint azok alaptörvény-ellenesek. A beadványban foglalt kérést mérlegelve megállapítottuk, hogy a panaszban kért módon, az erre vonatkozó törvényi rendelkezések alapján az alapvető jogok biztosának nincsen lehetősége Alkotmánybírósághoz fordulni, mert az önkormányzati rendeletek jogszabályba ütköznek.

A panaszban foglaltak a jogszabályi környezettel kapcsolatosan ugyanakkor a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, a testi és lelki egészséghez, valamint az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszásság gyanúját vetették fel, ezért az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján a jövő nemzedékek érdekeiért felelős helyettesemmel közös vizsgálatot indítottunk. A panasz szerinti, a kerti hulladék égetése önkormányzati rendeleti szabályozásával összefüggően – tekintettel arra, hogy a kerti hulladék és a hulladékégetés gyakorlatával kapcsolatosan felmerült visszásság természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját és a jövő nemzedékek érdekét is érinti – vizsgálatunkat az Ajbt. 18. § (4) bekezdése alapján hivatalból kiterjesztettük a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény, a hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény, a levegő védelméről szóló 306/2010. (XII. 23.) Korm. rendelet valamint az Országos Tűzvédelmi Szabályzatról szóló 54/2014. (XII. 5.) BM rendelet rendelkezéseinek vizsgálatára is.

**Az érintett alkotmányos jogok**

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: „Magyarország független, demokratikus jogállam.” „Jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel.” [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés; T) cikk (3) bekezdés] „Az önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes.” [32. cikk (3) bekezdés]
- 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**

- A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt.)
- A hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény (Htv.)
- A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (Ptk.)
- Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (Abtv.)
- A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jat.)
- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Möt.)
- A levegő védelméről szóló 306/2010. (XII. 23.) Korm. rendelet (Lr.)

- A hulladékgazdálkodási közszolgáltatás végzésének feltételeiről szóló 385/2014. (XII. 31.) Korm. rendelet (Hvhr.)
- A biohulladék kezeléséről és a komposztálás műszaki követelményeiről szóló 23/2003. (XII. 29.) KvVM rendelet (BioR.)
- Az Országos Tűzvédelmi Szabályzatról szóló 54/2014. (XII. 5.) BM r. (BMr.)

**A megállapított tényállás**

A beadványban kifejtett panaszosi álláspont szerint az avarégetéssel kapcsolatos jogszabályi környezet ellentmondásos.

A Kvt. 48. § (1) bekezdése egyfelől előírja, hogy a települési önkormányzat képviselő-testülete egyéb környezetvédelmi előírásokkal összefüggésben az illetékességi területére a más jogszabályokban előírtaknál kizárólag nagyobb mértékben korlátozó környezetvédelmi előírásokat határozhat meg.

Az Lr. 27. § (2) bekezdése rögzíti a hulladékok nyílt téri, valamint a nem a Htv. előírásai szerinti berendezésben való égetésének általános tilalmát, ugyanezen szakasz (1) bekezdése egyidejűleg lehetővé teszi, hogy a szakasz rendelkezéseitől jogszabály eltérő rendelkezéseket állapítson meg.

A Kvt. 48. § (4) bekezdés b) pontja szerint a települési önkormányzat képviselő-testületének hatáskörébe tartozik a háztartási tevékenységgel okozott légszennyezésre vonatkozó egyes sajátos, az avar és kerti hulladék égetésére vonatkozó szabályok rendelettel történő megállapítása.

Az avar a beadvány szerint a Htv. 2. § (1) bekezdés 23. pontja alapján hulladéknak minősül. Azzal, hogy önkormányzati rendelet lehetővé teheti az általános tilalom ellenére az avar égetését, illetve meghatározhatja ennek sajátos feltételeit, megengedőbb szabályozást biztosít, azaz az Lr.-ben megállapítottnál kisebb mértékben korlátozó környezetvédelmi előírást állapít meg. A panaszos beadványában ezért valamennyi, avarégetést megengedő és ezt szabályozó önkormányzati rendelet Alkotmánybíróság előtti utólagos normakontrolljára irányuló indítvány előterjesztésére tett javaslatot.

Az Abtv. 37. § (1) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság a 24-26. §-ban meghatározott hatáskörében az önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangját akkor vizsgálja, ha a vizsgálat tárgya az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálata nélkül, kizárólag az Alaptörvénnyel való összhang megállapítása.

*Tekintettel arra, hogy a beadvány szerinti önkormányzati rendeletek Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálata más jogszabályba (vagyis a Kvt. 48. § (1) bekezdésébe) ütközésük vizsgálata nélkül nem lehetséges, megállapítottuk, hogy a beadvány alapján az alapvető jogok biztosának nincsen lehetősége az Ajbt. 34. §-a alapján utólagos normakontroll indítvány előterjesztésére a panasszal érintett önkormányzati rendeletekkel kapcsolatosan.*

Az avarégetés kiterjedt problematikája, a környezetre, a levegőre és az emberi egészségre gyakorolt negatív hatásai, az eseti illegális hulladékégetés „szokásával” való összefüggései és a jelen és jövő nemzedékek érdekei azonban szükségessé és indokolttá teszik, hogy a beadvány alapján vizsgálatot indítsunk a jogszabályi rendelkezésekkel, valamint a problematikával kapcsolatos további jogszabályok vonatkozásában.

Vizsgálatunk során a beadványban felvetett jogszabályi rendelkezéseken túl valamennyi, az avarégetéssel összefüggő lényeges jogszabályi rendelkezést áttekintettük annak érdekében, hogy megállapítható legyen, hogy a felvetett, a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével és az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszásság miben áll, illetve amennyiben feltárható visszásság, az az ombudsmani jogvédelem eszközeivel hogyan orvosolható leghatékonyabban.

**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. Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat. A beadvány a jogszabályok ellentmondásos rendelkezéseivel áll összefüggésben, így megállapítható, hogy a panaszos számára nincsen olyan jogorvoslati lehetőség biztosítva, amelynek elmulasztása az alapvető jogok biztosának vizsgálati hatáskörét kizárná. Az Ajbt. 37. §-ával összefüggésben folytatott vizsgálatot a biztos hivatalból terjesztette ki a beadvánnyal nem érintett, ugyanakkor a panaszolt jelenséggel összefüggő további jogi szabályozás vizsgálatára is.

**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.[1] Az irányadó alkotmánybírósági tézis szerint a jogállamiság elvéből adódó alapvető követelmény, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a *jog által megállapított működési rendben*, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket.[2]

[1] Ld. 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65.
[2] 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.[3]

Az Alkotmánybíróság azt is vizsgálta, hogy a korlátozás valóban képes-e szolgálni a legitim jogalkotói célt. A cél és az eszköz közötti összefüggés fennállása elengedhetetlen ahhoz, hogy a jogszabály ne legyen önkényes, hiszen az önkényesség biztosan sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamisághoz fűződő jogbiztonság tételét.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint tehát az alapjog-korlátozás alkotmányosságának feltétele, hogy *a szükségesség, alkalmasság és arányosság követelménye együttesen fennálljon.*

Az alapvető jog korlátozása csak ultima ratio, végső eszköz a jogalkotó kezében céljai eléréséhez: „Egy alapvető jog korlátozásának alkotmányosságához azonban nem elég, hogy egy másik alapvető jog és szabadság érvényesítése és védelme érdekében történik. Az állam csak akkor nyúlhat az alapvető jog korlátozásának végső eszközéhez, ha a másik jog védelme vagy érvényesülése semmilyen más módon nem érhető el, és a korlátozás csak olyan mértékű lehet, amennyi ehhez feltétlenül szükséges."[4]

Az alapvető jogok korlátozásának alkotmányosságát az alkotmánybírósági és – ennek nyomán – az ombudsmani gyakorlat is az ún. *szükségességi-arányossági teszt* alkalmazásával ítéli meg. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint[5] 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 XX. cikk (1) és (2) bekezdése alapján mindenkinek joga van a *testi és lelki egészséghez*, ennek az alapvető jognak az érvényesülését pedig Magyarország genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdasággal, az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával, a munkavédelem és az egészségügyi ellátás megszervezésével, a sportolás és a rendszeres testedzés támogatásával, valamint a környezet védelmének biztosításával segíti elő.

Az Alkotmánybíróság a testi és lelki egészség kifejezést a WHO alkotmányában szereplő definícióval összhangban – a 43/2005. (XI. 14.) határozatában – olyan testi és szellemi állapotnak tekinti „amely lehetővé teszi a társadalomban való minél hosszabb és testi-lelki gondoktól mentes életet".

Az egészséghez való jog szélesebb jelentéssel bír annál, minthogy csupán az egészségügyi ellátáshoz való jogra vonatkozzék, így magában foglalja az olyan intézkedések és körülmények alkotmányos védelmét is, amelyek hozzájárulnak ahhoz, hogy az egyén a társadalomban ténylegesen minél hosszabb ideig testi és lelki gondoktól mentes életet élhessen.

Az Alkotmánybíróság több határozatában értelmezte a *legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog* tartalmát, és mindezekre az értelmezésekre álláspontom szerint – függetlenül attól, hogy a „legmagasabb szintű" jelző az Alaptörvényben már nem kapott helyet – továbbra is lehet hivatkozni.

[3] 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 178.
[4] 2/1990. (II. 18.) AB határozat.
[5] Ld. 56/1994. (XI. 10.) AB határozat, ABH 1994, 312, 313.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a (legmagasabb szintű) testi és lelki egészséghez való jogként meghatározott alkotmányi követelmény az államnak azt az alkotmányos kötelezettségét jelenti, hogy a nemzetgazdaság teherbíró képességéhez, az állam és a társadalom lehetőségeihez igazodva olyan gazdasági és jogi környezetet teremtsen, amely a legkedvezőbb feltételeket biztosítja a polgárok egészséges életmódjához, életviteléhez.

Az egészséghez való jog önmagában alanyi jogként értelmezhetetlen, az Alaptörvénybe foglalt állami kötelezettségként fogalmazódik meg, amely magában foglalja azt a kötelezettséget is, hogy a törvényhozó a testi és lelki egészség bizonyos területein alanyi jogokat határozzon meg.

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

Az Alkotmánybíróság megállapította[6], 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[7], 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 jövendő generációk életfeltételeinek biztosítása is.

Az Alkotmánybíróság megállapította[8] 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 egészséges környezethez való jog 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.

[6] 996/G/1990. AB határozat
[7] 64/1991. (XII. 17.) AB határozat
[8] 28/1994. (V. 20.) AB határozat

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[9]. Az Alaptörvény IV. módosításának hatálybalépését követő határozatában[10] 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, 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.

**III. A vizsgálat érdemében**

1. A hulladékokra vonatkozó szabályozást – az egészséges környezethez való alapvető jog intézményvédelmének részeként – önálló törvény, a Htv. és az ahhoz kapcsolódó ágazati joganyag tartalmazza. A környezetvédelem intézményvédelmének egységét és hézagmentességét biztosító környezetvédelmi kódexszel, a Kvt.-vel való összhang követelményét egyrészről a Kvt. 3. § (1) bekezdés m) pontja[11], másrészről a Htv. 3. § (1) bekezdése[12] mondja ki. A hulladékokkal és a hulladékgazdálkodással kapcsolatosan a Htv. az *elsődleges* jogforrás, az összhang biztosításának követelménye ezért e két törvény rendelkezéseinek *kölcsönös és komplementer viszonyában* valósulhat meg.

Az alábbiakban azon jogszabályi rendelkezéseket tekintjük át, amelyek a hulladékokra vonatkozó szabályozás egészét érintik, és alapelvi, illetve a szabályozás struktúráját érintő relevanciájuk van. Ennek során külön is elemezzük a biohulladékra és a zöldhulladékra vonatkozó speciális rendelkezéseket, valamint az ezek érvényesülését érintő, az Országos Hulladékgazdálkodási Tervben (OHT)[13] megállapított gyakorlati értelmezési szempontokat, annak érdekében, hogy megállapítható legyen, hogy az Lr. 27. §-ának rendelkezéseitől eltérést lehetővé tevő, az avar és a kerti hulladék égetéséről szóló önkormányzati rendeletek a Kvt. és a Htv. komplementer összhangját miként érintik, vagy érinthetik.

[9] 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

[10] 16/2015. (VI. 5.) AB határozat

[11] Kvt. 3. § (1) m) E törvény rendelkezéseivel összhangban külön törvények rendelkeznek, különösen: a hulladékokról

[12] Htv. 3. § (1) A hulladékot eredményező tevékenységek, valamint a hulladékgazdálkodás során – a Kvt.-vel összhangban – a következő alapelveket kell érvényesíteni: a) az újrahasználat és az újrahasználatra előkészítés elve: (..) b) a kiterjesztett gyártói felelősség elve (…) c) az önellátás elve (…) d) a közelség elve (…) e) a szennyező fizet elve (…) f) a biológiailag lebomló hulladék hasznosításának elve (…) g) a költséghatékony hulladékgazdálkodási közszolgáltatás biztosításának elve (…) h) a keresztfinanszírozás tilalmának elve: (..).

[13] A 2055/2013. (XII. 31.) Korm. határozattal elfogadott Országos Hulladékgazdálkodási Terv 2014-2020

2. A Kvt. 6. § (2) úgy rendelkezik, hogy a környezethasználatot az elővigyázatosság elvének figyelembevételével, a környezeti elemek kíméletével, takarékos használatával, továbbá a hulladékkeletkezés csökkentésével, a természetes és az előállított anyagok visszaforgatására és újrafelhasználására törekedve kell végezni. A Htv. II. fejezete tartalmazza a hulladékra vonatkozó általános szabályok között első alfejezetében a környezet és az emberi egészség védelmére vonatkozó alapvető rendelkezéseket a 4-6. §-okban. Külön is kiemelendő a 6. § (3), amely szerint „a hulladékban rejlő anyag, energia hasznosítása érdekében törekedni kell a hulladék lehető legnagyobb arányú újrahasználatra előkészítésére, újrafeldolgozására, valamint a nyersanyagok hulladékkal történő helyettesítésére". A hulladékhierarchia „fokainak" sorrendjét, vagyis azt, hogy a hulladékokkal kapcsolatos tevékenységek szervezését milyen, a környezet védelme szempontjából a lehető legoptimálisabb megoldást biztosító elsődlegességi sorrend szerint kell megszervezni és megvalósítani, a 7. § (1) állapítja meg. E rendelkezés szerint a hulladékképződés megelőzése és a hulladékgazdálkodás során az alábbi tevékenységek elsőbbségi sorrendként történő alkalmazására kell törekedni: a) a hulladékképződés megelőzése, b) a hulladék újrahasználatra előkészítése, c) a hulladék újrafeldolgozása, d) a hulladék egyéb hasznosítása, így különösen energetikai hasznosítása, valamint e) a hulladék ártalmatlanítása. A 7. § (2) szerint az (1) bek.-ben meghatározott tevékenységek közül azt kell választani, amely az összességében legjobb környezeti eredményt biztosító megoldást hordozza magában, és elősegíti az e törvény szerinti hasznosítási és ártalmatlanítási célkitűzések megvalósítását. A hulladékgazdálkodás rendszerében a települési önkormányzatok szerepét a Möt. és a Htv. határozza meg. A hulladékgazdálkodás helyben biztosítandó közfeladat[14], amelynek ellátását a települési önkormányzat a közszolgáltatóval kötött hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződés útján biztosítja.[15] A Htv. meghatározza azokat a szabályozási tárgyköröket[16], amelyeket a települési önkormányzatok képviselő-testületének a közszolgáltatás alapvető feltételeiként a Htv. 88. § (4) felhatalmazása[17] szerint rendeletben kell szabályozniuk annak érdekében, hogy az ingatlanhasználók és a közszolgáltató között jogszabályból keletkező jogviszony lényeges elemeit, a szerződés tartalmát jogszabály állapítsa meg, és egyidejűleg érvényesítse a Ptk. 6:2. § (3) szerint a kötelmek közös és a szerződés általános szabályait.[18]

[14] A Möt. 13. § (1) 19. pontja szerint

[15] Htv. 33. § (1) bekezdés

[16] Htv. 35. § (1) A települési önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati rendeletben állapítja meg: a) az önkormányzati hulladékgazdálkodási közfeladat tartalmát, a közszolgáltatási terület határait az Országos Hulladékgazdálkodási Közszolgáltatási Tervben foglaltakkal összhangban; (Hatályos 2016.04.01.-től). 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) az önkormányzati hulladékgazdálkodási közfeladat ellátásának rendjét és módját, a közszolgáltató és az ingatlanhasználó ezzel összefüggő jogait és kötelezettségeit, valamint a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződés egyes tartalmi elemeit; d) az önkormányzati hulladékgazdálkodási közfeladat 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; (2) A települési önkormányzat gondoskodik az elkülönített hulladékgyűjtési rendszer helyi feltételeinek megszervezéséről.

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

[18] 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. Ezekre a kötelmekre a kötelmek közös és a szerződés általános szabályait kell megfelelően alkalmazni.

3. A Htv. 2. § (1) bekezdés 3. pontja szerint *biohulladék:* a biológiailag lebomló, parkokból származó vagy kerti hulladék, háztartásokban, éttermekben, étkeztetőkben és kiskereskedelmi tevékenységet folytató létesítményekben képződő élelmiszer- és konyhai hulladék, valamint az ezekhez hasonló, élelmiszer-feldolgozó üzemekben képződő hulladék; a 4. pont szerint *biológiailag lebomló hulladék*: minden szervesanyag-tartalmú hulladék, amely aerob vagy anaerob úton biológiailag lebomlik vagy lebontható, ideértve a biohulladékot is.

A zöldhulladék fogalmát a hulladékgazdálkodási közszolgáltatással összefüggésben a Hvhr. 2. § (1) bekezdés 4. pontja határozza meg, amely szerint a Hvhr. alkalmazásában *zöldhulladék:* kertben vagy kertészeti tevékenység során képződő növényi eredetű települési hulladék. Megjegyzendő, hogy – a hulladékgazdálkodási közszolgáltatással összefüggően – a zöldhulladék fogalmát a Htv. is alkalmazza. E fogalmak alapján nyilvánvaló, hogy a biológiailag lebomló hulladék, a biohulladék, és a kerti, vagy zöldhulladék fogalmai koncentrikus halmaz – részhalmaz-szerű összefüggésben, logikailag az általános és különös viszonyában állnak a Htv. rendszerében.

A Htv. 3. § (1) bekezdés f) pontja a biohulladékokkal kapcsolatosan a hulladékgazdálkodás egyik alapelveként mondja ki *a biológiailag lebomló hulladék hasznosításának elvét,* amely szerint elő kell segíteni a biológiailag lebomló hulladék elkülönített gyűjtését és hasznosítását annak érdekében, hogy a hasznosítás után a természetes szervesanyag-körforgásba minél nagyobb tisztaságú anyag kerülhessen vissza, valamint a hulladéklerakókon lerakásra kerülő települési hulladék biológiailag lebomló tartalma csökkenjen. Ennek az elvnek a hulladékgazdálkodási közszolgáltatásban való megvalósítását a Htv. és a Hvhr. szabályai állapítják meg.

A Htv. 31. § (1) bekezdés úgy rendelkezik, hogy a hulladékbirtokos gondoskodik a hulladék kezeléséről. A Htv. 31. § (2) bekezdése meghatározza azokat a módokat, amelyek szerint a hulladékbirtokos a hulladék kezeléséről gondoskodhat: a) az általa üzemeltetett hulladékkezelő létesítményben vagy berendezéssel végzett előkezelő, hasznosító vagy ártalmatlanító eljárás, b) a hulladék hulladékkezelőnek történő átadása, c) a hulladék szállítónak történő átadása, d) a hulladék gyűjtőnek történő átadása, e) a hulladék közvetítőnek történő átadása, f) a hulladék kereskedőnek történő átadása, g) a hulladék közszolgáltatónak történő átadása – ideértve a hulladék hulladékgyűjtő ponton vagy hulladékgyűjtő udvarban történő átadásának esetét is –, vagy h) a hulladék átvételi helyen, illetve az átvételre kötelezettnek történő átadása útján gondoskodik. A Htv. 31. § (2a) bekezdése szerint, ha a hulladék kezeléséről a hulladékbirtokos a (2) bekezdés b)-h) pontja szerint gondoskodik, a kezelésre vonatkozó kötelezettség akkor tekinthető teljesítettnek, ha a hulladék a gyűjtő, a kereskedő, a hulladékkezelő vagy a közszolgáltató tulajdonába kerül.

Az ingatlanhasználóra vonatkozó szabályok között a Htv. 39. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az ingatlanhasználó az érintett ingatlan területén képződő települési hulladékot elkülönítetten gyűjti, és azt – a (2) és (3) bekezdésben foglalt kivétellel[19] – a közszolgáltatónak rendszeres időközönként átadja. Ugyanezen szakasz (4) bekezdése szerint ha az ingatlanhasználó a zöldhulladék komposztálásáról saját maga nem gondoskodik, a zöldhulladékot elkülönítetten gyűjti, és a közszolgáltatónak úgy adja át, hogy a zöldhulladék komposztálhatósága, illetve lebontása biztosítható legyen.

[19] Htv. 39. § (2) A természetes személy ingatlanhasználó a települési hulladék részét képező elkülönítetten gyűjtött hulladékot – kormányrendeletben, miniszteri rendeletben vagy a települési önkormányzat (Budapesten a fővárosi önkormányzat) rendeletében meghatározott feltételek szerint – hulladékgyűjtő pontra, hulladékgyűjtő udvarba, átvételi helyre vagy a közszolgáltatás körébe tartozó hulladékot kezelő hulladékkezelő létesítménybe szállíthatja, és ott a jogosultnak átadhatja vagy gyűjtőedényben elhelyezheti. E jogot a természetes személy ingatlanhasználó csak úgy gyakorolhatja, ha a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjat a közszolgáltató részére megfizette. (3) A gazdálkodó szervezet ingatlanhasználó a háztartási hulladékhoz hasonló hulladék részét képező elkülönítetten gyűjtött hulladék kezeléséről a 31. § (2) bekezdésében meghatározottak szerint gondoskodik.

Az ingatlanhasználó zöldhulladékkal kapcsolatos kötelezettségeivel összefüggésben a Htv. 42. § (1) bekezdés a) pontjában előírja, hogy a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás keretében a közszolgáltató: a) az ingatlanhasználók által a közszolgáltató szállítóeszközéhez rendszeresített gyűjtőedényben gyűjtött települési hulladékot az ingatlanhasználóktól összegyűjti és elszállítja - ideértve a háztartásban képződő zöldhulladék, vegyes hulladék, valamint az elkülönítetten gyűjtött hulladék összegyűjtését és elszállítását is.

A 43. § (3) bekezdés a) pontja úgy rendelkezik, hogy az elkülönített hulladékgyűjtési rendszert a közszolgáltató úgy alakítja ki, hogy legalább a települési papír-, üveg-, műanyag, fém- és zöldhulladék elkülönített gyűjtése biztosított legyen.

A Hvhr. 4. § (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a települési papír-, üveg-, műanyag, fém- és zöldhulladékot a vegyes hulladéktól elkülönítetten kell gyűjteni, ide nem értve a (4) és (7) bekezdés szerinti esetet. (6) A képződés helyén *a zöldhulladékot* a zöldhulladék elkülönített gyűjtésének céljára gyártott gyűjtőedényben vagy biológiailag lebomló hulladékgyűjtő zsákban kell gyűjteni, kivéve a (7) bekezdés szerinti, valamint azt az esetet, ha a zöldhulladékot házi vagy közösségi komposztálás útján komposztálják. A Hvhr. 4. § (7) úgy rendelkezik, hogy ha a zöldhulladékot házi vagy közösségi komposztálás útján nem komposztálják, vagy a zöldhulladék szabványos gyűjtőedényzetben vagy hulladékgyűjtő zsákban történő gyűjtésének feltételeit a közszolgáltató a közszolgáltatási területen nem biztosítja, a zöldhulladékot – a (8) szerinti fenyőfa hulladék kivételével – a vegyes hulladék céljára szolgáló gyűjtőedényben kell gyűjteni. Az elkülönítetten gyűjtött papír-, fém-, üveg- és műanyag hulladékot tartalmazó gyűjtőedényben zöldhulladékot elhelyezni nem lehet.

*Megállapítható, hogy a Htv. rendszerében a zöldhulladékkal kapcsolatos hulladékgazdálkodási kötelezettségek pontosan meg vannak határozva, ezért a Htv. szabályai alapján nem lehetne arra a következtetésre jutni, hogy a zöldhulladékokkal kapcsolatosan a komposztáláson, illetve ennek hiányában a közszolgáltatás jogszabályok szerinti igénybevételén kívül az ingatlanhasználókat a települési önkormányzat rendelete is feljogosíthatja – az általános tilalom alól kivétel feltételeit megállapítva – a zöldhulladékok égetéssel való ártalmatlanítására.*

5. A Htv. 92. § (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „A települési hulladék részeként lerakásra kerülő biológiailag lebomló szervesanyag-mennyiséget - a települési hulladéklerakóban évente lerakott hulladék mért összetételét és az összetevők tömeg szerinti megoszlását alapul véve - az 1995-ben országos szinten képződött, a települési hulladék részét képező biológiailag lebomló szervesanyag-mennyiséghez képest 2016. július 1-jéig 35%-ra, azaz 820 000 tonna alá kell csökkenteni.”

Az OHT szerint az elfogadását megelőző utolsó év adatai alapján a települési hulladék mennyisége 2012-ben 3988 ezer tonna volt, aminek 65, %-a, mintegy 2609 ezer tonna került lerakásra.[20] A települési hulladékmennyiség 23, %-a, vagyis 937.180 tonna volt biológiailag lebomló hulladék. Arra vonatkozólag, hogy a teljes hulladékmennyiséghez képest a lerakásra kerülő hulladék mely hányada volt biohulladék, az OHT nem tartalmaz közvetlen adatot.

A 2014-2020-ig tartó tervezési időszakra szólóan ugyanakkor megállapítja azokat a célszámokat,[21] amelyek a Htv. 92. § (2) bekezdésben megjelölt célkitűzés eléréséhez szükségesek, illetve meghatározza az ehhez szükséges fejlesztéseket is.

Az OHT szerint a 2013-ban meglévő ISPA és Kohéziós Alap támogatásból kiépült 250 ezer tonna biohulladék hasznosító, komposztáló kapacitást jogszabályi kényszer hiányában, elsősorban gazdasági okokból nem működtették, illetve ekkor hiányoztak a működtetés további feltételei, így a logisztikai rendszer, valamint a gyűjtő járművek is.[22]

[20] Ld. OHT 194. oldal 60. táblázat
[21] Ld. OHT 195. oldal 62. táblázat
[22] Ld. OHT 195. oldal

Annak érdekében, hogy 2016-ig 400-500 ezer tonna biohulladékot el lehessen téríteni, a meglévő komposztáló kapacitás karbantartása, felújítása, az amortizálódott gépek cseréje, szükség szerinti fejlesztése *mellett* a hiányzó 220 ezer tonna biohulladék hasznosító kapacitás kiépítése szükséges. Ugyan e fejlesztés szükségességét az OHT a teljes tervezési időszakra állapítja meg, azonban egyértelműen a 2016. július 1-jéig teljesítendő, Htv. 92. § (2) szerinti cél elérése érdekében a hiányzó kapacitás jelentős részének 2016-ig való kiépítését tartja érdemesnek az OHT.[23] Jelen vizsgálat keretei között nem vállalkozhatunk a biohulladékkal kapcsolatos, a hulladékgazdálkodás teljes vertikumában megjelenő minden kérdés és probléma áttekintésére, a fentieket azonban azért tartottuk fontosnak röviden összefoglalni, hogy a biohulladékra vonatkozó hatályos szabályozáshoz illeszkedően az avarégetés, mint a biohulladék kezelésének sajátos módja, és jelen vizsgálatunk alap-problémája szempontjából a vizsgálattal érintett jogszabályi rendelkezések hátterében, ezekkel összefüggésben bemutassuk az OHT-ban meghatározott gyakorlati célkitűzéseket is.

6. A Kvt. 30. § (2) bekezdése szerint a környezethasználó köteles a hulladék kezeléséről (ártalmatlanításáról, hasznosításáról) gondoskodni. A Kvt. meghatározza a környezethasználó fogalmát[24], a hulladékkezelés fogalmának meghatározása azonban nem szerepel a rendelkezései között. A. 30. § (2) csupán *utalást* tartalmaz arra, hogy a hulladék kezelésén az *ártalmatlanítást, hasznosítást* kell érteni. A kezelés, a hasznosítás, illetve az ártalmatlanítás fogalmaira, illetve tartalmára vonatkozó rendelkezéseket a Htv. tartalmazza. A Htv. 2. § (1) 7. pontja szerint *előkezelés:* a hasznosítást vagy ártalmatlanítást megelőző előkészítő művelet; a 36. pont szerint *kezelés:* hasznosítási vagy ártalmatlanítási műveletek, ideértve a hasznosítást vagy ártalmatlanítást megelőző előkészítést is. *Megállapítható, hogy a Kvt. 30. § (2) bekezdése a hulladék kezelésével kapcsolatos példálózó felsorolást a hulladékhierarchiával, valamint a biológiailag lebomló hulladék hasznosításának alapelvével ellenétesen, megfordított sorrendben tartalmazza.*

A Kvt. 30. § (2) bekezdésében foglalt rendelkezéssel összefüggésben a lehetséges ártalmatlanítási módokat közvetlenül érinti, hogy egyfelől az Lr. 27. § (3) bekezdése, másfelől a BMr. 225. § (1) bekezdése *egyaránt* kimondja a lábon álló növényzet, tarló és növénytermesztéssel összefüggésben keletkezett hulladék nyílt téri égetésének általános tilalmát, valamint az Lr. 27. § (2) bekezdése a hulladék nyílt téri, vagy a hulladékok égetésének feltételeit rögzítő jogszabályban foglaltaknak nem megfelelő berendezésben történő égetésének általános tilalmát, a háztartásban keletkező papírhulladék és veszélyesnek nem minősülő, kezeletlen fahulladék háztartási berendezésben történő égetése kivételével.

Ugyanakkor az általános tilalommal egyidejűleg az Lr. 27. § (1) bekezdése, illetve a BMr. 225. § (1) bekezdése lehetővé teszi azt, hogy jogszabály a tilalomhoz képest kivételt engedjen és eltérést állapítson meg, vagyis pl. a zöldhulladék égetéssel történő ártalmatlanítását meghatározott feltételekkel lehetővé tegye.

A Kvt. 48. § (4) bekezdés b) pontja pedig a háztartási tevékenységgel okozott légszennyezésre vonatkozó egyes sajátos, az avar és kerti hulladék égetésére vonatkozó szabályok rendelettel történő megállapítását kifejezetten a települési önkormányzat képviselő-testületének jogalkotási hatáskörébe utalja. E pont ugyan *levegővédelmi szempontból* állapítja meg a települési önkormányzat képviselő-testületének az avar és a kerti hulladék égetésére vonatkozó önkormányzati rendeleti jogalkotási hatáskörét, azonban a rendelkezés *tárgya szerint* a biohulladékokkal, ezen belül a *zöldhulladékokkal kapcsolatos*, a zöldhulladékok közszolgáltatáson kívül eső, azt „megelőző” vagy „megkerülő” az ingatlanhasználók általi

[23] Ld. OHT 195-196. oldal

[24] Ld. Kvt. 2. § (2) A törvény hatálya azokra a természetes és jogi személyekre, jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetekre terjed ki a) akik vagy amelyek az (1) bekezdés a) pontja szerinti környezettel kapcsolatban jogokkal rendelkeznek, illetve akiket vagy amelyeket kötelezettségek terhelnek; b) akik vagy amelyek az (1) b) pontja szerinti tevékenységet folytatnak.

égetéssel történő ártalmatlanítását lehetővé tevő jogszabály megalkotására szóló *felhatalmazást tartalmaz*.

Tárgyánál fogva a Kvt. felhatalmazó rendelkezése a települési önkormányzat képviselő-testülete részére sajátos hulladékgazdálkodási, a zöldhulladék kezelésének sajátos módja szabályozására vonatkozó felhatalmazást ad. Ez a rendelkezés egyfelől mintegy kiegészíti a települési önkormányzatok Htv.-ben megállapított hulladékgazdálkodással kapcsolatos jogalkotási hatáskörét, másfelől azonban a Htv.-ben meghatározott sajátos hulladékgazdálkodási alapelvekkel és az arra épülő hulladékgazdálkodási rendszerrel ellentétesen ad a biohulladékok kezelésének, égetéssel való ártalmatlanításának szabályozásához a települési önkormányzatok képviselő-testülete részére felhatalmazást.

Tekintettel arra, hogy a települési önkormányzatok a hulladékgazdálkodási közfeladatukat a közszolgáltatás biztosítása révén, a közszolgáltatóval kötött hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződés útján biztosítják, a kerti hulladék kezelésének sajátos módjára vonatkozó Kvt. 48. § (4) bekezdés b) pontjában kapott felhatalmazás sajátos hulladékkezelési tevékenységre vonatkozó kivételt tesz lehetővé. Ugyanakkor ez a kivétel – összefüggésben az Lr. 27. § (1) bekezdés és a BMr. 225. § (1) bekezdés „Ha jogszabály másként nem rendelkezik” szövegrészével biztosított elvi lehetőséggel – sérti a Htv. és a Kvt. hulladékokkal kapcsolatos kölcsönös és komplementer összhangjának a követelményét és a Htv.-ben a hulladékgazdálkodásra vonatkozóan megállapított sajátos alapelveket.

Fentiek alapján megállapítható, hogy a Kvt. 30. § (2) bekezdésének a kezelés módjára vonatkozó „ártalmatlanítás, hasznosítás” szövegrésze, valamint 48. § (4) bekezdésének b) pontja, továbbá az Lr. 27. § (1) bekezdése, valamint a BMr. 225. § (1) bekezdésének a „Ha jogszabály másként nem rendelkezik” szövegrésze *ellentétes* a Htv. 2. § (1) bekezdés 7. és 36. pontjával, a 3. § (1) bekezdés f) pontjában foglalt biológiailag lebomló hulladék hasznosításának alapelvével, valamint a zöldhulladékokkal kapcsolatosan a Htv. 31. §-ában, 39. §-ában, 42-43. §-aiban megállapított rendelkezésekkel és a Hvhr. 4. §-ával.

*Megállapítottuk, hogy a Kvt., az Lr. és a BMr. fenti rendelkezései sértik a Kvt. és a Htv. komplementer összhangjának követelményét, és a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, továbbá a testi és lelki egészséghez és az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszásságot okoznak.*

7. A Htv. 88. § (1) bekezdésének 28. pontja szerint felhatalmazást kap a Kormány, hogy rendeletben szabályozza a biológiailag lebomló hulladék képződésének megelőzésére vonatkozó tevékenységek, valamint a biológiailag lebomló hulladékkal kapcsolatos hulladékgazdálkodási tevékenységek részletes szabályait, valamint a biohulladékból előállított komposzt osztályozásának szabályait.

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) bekezdéséhez[25] hasonló rendelkezést a Htv. – felhatalmazást adó jogszabályként – nem tartalmaz, így a felhatalmazást adó jogszabályból nem juthatunk arra a következtetésre, amely szerint a felhatalmazás jogosultja mentesülhetne a jogalkotási kötelezettsége alól. Jóllehet, a biológiailag lebomló hulladékkal kapcsolatos hulladékgazdálkodási tevékenységekről szóló kormányrendelet tervezetét AJB-2454/2015. számon – több alapjogokkal összefüggő észrevételt megfogalmazva – 2015 májusában véleményeztük, a Htv. 88. § (1) bekezdés 28. pontja szerinti felhatalmazáson alapuló jogszabály jelen vizsgálatunk lezárásáig nem került kihirdetésre.

[25] Kvt. 110. § (6) A környezeti elemekre és az azokat veszélyeztető tényezőkre vonatkozó új jogszabályok hatálybalépéséig a szabályozás tárgyát képező kormány-, illetőleg miniszteri rendeletek előírásait kell alkalmazni.

Jelenleg a korábbi, hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény (Hgt.) szerint megalkotott, a biohulladék kezeléséről és a komposztálás műszaki követelményeiről szóló 23/2003. (XII. 29.) KvVM rendelet (BioR.) hatályos, amelynek a Hgt. szerinti, és a Htv. rendszerétől alapvetően eltérő fogalomhasználata önmagában számos, a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelményével összefüggő aggályt és kérdést felvet. Ezek között fontos rámutatnunk például arra, hogy a Htv. 2. § (1) 3. pontjával és a Hvhr. 2. § (1) 4. pontjával ellentétesen a BioR. 2. § a) és b) pontja ugyancsak tartalmazza a *biohulladék* és a *zöldhulladék* fogalmára vonatkozó értelmező rendelkezést[26], amely a Jat. 2. § (4) b) pontjába és a 3. § szerinti párhuzamos szabályozás tilalmába ütközik. A hatályos szabályozás ellentmondásos volta, illetve a Htv.-vel koherens szabályozás hiánya nem segíti az Országos Hulladékgazdálkodási Tervben a biológiailag lebomló hulladékokkal kapcsolatos, a Htv. 92. § (2) bekezdésével összefüggő célkitűzések megvalósulását sem.

*Megállapítottuk, hogy a Kormánynak szóló, a Htv. 88. § (1) bekezdés 28. pontja szerinti felhatalmazáson alapuló jogalkotási kötelezettség elmulasztásából adódó jogi szabályozás hiánya aggályos a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye, valamint az egészséges környezethez való jog érvényesülése szempontjából.*

8. A termelési hulladék részeként keletkező biológiailag lebomló hulladék kezelésére vonatkozó szabályozás hiányossága miatt végül e vizsgálatunkhoz kapcsolódóan ismét fel kell hívnunk a jogalkotó figyelmét arra, hogy a Htv. 88. § 2. pontja szerinti felhatalmazáson alapuló, a termelési hulladék, valamint az elkülönítetten gyűjtött háztartási hulladékhoz hasonló hulladék képződésének megelőzésével, és a termelési hulladék, valamint az elkülönítetten gyűjtött háztartási hulladékhoz hasonló hulladékkal kapcsolatos hulladékgazdálkodási tevékenységek részletes szabályairól szóló Korm. rendelet hiányával kapcsolatosan 2013 novemberében AJB-7201/2013. számon jelentést adtunk ki. A jogalkotási javaslatra a környezetvédelemért felelős miniszter azt a tájékoztatást[27] adta, hogy 2014. első félévében várható a vonatkozó rendelet tervezetének közigazgatási egyeztetésre bocsátása.

Tekintettel arra, hogy a korábbi jelentés szerinti visszásság változatlanul fennáll, ismételten *megállapítjuk, hogy a Kormánynak szóló, a Htv. 88. § (1) bekezdés 2. pontja szerinti felhatalmazáson alapuló jogalkotási kötelezettség elmulasztásából adódó jogi szabályozás hiánya aggályos a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye, valamint az egészséges környezethez való jog érvényesülése szempontjából.*

## Összefoglalás

A Levegő Munkacsoport (LMCS) azért fordult panasszal az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalához, mert álláspontja szerint azzal, hogy az önkormányzati rendeletek lehetővé teszik a kerti hulladék részeként az avar égetéssel való ártalmatlanítását, Alaptörvény-ellenes szabályozást tartalmaznak, mert a Kvt.-ben és az Lr.-ben meghatározott környezetvédelmi előírásoknál kevésbé korlátozó környezetvédelmi előírásokat határoznak meg az avarégetés feltételeinek az általános tilalommal szembeni megállapításával.

Tekintettel arra, hogy a panasszal érintett önkormányzati rendeletek alaptörvény-ellenessége más jogszabályba ütközésük vizsgálata nélkül önmagában nem lett volna megállapítható, nem fordultunk az Alkotmánybírósághoz.

A beadvány alapján azonban vizsgálatot indítottunk, amelyet hivatalból kiterjesztettünk azon jogszabályok vizsgálatára, amelyek az avarégetést megengedő önkormányzati rendeletek megalkotását lehetővé teszik.

---

[26] BioR. 2. § E rendelet alkalmazásában a) biohulladék: minden olyan növényi és állati eredetű szerves hulladék, amely aerob vagy anaerob úton biológiailag lebomlik vagy lebontható; b) zöldhulladék: olyan növényi hulladék, amely kertekből, parkokból származik (fanyesedék, ág, gally, fű, lomb, fűrészpor, faforgács stb.), a külön jogszabályban meghatározott úttisztításból származó hulladék kivételével.

[27] KfF/16/2014. tájékoztatás

Megállapítottuk, hogy

- a Kvt. 30. § (2) bekezdése azzal, hogy a hulladékkezelési tevékenységek sorrendjét (ártalmatlanítás, hasznosítás) ellentétesen állapítja meg a Htv. kezelésre, a biológiailag lebomló hulladék hasznosításának elvére, valamint a hulladékhierarchiára vonatkozó rendelkezéseivel;
- a Kvt. 48. § (4) bekezdésének b) pontja azzal, hogy a Htv. kezelésre, a biológiailag lebomló hulladék hasznosításának elvére, a hulladékhierarchiára, valamint a hulladékgazdálkodási közszolgáltatásra vonatkozó rendelkezéseivel ellentétesen a kerti hulladék égetéssel történő ártalmatlanításának rendelettel történő szabályozására felhatalmazást ad a települési önkormányzatok képviselő-testülete részére;
- az Lr. 27. § (1) bekezdése azzal, hogy lehetővé teszi a hulladék, valamint a kerti hulladék égetéssel történő ártalmatlanítására vonatkozó, az Lr. 27. § (2) és (3) bekezdésében foglalt általános tilalomtól jogszabály eltérő rendelkezését
- valamint a BMr. 225. § (1) bekezdésének a „Ha jogszabály másként nem rendelkezik” szövegrésze azzal, hogy lehetővé teszi a kerti hulladék égetéssel történő ártalmatlanítására vonatkozó általános tilalomtól jogszabály eltérő rendelkezését,

a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, továbbá a testi és lelki egészséghez és az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszásságot okoz.

Megállapítottuk azt is, hogy a biológiailag lebomló hulladék képződésének megelőzésére vonatkozó tevékenységek, valamint a biológiailag lebomló hulladékkal kapcsolatos hulladékgazdálkodási tevékenységek részletes szabályait, valamint a biohulladékból előállított komposzt osztályozásának szabályait tartalmazó Korm. rendelet hiánya aggályos a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye, valamint az egészséges környezethez való jog érvényesülése szempontjából.

A termelési hulladék, valamint az elkülönítetten gyűjtött háztartási hulladékhoz hasonló hulladék képződésének megelőzésével, és a termelési hulladék, valamint az elkülönítetten gyűjtött háztartási hulladékhoz hasonló hulladékkal kapcsolatos hulladékgazdálkodási tevékenységek részletes szabályairól szóló Korm. rendelet hiánya – a környezetvédelemért felelős miniszter korábbi, az AJB-7201/2013. számú jelentésben megfogalmazott ajánlásra adott tájékoztatás szerinti egyetértése és a jogalkotásra tett, 2014-re szóló ígérete ellenére – változatlanul aggályos a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye, valamint az egészséges környezethez való jog érvényesülése szempontjából.

**Intézkedések**

1. Az Ajbt. 37. §-a alapján az alapvető jogok biztosa felkéri a környezetvédelemért felelős földművelésügyi minisztert, hogy kezdeményezze a környezetvédelem általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt.) módosítását annak érdekében, hogy a jelentésben megállapított, a kerti hulladék égetéssel való ártalmatlanítását lehetővé tevő jogszabályi rendelkezések miatt megállapított visszásság megszűnjön és biztosított legyen a Kvt. és Htv. komplementer összhangja.

2. Az Ajbt. 37. §-a alapján az alapvető jogok biztosa felkéri a környezetvédelemért felelős földművelésügyi minisztert, hogy kezdeményezze a levegő védelméről szóló 306/2010. (XII. 23.) Korm. rendelet 27. § (1) bekezdésének hatályon kívül helyezését.

3. Az Ajbt. 37. §-a alapján az alapvető jogok biztosa felkéri a környezetvédelemért felelős földművelésügyi minisztert, hogy kezdeményezze a Htv. 88. § (1) bekezdés 29. pontja szerinti felhatalmazáson alapuló, a biológiailag lebomló hulladék képződésének megelőzésére vonatkozó tevékenységek, valamint a biológiailag lebomló hulladékkal kapcsolatos

hulladékgazdálkodási tevékenységek részletes szabályait, valamint a biohulladékból előállított komposzt osztályozásának szabályait tartalmazó Korm. rendelet megalkotását.

4. Az Ajbt. 37. §-a alapján az alapvető jogok biztosa felkéri a környezetvédelemért felelős földművelésügyi minisztert, hogy kezdeményezze a Htv. 88. § (1) bekezdés 2. pontja szerinti felhatalmazáson alapuló, a termelési hulladék, valamint az elkülönítetten gyűjtött háztartási hulladékhoz hasonló hulladék képződésének megelőzésével, és a termelési hulladék, valamint az elkülönítetten gyűjtött háztartási hulladékhoz hasonló hulladékkal kapcsolatos hulladékgazdálkodási tevékenységek részletes szabályairól szóló Korm. rendelet megalkotását.

5. Az Ajbt. 37. §-a alapján az alapvető jogok biztosa felkéri a belügyminisztert, hogy gondoskodjon az Országos Tűzvédelmi Szabályzatról szóló 54/2014. (XII. 5.) BM rendelet 225. § (1) bekezdése „Ha jogszabály másként nem rendelkezik” szövegrészének hatályon kívül helyezéséről a rendelet módosításával.

Budapest, 2016. február

Szabó Marcel sk. Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának és**
**a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettesének**
**Közös jelentése**
**az AJB-342/2016. számú ügyben**

Előadó: dr. Garaguly István

**Az eljárás megindulása**

A panaszos azért fordult az alapvető jogok biztosához, mert Belváros-Lipótváros V. kerületi Önkormányzata 2012 augusztusa óta építésügyi feladatait főépítész közreműködése nélkül látja el. A beadvány szerint tekintettel az építészeti örökség kerületben található országos és helyi védettség alatt álló értékeire, valamint arra, hogy az UNESCO Világörökségi Bizottsága határozata alapján Világörökség Jegyzékbe felvett Duna part panorámájához tartozóan a kerület jelentős részben világörökségi terület, a főépítész hiánya különösen aggályos az épített környezet védelme és az egészséges környezethez való jog intézményvédelmét szolgáló garanciarendszer érvényesülése szempontjából.

A panasz alapján a nemzet közös öröksége védelmének, fenntartásának és megőrzésének alkotmányos kötelezettségével, a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, valamint az egészséges környezethez való alapvető joggal összefüggő visszásság gyanúja miatt a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettesemmel közös vizsgálatot indítottunk.

Eljárásunk során vizsgálat lefolytatására kértük fel Budapest Főváros Kormányhivatalának Kormánymegbízottját, valamint megkerestük Belváros-Lipótváros V. kerületi Önkormányzata polgármesterét az üggyel kapcsolatos tájékoztatás, és az 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] „Az önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes." [32. cikk (3) bekezdés]
- A nemzet közös öröksége védelmének, fenntartásának és megőrzésének alkotmányos kötelezettsége: „A természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége." [Alaptörvény P) cikk (1) bekezdés]
- 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.)
- Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. tv. (Étv.)
- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIV. törvény (Mötv.)
- A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jat.)
- A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.)
- A világörökségről szóló 2011. évi LXXVII. törvény (Vötv.)
- A kulturális örökség védelméről szóló 2001. évi LXIV. törvény (Kötv.)
- A magyar nemzeti értékekről és a hungarikumokról szóló 2012. évi XXX. törvény (HungarikumTv.)
- A világörökségi kezelési tervről, a világörökségi komplex hatásvizsgálati dokumentációról és a világörökségi várományos helyszínekről szóló 315/2011. (XII. 27.) Korm. rendelet (VöVhr.)

- A régészeti örökség és a műemléki érték védelmével kapcsolatos szabályokról szóló 39/2015. (III. 11.) Korm. rendelet (KötVhr.)
- A főépítészi tevékenységről szóló 190/2009. (IX. 15.) Korm. rendelet (FőépKr.)
- Az építésügyi és építésfelügyeleti hatósági eljárásokról és ellenőrzésekről, valamint az építésügyi hatósági szolgáltatásról szóló 312/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet (ÉtVhr.)
- A településfejlesztési koncepcióról, az integrált településfejlesztési stratégiáról és a településrendezési eszközökről, valamint egyes településrendezési sajátos jogintézményekről szóló 314/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet (TrKr.)
- A magyar nemzeti értékek és a hungarikumok gondozásáról szóló 114/2013. (IV. 16.) Korm. rendelet (HungarikumVhr.)
- Az építészeti örökség helyi védelmének szakmai szabályairól szóló 66/1999. (VIII. 13.) FVM rendelet (FVMr.)
- Budapest és Pannonhalma világörökségi helyszíneinek műemléki jelentőségű területté nyilvánításáról szóló 7/2005. (III. 1.) NKÖM rendelet (NKÖMr)
- A Világörökségi Városmányos Helyszínek Jegyzékéről szóló 27/2015. (VI. 2.) MvM rendelet (MvMr.)
- Az egyes ingatlanok műemlékké nyilvánításáról, egyes ingatlanok műemléki védettségének megszüntetéséről, valamint egyes műemlékvédelmi tárgyú miniszteri rendeletek módosításáról szóló 70/2013. (XII. 16.) BM rendelet (BMr.)
- Budapest főváros építészeti örökségének fővárosi helyi védelméről szóló 37/2013. (V. 10.) Főv. Kgy. rendelet (KgyR.)
- Belváros-Lipótváros Budapest Főváros V. kerület Önkormányzata Képviselő-testületének az építészeti örökség helyi értékeinek védelméről szóló 14/2008. (IV. 3.) rendelete (HéVr.)

**A megállapított tényállás**

A panasz, valamint a kormánymegbízott és a polgármesternek küldött megkeresésre válaszoló jegyző tájékoztatása alapján az alábbi tényállást állapítottuk meg.

1. Belváros-Lipótváros, Budapest Főváros V. kerülete a pesti oldal központi kerülete. Itt található Magyarország egyetlen kiemelt nemzeti emlékhelye, valamint Magyarország közéletének, tudományos-művészeti életének központi jelentőségű, megbecsülhetetlen kulturális értéket jelentő műemlék épületei, és az ezekkel környezetükként szervesen összefüggő útjai és terei.

Itt van egyebek között az Országház, a Kossuth tér, a Néprajzi Múzeum, a Magyar Tudományos Akadémia, a Gresham-palota, a Széchenyi tér, a Lipóttelepülési Casino (Duna Palota), a Pesti Vigadó, a Vörösmarty tér, a Váci utca, a Belügyminisztérium, az Emberi Erőforrások Minisztériuma (a Tänzer-házban), a Földművelésügyi Minisztérium, a Gazdasági Minisztérium, a Honvédelmi Minisztérium, az Igazságügyi Minisztérium, a Szent István-bazilika, a Kereskedelmi- és Vendéglátóipari Múzeum, a Magyar Nemzeti Bank, a Pénzintézeti Központ egykori épülete, az Amerikai Nagykövetség, a Szabadság tér, az Adria Hajóstársaság Palotája, a Magyar Királyi Postatakarékpénztár épülete[1], a Batthyányi Örökmécses, a Hold utcai Vásárcsarnok, a Kúria, a Legfőbb Ügyészség, a Fővárosi Ítélőtábla, a Fővárosi Törvényszék, a Pesti Központi Kerületi Bíróság, a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága, a Deák téri Evangélikus Templom, a Belvárosi Szent Anna Szervita Templom, az Adria biztosító székháza, a Pesti Vármegyeház, a Deák Ferenc tér, a Párizsi udvar, a Belvárosi Ferences Templom és rendház, a Károlyi Palota (Petőfi Irodalmi Múzeum), a Piarista Gimnázium és Rendház és a Sapientia Szerzetesi Hittudományi Főiskola, az Eötvös Lóránt Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara, a Központi Szeminárium, az Egyetemi templom, a belvárosi Szent Mihály Templom, az Egyetemi Könyvtár, az ELTE Rektori Hivatala az egykori Klarissza kolostor épületében, a Szent György nagyvértanú Szerb Ortodox Templom, a Fővárosi

[1] A MvMr. Melléklet 2.5. pontja szerint a Postatakarékpénztár épülete világörökségi városmányos helyszín.

Nagyboldogasszony Főplébánia-Templom, az Unitárius templom, az Angolkisasszonyok temploma és a volt zárda épülete, a Magyar Ortodox Egyházközség temploma, Pollack Mihály háza, és az Oszwald Ház, későbbi Frohner szálló, ahol ma az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala működik. A kerület középületei, lakóépületei és épületegyüttesei (mások mellett Hild József, Ybl Miklós, Pollack Mihály, Lechner Ödön, Pártos Gyula, Baumgarten Sándor, Lajta Béla, Alpár Ignác, Nyíri István, Lauber László, Meinig Artúr, Löllbach Kálmán, Kiss István, Gerle György, Zitterbarth Mátyás, Vágfalvi Quittner Zsigmond, Rainer Károly, Schannen Ernő, Diescher József, Örömy József, Medgyaszay István, Szkalniczky Antal, Koch Henrik, Hauszmann Alajos alkotásaiként) jelentős számban országos (250 műemlék és 33 műemlék közterület)[2], illetve fővárosi[3] (127 épület), vagy kerületi (226 épület, valamint 290 kerületi utcaképi védelem alatt álló épület) helyi[4] egyedi vagy területi műemléki védettség alatt állnak.[5]

Az 5. kerület a Duna-partok panorámája világörökségi helyszínhez[6] kapcsolódóan világörökségi terület, így a kerület páratlan építészeti örökséget képviselő műemlék épületei és az itt lévő egyetlen nemzeti történelmi emlékhely mellett a Belváros-Lipótváros – a világörökségi területi védelmével összhangban – egyben műemléki jelentőségű területként is védett[7].

2. A polgármesternek küldött megkeresésünkre válaszoló jegyző arról tájékoztatott, hogy 2012 nyarától a kerületi Főépítészi Iroda, mint osztály vezetője a főépítészi kinevezéshez a jogszabály által előírt építész mesterképzési szakon szerzett okleveles építészmérnök, vagy azzal egyenértékű szakképzettséggel nem rendelkezik. Az osztályvezető 11 éve dolgozik az V. kerületben és 9 éve a Főépítészi Irodán, 2012-i Főépítészi Irodavezetői-osztályvezetői kinevezéséig a Területfejlesztési Csoportot vezette. Főépítészi Iroda vezetői feladatait 2012-től máig felsőfokú, főiskolai idegenforgalmi és szálloda szakon szerzett közgazdász végzettség birtokában látja el, angol és német középfokú okleveles nyelvtudással rendelkezik. A jegyző tájékoztatása szerint ugyanakkor „Az osztályon dolgozó okleveles építészmérnökök közül főépítész előnevelése folyamatban van."

A jegyző kifejtette, hogy a Főépítészi Irodát vezető osztályvezető döntést nem hoz. Az osztályvezető csak javaslatot tesz, és minden döntést a Polgármester, a Bizottságok, vagy a Képviselő-testület hoz meg, minden jogsegélyre adható választ pedig a Jegyző bírál el.

A jegyző tájékoztatásához mellékelten megküldte Belváros-Lipótváros Budapest Főváros V. kerület Önkormányzat Polgármesteri Hivatalának Ügyrendje (a továbbiakban: Ügyrend) részét képező, a Főépítészi Iroda feladataira vonatkozó kivonatát is.

Az Ügyrend szerint a Főépítészi Iroda feladatai egyebek mellett a következők:

- a hatályos jogszabályokkal összeveti a véleményre benyújtott terveket és erről főépítészi nyilatkozatot ad ki,
- az engedélyezési tervdokumentáció központi, területi, műemléki tervtanács elé kerülésének feltétele a kerületi főépítészi nyilatkozat megtétele,
- a 312/2012. (XI.8.) Korm. rendelet szerint a polgármesteri településképi véleményt a Főépítészi Iroda készíti elő, a településképi vélemény alapját a főépítész szakmai álláspontja képezi, a véleményhez minden esetben csatolni kell a főépítészi szakvéleményt, valamint a szakvélemény részletes indokolását,
- előkészíti a rendeletet a helyi védetté nyilvánításról, vagy annak megszüntetéséről, továbbá a védettséggel összefüggő korlátozásokról és kötelezettségekről.

---

[2] Belváros-Lipótváros Bp. Főváros V. kerület Önkormányzatának a Belváros-Lipótváros Kerületi Városrendezési és Építési Szabályzatáról és Szabályozási Tervéről szóló 29/2004.(VI.04) önkormányzati r. 1. függelék

[3] Budapest főváros építészeti örökségének fővárosi helyi védelméről szóló 37/2013.(V.10.) Főv. Kgy. r. 1. melléklet

[4] Belváros-Lipótváros Bp. Főváros V. kerület Önkormányzata Képviselő-testületének az építészeti örökség helyi értékeinek védelméről szóló 14/2008. (IV. 3.) r. 1. melléklet

[5] http://www.belvaros-lipotvaros.hu/_user/rendeletek/2009-45%20%C3%A9p%C3%ADt%C3%A9szeti%20%C3%B6r%C3%B6ks%C3%A9g%201%20sz%20mell.pdf

[6] Ld. Vötv. 1. melléklet

[7] Ld. Budapest és Pannonhalma világörökségi helyszíneinek műemléki jelentőségű területté nyilvánításáról szóló 7/2005. (III. 1.) NKÖM rendelet

Fenti feladatokhoz is kapcsolódóan a jegyző arról tájékoztatott, hogy jogszabályban külön nevesítve szereplő, kifejezetten főépítészi véleményhez kötött nyilatkozatot az osztályvezető nem adott ki, nem ad ki. Így például az Önkormányzat tervtanácsot nem működtet, így tervtanácson főépítészi véleményt nem ad ki. Az Étv. 30/C. §-ban szabályozott településképi véleményezési eljárást a Polgármester nem folytat, így a 30/C. § (2) bekezdésben nevesített főépítészi véleményt tükröző nyilatkozatot a Főépítészi Iroda nem ad ki.

A Főépítészi Iroda Osztályvezetőjének munkaköri leírását a jegyző tájékoztatásához mellékelten megküldte. A mesterszakon szerzett, okleveles építészmérnöki végzettséggel, illetve a FőépKr. 3. §-ában megállapított további konjunktív foglalkoztatási feltételekkel nem rendelkező osztályvezető munkaköri leírása 1. pontja szerint, mint Főépítészt helyettesítő személy szakmai véleményével segíti az Önkormányzat településpolitikai, településüzemeltetési, ingatlan vagyongazdálkodási és beruházási tevékenységét, ennek érdekében részt vesz a konkrét tervek véleményezésében. A munkaköri leírás 3. pontja szerint az Osztályvezető az épített környezet védelmével és megóvásával összefüggő feladatai körében testületi jóváhagyás esetén helyi tervtanácsot működtet és kezdeményezheti a feladatkörével összefüggő tervek magasabb szintű tervtanácsi megtárgyalását; szakmai tanácsadást nyújt az építtetők és a tervezők számára. A munkaköri leírás szerint mint Főépítészt helyettesítő személy az Osztályvezető felelősséget vállal minden főépítészi nyilatkozatban foglalt álláspontért.

A jegyző megkeresésünkre adott válaszában az Önkormányzat építésügyi, valamint az építészeti örökség helyi értékeinek védelmével kapcsolatos főépítészi feladatok tekintetében kérdésünkre az alábbi tájékoztatást adta.„Az Önkormányzat a címben szereplő feladatok ellátása érdekében törvény felhatalmazása alapján önkormányzati rendeletben szabályozza az építésügyi feladatokat. (…)

Az önkormányzat 2012 nyarától az építésügyi, építészeti örökség helyi értékeinek védelmével kapcsolatos feladatait, a főépítészi feladatokat úgy teljesíti, hogy építési jogszabály változások tekintetében Képviselő-testületi határozat tartalma szerint az önkormányzat megbízza a jogszabály korábbi készítőjét annak módosításával és szakmai egyeztetésével, mely anyagokról a Képviselő-testület hoz döntést, illetve az osztályon dolgozó építész folytatja le a szakmai egyeztetéseket az ügyfelekkel az építési jogszabályok vonatkozásában. Településrendezési kérdésekben 2004 óta minden esetben az Urban-Lis Studio Kft.-t vezető településtervező jár el, ezáltal 2012 nyara óta a megfelelő szakmai előkészítés a kerületi építési jogszabályok módosításakor is valamennyi esetben biztosított.

A településrendezési és az építészeti-műszaki tervtanácsokról szóló 252/2006. (XII. 7.) Korm. rendelet alapján a Kormányhivatalban működő Központi Építészeti-műszaki Tervtanács biztosítja a véleményezést, ahogyan a műemlékek esetében a Műemléki Tanácsadó Testület. Szakmai szempontból a védett, műemléki jelentőségű V. kerület közigazgatási területen ez a megfelelő, ugyanis a kerület teljes közigazgatási területe műemléki jelentőségű terület."

3. A Kormányhivatalt – az Önkormányzat felügyeleti szerveként – vizsgálat lefolytatására kértük fel a panasszal érintett önkormányzat 2013., 2014. és 2015. évi építésügyi feladatellátása, illetve ezzel összefüggésben a kerületi Főépítészi Iroda működése tekintetében. Megkeresésünkben a településrendezési eszközök, az építési jogszabályok előkészítése, valamint a világörökség-védelem, továbbá az építészeti örökség országos és helyi műemléki védettség alatt álló értékeinek védelmével összefüggő garanciális szabályok érvényesülése szempontjából kértük a vizsgálat lefolytatását.

3.1. A Kormánymegbízott válaszában[8] a kért vizsgálat lefolytatására hatáskörét vitatta[9], mert – álláspontja szerint – sem az önkormányzati főépítész tevékenysége, sem a Főépítészi Iroda működése nem tartozik abba a körbe, amit a Kormányhivatal törvényességi felügyeleti jogkörében vizsgálhat.

[8] BPB/004/00441-3/2015.

[9] A Mötv. 132. § (2) bekezdésére és (3) bekezdés a) és b) pontjára hivatkozással

A Kormánymegbízott a hatáskörének hiányáról szóló tájékoztatása mellett kifejtette azon álláspontját, hogy az önkormányzat építésügyi feladatai ellátásával összefüggésben a Kormányhivatal csak a képviselő-testület által meghozott, hatósági jogkörbe nem tartozó döntéseket (településrendezési eszközök elfogadása) vizsgálhatja, amelyet a Kormányhivatal folyamatosan végez, jogsértés észlelése esetén pedig megteszi a szükséges intézkedéseket. A tájékoztatás szerint az V. kerületi önkormányzat által e körben hozott döntések ellenőrzése is eszerint zajlik, amelyekkel összefüggésben 2013., 2014. és 2015. évben nem merült fel törvényességi felügyeleti eszköz alkalmazására okot adó jogsértés. A megkereséssel érintett Főépítészi Iroda a vizsgált döntések előkészítésével kapcsolatos feladatait megfelelően látta el.

A Kormánymegbízott válasza szerint „A hatósági jogkörben meghozott döntések (építési, építésfelügyeleti és örökségvédelmi döntések) és ehhez kapcsolódóan a vonatkozó építésügyi előírások betartása az adott eljárásra irányadó szabályok szerinti jogorvoslati rendben, egyedileg vizsgálhatók felül. E tárgykörre vonatkozóan a Kormányhivatal részéről törvényességi felügyeleti jogkörben nincs lehetőség a kért vizsgálat lefolytatására." A Kormánymegbízott kifejtette azon álláspontját, miszerint „(…) a világörökség-védelem, továbbá az építészeti örökség országos és helyi védettség alatt álló értékeinek védelmével összefüggő építési eljárási szabályok érvényesülésének vizsgálata sem képezheti a Kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárásának tárgyát, mivel az ezzel összefüggésben meghozott döntések is hatósági hatáskörben születnek."

A Kormánymegbízott tájékoztatása szerint „Az Étv. 6/A. § (3) bekezdése deklaratívan ugyan rögzíti, hogy a települési önkormányzat (fővárosban a fővárosi és kerületi önkormányzat) az építési feladatait egyebek mellett (a helyi rendeletei megalkotása és a kapcsolódó sajátos jogintézmények) önkormányzati főépítész közreműködésével látja el, ugyanakkor e szabály érvényre juttatását biztosító előírást, a főépítészi pozíció be nem töltése esetén alkalmazható eszközt, intézkedésre jogosult szervet az Étv. nem határoz meg.

Az önkormányzati főépítész a főépítészi tevékenységről szóló 190/2009. (IX. 15.) Korm. rendelet 8. §-a alapján elsődlegesen az illetékességi területét érintő településrendezési eszközök előkészítésével, elfogadásával, módosításával, valamint az önkormányzati tervtanács működése esetén ezzel kapcsolatos feladatokat lát el. A panasszal érintett önkormányzat tervtanácsot nem hozott létre, nem működtet, így ezzel összefüggő teendők esetükben jelenleg nem merülnek fel, a településrendezési eszközök elfogadásával kapcsolatos feladatokat pedig – az ehhez szükséges szakmai ismeretek birtokában – a Főépítészi Iroda vezetője látja el. Tekintettel azonban arra, hogy az irodavezető jelenlegi alap végzettsége nem felel meg maradéktalanul a Korm. rendelet előírásainak, így főépítészi kinevezésére nem került sor." A Kormánymegbízott tájékoztatásában végül kifejtette, hogy „a főépítész hiánya és a kerület örökségvédelmi szempontból kiemelt jellege kapcsán kifejtett aggályok megalapozottságát a vonatkozó örökségvédelmi tárgyú jogszabályok alapján nem látom indokoltnak, mivel e jogszabályok az önkormányzati főépítész számára nem határoznak meg örökségvédelemmel összefüggő feladat- és hatásköröket."

3.2. Tekintettel arra, hogy a Kormánymegbízott a kért vizsgálatot – hatáskörének hiányára hivatkozással – elmulasztotta lefolytatni, 2016. február 2-án ismételten vizsgálat lefolytatására kértük fel.[10] Ismételt felkérésünkben megjelöltük azon jogszabályi rendelkezéseket, amelyek alapján a vizsgálatra törvényességi felügyeleti eljárás keretében a Kormányhivatal hatásköre álláspontunk szerint megállapítható. Újabb felkérésünkben felhívtuk a Kormányhivatal figyelmét az önkormányzati főépítésznek a helyi építészeti értékvédelemmel kapcsolatos, jogszabályban megállapított feladataira és eljárásjogi szerepére, illetve e feladatkörének az önkormányzat építésügyi feladatellátásával való jogszabályokon alapuló összefüggéseire. Ismételt vizsgálatra szóló felkérésünkben külön és kifejezetten kértük a HéVr. módosításáról szóló 29/2015. (XI.17.) önkormányzati rendelet, valamint Belváros-Lipótváros Budapest Főváros V. kerületi Önkormányzat Képviselő-testületének a településképi bejelentési eljárásról és településképi kötelezésről szóló 20/2015. (V. 27.) önkormányzati rendeletének törvényességi vizsgálatát, e rendeletek előkészítésére is kiterjedőleg.

[10] K-1132/2016/1.

A Kormánymegbízott vizsgálat lefolytatására szóló ismételt felkérésünkre adott válaszában[11] (a továbbiakban: második tájékoztatás) kifejtette, hogy álláspontja szerint a Mötv. 132. § (3) bekezdés alapján a Kormányhivatal az önkormányzat építési feladatellátási kötelezettsége teljesítésével összefüggő törvényességi felügyeleti hatáskörének keretein belül „azt vizsgálhatja, hogy az érintett eleget tesz-e a jogszabályon alapuló feladat-ellátási kötelezettségének, ellátja-e az egyes jogszabályokban számára kötelezően előírt feladatokat, arra azonban nem jogosult, hogy a feladatellátás mikéntjét vagy minőségét törvényességi felügyeleti eljárás alá vonja."

A Kormánymegbízott második tájékoztatása szerint a Kormányhivatal részéről a települési önkormányzatok építésügyi feladat-ellátási kötelezettsége teljesítésének vizsgálata kizárólag a képviselő-testület hatósági jogkörbe nem tartozó építésügyi döntései (építési tárgyú rendeletek, településrendezési eszközök elfogadása) meghozatalára terjedhet ki.

Jelenleg Dr. Kovács Zoltán, a Miniszterelnökség Területi Közigazgatásért Felelős Államtitkára által 2015. december 15-én kiadott utasítás alapján célellenőrzés keretében folyamatban van a helyi önkormányzatok építésügyi tárgyú rendeleteinek átfogó vizsgálata.

Ezen célellenőrzés kiterjed a vizsgálati felkérésben érintett rendeletek: Belváros-Lipótváros Budapest Főváros V. kerület Önkormányzat Képviselő-testületének a Belváros-Lipótváros Kerületi Városrendezési és Építési Szabályzatáról és Szabályozási tervéről szóló 29/2004. (IV. 4.) rendeletének módosításáról szóló 34/2015. (XII. 14.) rendeletére, valamint a településképi bejelentési eljárásról és településképi kötelezésről szóló 20/2015. (V.27.) önkormányzati rendeletére is. Tekintettel arra, hogy a célellenőrzés meghatározott ütemterv szerint zajlik, annak lezárását követően tud a Kormánymegbízott tájékoztatást nyújtani a vizsgálati eredményekről, az azok alapján esetlegesen szükségessé vált intézkedésekről.

A Kormánymegbízott második tájékoztatása szerint a Kormányhivatal egyebekben pedig nem rendelkezik hatáskörrel az általunk kért vizsgálat lefolytatásához, „továbbá törvényességi felügyeleti jogkörben az ahhoz szükséges – az önkormányzat építésügyi tevékenységével kapcsolatos – adatokra, információkra és iratokra sincs rálátása a Kormányhivatalnak."

A tájékoztatás az Étv. 6/A. § (2) bekezdés a) pontjában és 30/C. § (2) bekezdésében foglalt, a településképi véleményezési eljárással kapcsolatos vizsgálati kérdésünkkel kapcsolatosan azt rögzítette, hogy az V. kerületi önkormányzat illetékességi területét érintő településképpel összefüggő feladatokat – a terület műemléki, illetve világörökségi jellegére tekintettel, felkérés alapján – minden esetben az Állami Főépítész vezetésével működő területi tervtanács látja el a 252/2006. (XII. 7.) Korm. rendelet 9. § (4) bekezdése értelmében.

A Kormánymegbízott második tájékoztatásában ismételten kifejtette, hogy a főépítész nem tartozik a Mötv.-ben rögzített azon érintetti körhöz, akikkel kapcsolatban a Kormányhivatal részéről törvényességi eljárás folytatható, így az általa ellátott tevékenység kapcsán a kért vizsgálat túlmutat a Kormányhivatal felügyeleti jogkörén.

Fontosnak látta ismételten hangsúlyozni a Kormánymegbízott, hogy a kerületi főépítész az önkormányzat építésügyi feladatainak ellátása során közreműködőként vesz csupán részt, egy javaslattevő, véleményező szerv, döntési kompetenciával nem rendelkezik. Az V. kerületi Önkormányzatnál – az Állami Főépítész tájékoztatása szerint – a főépítész feladatkörébe tartozó tevékenységet jelenleg az osztályvezető irányítása mellett a Főépítészi Iroda előírt szakképzettséggel rendelkező munkatársai látják el.

**A vizsgálat megállapításai**

I. **A hatáskör tekintetében**

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

[11] BP/1010/00170-2/2016.

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 az önkormányzat épített környezet védelmével és építésügyi feladatainak ellátásával kapcsolatosan a panaszos számára nincs jogorvoslati lehetőség biztosítva, ezért a panasz alapján vizsgálatot indítottunk.

## 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.[12] 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.[13]

2. Az Alaptörvény P) cikkének (1) bekezdése szerint „A természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége." A nemzet közös öröksége védelemének, fenntartásának és megőrzésének kötelezettsége nemcsak a magyar állampolgárokat, hanem mindenkit terhel. A természeti értékek jövő nemzedékek számára történő megőrzését az Alaptörvény a 30. cikk közvetítésével az alapvető jogok biztosának a jövő nemzedék védelmére létrehozott helyettese által intézményesen is elősegíti. A P) cikk (1) bekezdése az egészséges környezethez való alapvető jog intézményvédelmi garanciáinak olyan pillére, amely a természetes és épített környezet, a nemzet közös, természeti és kulturális öröksége értékeinek védelmét, fenntartását és a jövő nemzedékek számára való megőrzését az állam és mindenki általános alkotmányos felelősségeként állapítja meg és Alaptörvényből fakadó kötelességévé teszi.

[12] 9/1992. (I. 30.) AB határozat
[13] 56/1991. (XI. 8.) AB határozat

A nemzet közös örökségének alkotmányos védelmére alapított fenntarthatóság követelménye az alkotmányfejlődés olyan eredményeként jelenik meg az Alaptörvényben, amely új alkotmányos értékként az alapvető jogokat és egyéb alkotmányos értékeket, közöttük a jogbiztonság követelményét is új fejlődési perspektívába helyezheti.

A nemzet közös örökségéért való alkotmányos felelősség az Alaptörvényben általános és egyetemleges, az egészséges környezethez való joggal kapcsolatos alkotmánybírósági gyakorlat alapján azonban ezen az általános felelősségi körön belül az államot egyfajta primátus, elsőség illeti meg, illetve kötelezi, hiszen e felelősség intézményvédelmi garanciák révén összehangolt érvényesítése, az intézményvédelem megalkotása, korrekciója és érvényesítése közvetlenül és elsődlegesen állami feladat. A nemzet közös örökségéért való alkotmányos felelősség konkrét tartalmát ezért az egészséges környezethez való alapvető jog intézményvédelmi garanciái és a jogbiztonság követelménye érvényesítése mellett a joggyakorlat, az alkotmánybírósági gyakorlat és a jövő jogfejlődése alakítja és bontakoztatja ki. Ebben a folyamatban sajátos és kiemelt, az Alaptörvényben meghatározott szerep jut az alapvető jogok biztosának, illetve a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettesének.

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

Az Alkotmánybíróság megállapította[14], 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[15], 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 jövendő generációk életfeltételeinek biztosítása is.

Az Alkotmánybíróság megállapította[16] 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.

[14] 996/G/1990. AB határozat
[15] 64/1991. (XII. 17.) AB határozat
[16] 28/1994. (V. 20.) AB határozat

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[17].

**III. A vizsgálat érdemében**

A panasz alapján az alábbiakban azt az alapkérdést vizsgáljuk meg, hogy az önkormányzat építésügyi feladatellátásának részeként az épített környezet és a nemzet közös örökségéhez tartozó építészeti értékek helyi védelme milyen konkrét feladatokat jelent az önkormányzatok számára, illetve az önkormányzati főépítésznek ehhez kapcsolódóan milyen jogszabályokban megállapított sajátos szerepe, funkciója, hatásköre és feladatai vannak.

Először áttekintjük a világörökség, a kulturális örökség, valamint az épített környezet védelmére vonatkozó jogi szabályozás többszintű (nemzetközi, országos és helyi - Budapest esetében fővárosi és kerületi) architektúráját, szerkezetét, illetve azt, hogy ebben a helyi önkormányzatoknak milyen sajátos szerep jut építésügyi feladataikhoz kapcsolódóan.

Ezt követően a vizsgálattal érintett Belváros-Lipótváros V. kerületi Önkormányzat közigazgatási területének kulturális örökségvédelem szempontjából kiemelt jellegére, egyedi sajátosságaira is tekintettel vizsgáljuk meg azt a kérdést, hogy 2012 nyarától vizsgálatunk lezárásáig az építésügyi feladatokhoz kapcsolódóan a helyi építészeti értékek védelmével kapcsolatos feladatok miképpen teljesültek.

1. A Kvt. 3. § (1) bekezdés e) pontja egyfelől rögzíti, hogy a Kvt. rendelkezéseivel összhangban külön törvények rendelkeznek az épített környezet alakításáról és védelméről, másfelől ugyanezen szakasz (2) bekezdés d) pontja a speciális törvényi védelmet igénylő egyik tárgykörként határozza meg a műemlékvédelmet. [18]

A nemzet közös kulturális öröksége meghatározó részeként az épített környezet táji, területi és egyedi értékeinek védelme a Kvt. alapelveivel és rendelkezéseivel összhangban, komplex módon valósul meg az erre vonatkozó jogszabályok szerint.[19]

A) A Kötv. és a KötVhr. a nemzet egészének közös szellemi értékeit hordozó régészeti örökség, műemléki érték, jogszabállyal műemlékké nyilvánított műemléki érték, nemzeti emlékhelyek, műemléki területek és kulturális javak és ezek gyűjteménye országos szintű, kiemelt védelmének szabályait állapítja meg.

B) A Vötv. az UNESCO Világörökségi Bizottsága által a Világörökségi Jegyzékbe felvett, vagy arra váromány os (felterjesztett) kiemelkedő egyetemes, kulturális örökségi védelmet élvező terület, vagy védett természeti terület védelmének szabályait állapítja meg. Fontos, hogy a világörökség védelem területi jellegű, az egyetemes értékű kulturális építészeti örökséghez és természeti örökséghez egyaránt kapcsolódhat. A védelem sajátos eszköze és alapja az egyes világörökségi területekre kidolgozott, illetve a VöVhr. alapján kidolgozandó, a Vötv. 8. § (1) bekezdése alapján Korm. rendeletben kihirdetett *világörökségi kezelési terv*, valamint a világörökség védelméért felelős miniszter által világörökségi helyszínenként kijelölt *világörökségi gondnokság*.

---

[17] 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

[18] Kvt. 3. § (2) bekezdés „Az élővilág változatossága, élőhelyeinek megőrzése, a tudományos, kulturális vagy esztétikai értékekkel bíró területek, képződmények, létesítmények megőrzése és helyreállítása érdekében - e törvénnyel összhangban - külön törvények rendelkeznek: (…) d) a műemlékek védelméről."

[19] A HungarikumTv. és a HungarikumVhr. által biztosított védelem olyan megkülönböztetésre, kiemelésre méltó értékekre vonatkozik, amely a magyarságra jellemző tulajdonságával, egyediségével, különlegességével és minőségével a magyarság csúcsteljesítménye. Tekintettel arra, hogy a HungarikumTv. nem kapcsolódik szervesen az épített környezet és az építészeti örökség védelmének a Kvt.-ben, a VilágörökségTv-ben, a Kötv.-ben, és az Étv.-ben megállapított szabályozásához, ezekkel nincsen összhangban, a HungarikumTv.-hoz kapcsolódó esetleges kérdések vizsgálatát mellőztük.

A világörökségi kezelési tervben foglaltak a területrendezés, településrendezés, a káros, veszélyeztető hatások elhárításának és megelőzésének, továbbá a változtatások (fejlesztések, felújítások, helyreállítások) alapdokumentuma.

Tekintettel arra, hogy a vizsgálattal részben érintett budapesti világörökségi helyszínekre (Duna-partok, a Budai Várnegyed és az Andrássy út) még nem készült világörökségi kezelési terv, azok országos szintű védelme jelenleg alapvetően a Kötv. keretében valósul meg a NKÖMr. alapján, amelyben a miniszter Budapest és Pannonhalma világörökségi helyszíneit műemléki jelentőségű területté nyilvánította.

C) Az Étv. az épített környezet védelmének, az építészeti örökség védelmének szabályait tartalmazza, meghatározva a védelmi szintek egymáshoz való viszonyát is.

Az Étv. 2. §-a szerint 32. *Építészeti érték*: az épített környezet minden olyan tárgyi és szellemi (építészettörténeti, építőművészeti, műszaki-tudományos) építészeti minőséggel rendelkező alkotásokban megjelenő értéke, amelyben a mindenkori társadalom – ezen belül a helyi közösségek – identitása és alkotóképessége fejeződik ki. 33. *Építészeti örökség*: az épített környezet maradandó építészeti értéket is képviselő elemeinek (építmény, épületegyüttes, táj- és kertépítészeti alkotás) összessége – annak minden beépített alkotórészével, tartozékával és berendezésével együtt.

Az Étv. 56. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az építészeti örökséghez tartoznak a műemlékek, a műemléki környezetek, a műemléki jelentőségű területek és a történeti tájak. Az építészeti örökség megfelelő fenntartása és megóvása közérdek.

Az Étv. e szakasza szerint az építészeti örökség kiemelkedő értékű elemei védelmének nemzetközi (egyetemes), nemzeti (országos) és helyi szintje van. A nemzetközi építészeti örökség – a Világörökség jegyzékben nyilvántartott – kiemelkedő, egyetemes értékű elemeit a vonatkozó nemzetközi egyezményeknek is megfelelően kell fenntartani, megőrizni, használni és bemutatni.

Az országos építészeti örökség – a műemléki, természetvédelmi és egyéb védettséget tartalmazó nyilvántartásba vett – kiemelkedő, nemzeti értékű elemeire vonatkozó részletes szabályokat külön törvények állapítják meg.

Fentebb bemutattuk, hogy az egyetemes, nemzetközi védelmi szintet a Vötv., a nemzeti, országos szintet a Kötv. (illetve ezzel meghatározatlan összefüggésben a HungarikumTv.) szabályozza.

Az Étv. az építészeti örökség védelmi szintjei közül a helyi védelmi szint szabályait állapítja meg: a helyi építészeti örökség feltárásával, számbavételével, védetté nyilvánításával, fenntartásával, védelmével és megőrzésével kapcsolatos feladatokat közvetlenül és kifejezetten a települési önkormányzatok építésügyi feladatainak részeként szabályozza.[20]

Az Étv. 2. § 34. pontja szerint *Helyi építészeti értékvédelem*: a helyi építészeti örökség értékeinek feltárása, számbavétele, védetté nyilvánítása, fenntartása és védelmének biztosítása.

Az Étv. 57. § (1) bekezdése szerint az építészeti örökségnek azok az elemei, amelyek értékük alapján az 56. § szerint nem részesülnek országos egyedi műemléki védelemben, de a sajátos megjelenésüknél, jellegzetességüknél, településképi vagy településszerkezeti értéküknél fogva a térség, illetőleg a település szempontjából kiemelkedőek, hagyományt őriznek, az ott élt emberek és közösségek munkáját és kultúráját híven tükrözik, a helyi építészeti örökség részét képezik.

Ugyanezen szakasz (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a helyi építészeti örökség értékeinek feltárása, számbavétele, védetté nyilvánítása, fenntartása, fejlesztése, őrzése, védelmének biztosítása a települési önkormányzat feladata. Az országos területi műemléki védelem az egyes ingatlanokon fennálló helyi egyedi védelem hatályát nem érinti. E rendelkezés alapján tehát *az önkormányzat építésügyi feladatellátásának elválaszthatatlan részét képezi a helyi építészeti értékvédelem.*

A települési önkormányzatoknak az épített környezet és a kulturális örökség védelmével összefüggő sajátos feladatait az Étv.-vel összhangban a Mötv. is tartalmazza.

[20] Vö. Étv. 56-57. §

A fővárosi kerületi önkormányzatok tekintetében a helyi településrendezés, településfejlesztés; helyi településrendezési szabályok megalkotása (fővárosi településrendezési terv alapján); a kulturális örökség helyi védelme[21] feladatkörök jelentik azt a strukturális alapot, amely keretet szab a fővárosi kerületi önkormányzat építési feladataival összefüggésben az épített környezet és az építészeti kulturális örökség védelmével kapcsolatos feladatellátásának.

Az Étv. a helyi önkormányzatok épített környezet védelmével összefüggő építésügyi feladatainak két alapvető, egymással összefüggő, ám megkülönböztetett irányát állapítja meg.

Egyfelől az Étv. 6. § (1) bekezdése szerint a települési önkormányzat az épített környezet, a település tervszerű alakítása és védelme érdekében e törvény és végrehajtási rendeleteinek keretei között településfejlesztési[22] és településrendezési[23] feladatokat lát el.

Másfelől az Étv. 6/A. § (1) bekezdése[24] alapján a települési önkormányzat építésügyi feladatai között elláthatja az épített környezet helyi védelmét, a helyi építészeti értékek, a településkép, a rálátás és kilátás védelmét, továbbá meghatározza a település területfelhasználásához az építményekben létesíthető rendeltetések körét és a reklámok elhelyezésére vonatkozó követelményeket.

Tekintettel arra, hogy az Alaptörvény P) cikke a nemzet közös öröksége védelmének, fenntartásának, és jövő nemzedékek számára való megőrzésének alkotmányos felelősségét állapítja meg, és ehhez kapcsolódóan kiemeli az állam ezzel kapcsolatos kötelezettségeit, ezen alkotmányos keretek között az Étv. 6/A. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezés diszpozitív módja („elláthatja") az épített környezet helyi védelme tekintetében nem a tetszőlegességet jelöli.

Az Étv. 6/A. § (1) bekezdése alapján tehát nem az tartozik az önkormányzati döntési kompetenciába, hogy egy létező helyi építészeti érték védelmét építésügyi feladatai ellátásával összefüggésben biztosítja-e.

A rendelkezés diszpozitív jellege arra utal, hogy a helyi építészeti értékvédelem és az épített környezet védelmének sajátos feladatát csak annyiban kell az adott települési önkormányzatnak ellátnia, amennyiben a közigazgatási területén fellelhetőek ilyen védendő építészeti – táji értékek, és ezek védelme más módon nem biztosított megfelelően (a településen meglévő építészeti értékek és az építészeti örökség nem állnak országos védelem alatt).

Amennyiben tehát a települési önkormányzat közigazgatási területén az építészeti örökség olyan értékei találhatóak meg, amelyek nem részesülnek magasabb, országos egyedi vagy területi műemléki, illetve főváros kerülete esetén fővárosi helyi egyedi, vagy területi védelemben, az Étv. 6/A. §-a alapján ezek védelme – építésügyi feladatainak részeként – a települési önkormányzatok építésügyi feladatai között az önkormányzat kötelezettsége és az Alaptörvény P) cikkén alapuló alkotmányos felelőssége.

Az Étv. 57. § (3) bekezdése alapján a helyi védetté nyilvánításról vagy annak megszüntetéséről, továbbá a védettséggel összefüggő korlátozásokról, kötelezettségekről és támogatásokról a települési önkormányzat (a fővárosban a fővárosi és a kerületi önkormányzat is) rendeletben dönt.[25]

---

[21] Ld. Mötv. 23. § (5) bekezdés 5., 6. és 13. pontjait

[22] Ld. Étv. 9.-9/A. §

[23] Ld. Étv. 9/B. §-15. §

[24] Étv. 6/A. § (1) E törvényben meghatározott feltételek teljesülése esetén - jogszabályban meghatározott körben és az ott meghatározottak szerint - a) a települési önkormányzat (fővárosban a kerületi önkormányzat, illetve a fővárosi önkormányzat által közvetlenül igazgatott terület tekintetében a fővárosi önkormányzat) aa) elláthatja az épített környezet helyi védelmét, a helyi építészeti értékek, a településkép, a rálátás és kilátás védelmét, továbbá meghatározza a település területfelhasználásához az építményekben létesíthető rendeltetések körét és a reklámok elhelyezésére vonatkozó követelményeket.

[25] Vizsgálatunk lezárásakor észleltük, hogy 2016. június 23-án hirdette ki a Magyar Közlöny 90. száma a településkép védelméről szóló 2016. évi LXXIV. törvényt (Tvt.), amely 13. §-a szerint 2016. július 23-án lép hatályba. A Tvt. 15. § (5) bekezdés f) pontja szerint „az Étv. 57. § (3) bekezdésében a rendeletben szövegrész helyébe a településképi rendeletben szöveg lép." A Tvt. 16. § (6) bekezdés g) pontja szerint a Tvt. hatályba lépésével egyidejűleg hatályát veszti az Étv. 62. § (6) bekezdés 1. pontja is, amely a helyi építészeti értékvédelemmel kapcsolatos jogalkotásra az önkormányzat képviselő-testülete számára szóló felhatalmazást tartalmazta. A Tvt. 12. § (2) bekezdésében az önkormányzat képviselő-testülete részére a településképi rendelet megalkotására adott felhatalmazásban nem jelenik meg a helyi építészeti értékvédelem, e rendelkezésben foglalt felhatalmazás kizárólag a településképi követelményekkel, illetve az ezzel összefüggő eljárásokkal kapcsolatos. A Tvt. 12. § (3) bekezdése a fővárosi

Az ezzel kapcsolatos jogalkotásra szóló felhatalmazást az Étv. 62. § (6) bekezdés 1. pontja adja meg az önkormányzatok képviselő-testületei részére a helyi építészeti értékek védelme érdekében a védetté nyilvánításról, a védettség megszüntetésének eljárási szabályairól, a védettség érdekében biztosított önkormányzati támogatási és ösztönzőrendszer mértékéről és módjáról szóló szabályok önkormányzati rendeletben való megállapítására.

1.1. A Kormánymegbízott vizsgálatra szóló felkérésünkre hatáskörének hiányáról szóló tájékoztatása mellett azt az álláspontját fejtette ki, hogy „Az önkormányzat építésügyi feladatai ellátásával összefüggésben a Kormányhivatal csak a képviselő-testület által meghozott, hatósági jogkörbe nem tartozó döntéseket (településrendezési eszközök[26] elfogadása) vizsgálhatja. (…) a világörökség-védelem, továbbá az építészeti örökség országos és helyi védettség alatt álló értékeinek védelmével összefüggő építési eljárási szabályok érvényesülésének vizsgálata sem képezheti a Kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárásának tárgyát, mivel az ezzel összefüggésben meghozott döntések is hatósági hatáskörben születnek."

Az Étv. 57. § (3) bekezdése, továbbá ehhez kapcsolódóan az Étv. 62. § (6) bekezdés 1. pontjában foglalt felhatalmazó rendelkezés szerint az önkormányzat képviselő-testülete – építésügyi feladatai között – a helyi építészeti értékek védelméről szóló rendeletet jogszabályként alkotja meg.[27]

A rendeletalkotás – a Kormánymegbízott általános véleményében kifejtettekkel szemben – aligha minősülhet a Ket. 12. § szerinti közigazgatási hatósági ügyben hozott döntésnek.

A Mötv. 132. § (2) bekezdése szerint „A kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárásának célja a helyi önkormányzat képviselő-testülete, bizottsága, részönkormányzata, polgármestere, főpolgármestere, megyei közgyűlés elnöke, társulása, jegyzője (a továbbiakban: érintett) működése jogszerűségének biztosítása."

Ugyanezen szakasz (3) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárásában vizsgálja az érintett a) működésének, döntéshozatali eljárásának jogszerűségét; (…) c) jogalkotási, továbbá jogszabályon alapuló döntési és feladatellátási kötelezettségének teljesítését.

A Kormánymegbízott első tájékoztatásában kifejtett álláspontja, amely szerint a Kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárást az önkormányzat építésügyi feladatai ellátásával összefüggésben csak a képviselő-testület által meghozott, hatósági jogkörbe nem tartozó döntések (településrendezési eszközök elfogadása) esetén folytathat, míg az egyéb, például az építészeti örökség helyi védettség alatt álló értékeinek védelmével összefüggő építési feladatellátási kötelezettségek vizsgálata, ezek között a helyi építészeti értékek védelméről szóló rendelet megalkotása, illetve az ennek alapján megvalósuló helyi építészeti értékvédelemmel kapcsolatos feladatellátás nem képezheti a Kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárásának tárgyát, nincsen összhangban sem a Mötv., sem az Étv., sem a Jat. vonatkozó rendelkezéseivel.

Ez nem csak az Étv. 62. § (6) bekezdés 1. pontjában a helyi építészeti értékvédelemmel kapcsolatos rendeletalkotásra, hanem az e bekezdés többi pontjában foglalt felhatalmazó rendelkezésen alapuló, önkormányzati építésügyi feladatellátással összefüggő rendeletalkotásra (pl. településképi kötelezési és véleményezési eljárás, településképi bejelentési eljárás szabályainak megalkotására) vonatkozólag is igaz.

Erre az újabb vizsgálatra való felkérésünkben felhívtuk a Kormánymegbízott figyelmét.

---

önkormányzat közgyűlésének szólóan a fővárosi helyi építészeti értékvédelem alá vont építmények esetére vonatkoztatja a településképi véleményezési eljárás részletes szabályaira adott felhatalmazást.

A Tvt. hatálybalépésével a fővárosi kerületi helyi építészeti értékvédelem korábbi Étv. szerinti rendszere alapvetően módosul. Jelen jelentés megállapításai azonban a panasz szerint a 2012-2016 július 1-ig tartó időszak értékelésén alapulnak, és nem érinthetik a Tvt. jövőbeni hatálybalépésével kialakuló, fővárosi kerületi helyi építészeti értékvédelem majdani, jelenleg nem pontosan átlátható helyzetét.

[26] Az Étv. 9/B. § (2) bekezdése szerint: A településrendezés eszközei a) a településszerkezeti terv, amelyet a településfejlesztési koncepció alapján a települési önkormányzat képviselő-testülete dolgoztat ki és állapít meg, b) a helyi építési szabályzat, amelyet a településszerkezeti terv alapján a települési önkormányzat képviselő-testülete dolgoztat ki és állapít meg.

[27] A Jat. 5. §-a alapján

Ahogyan a tényállásban is ismertettük, ismételt felkérésünkben foglalt kérdésünkre adott válaszában a Kormánymegbízott arról tájékoztatott, hogy jelenleg célellenőrzés keretében folyamatban van a helyi önkormányzatok építésügyi tárgyú rendeleteinek átfogó vizsgálata. Ezen célellenőrzés kiterjed a vizsgálati felkérésben érintett rendeletekre is.

A tájékoztatás alapján – tekintettel a meghatározott ütemterv szerint zajló, jelenleg a Kormányhivatal előtt folyamatban lévő törvényességi felülvizsgálatra – Belváros-Lipótváros Budapest Főváros V. kerület Önkormányzat Képviselő-testületének a Belváros-Lipótváros Kerületi Városrendezési és Építési Szabályzatáról és Szabályozási tervéről szóló 29/2004. (IV. 4.) rendeletének módosításáról szóló 34/2015. (XII. 14.) rendeletével, valamint a településképi bejelentési eljárásról és településképi kötelezésről szóló 20/2015. (V.27.) önkormányzati rendeletével kapcsolatos vizsgálatot az alapvető jogok biztosának hatásköre hiányára irányadó rendelkezések alapján mellőznünk kell.

A Kormánymegbízott ismételt válaszában ugyanakkor a kifejezett kérésünk szerinti, a HéVr. módosításáról szóló 29/2015. (XI.17.) önkormányzati rendelet törvényességi felügyeleti eljárásban való vizsgálatára szóló felkérésünkkel kapcsolatban nem adott tájékoztatást folyamatban lévő törvényességi felügyeleti eljárásról, illetve a felkérésünkkel kapcsolatos esetleges eltérő álláspontjáról szóló tájékoztatást sem kaptunk.

2. Az Étv. 6/A. § (3) bekezdése úgy rendelkezik, hogy *a települési önkormányzat* (fővárosban a fővárosi és a kerületi önkormányzat) *az építésügyi feladatát a helyi rendeletei megalkotásával és a kapcsolódó sajátos jogintézményekkel, továbbá a települési* (fővárosban a fővárosi és a kerületi) vagy térségi – a főépítészi tevékenységről szóló kormányrendeletben foglaltak szerinti - *önkormányzati főépítész közreműködésével látja el.*

A főépítész foglalkoztatási feltételei a Főépkr. 3. §-a szerint fővárosi kerületi főépítészi munkakör esetében építész mesterképzési szakon szerzett okleveles építészmérnök, vagy azzal egyenértékű szakképzettség, főépítészi vizsga, valamint nyolc éves szakmai gyakorlat.

Mind a jegyző, mind a Kormánymegbízott tájékoztatása egyöntetűen rögzíti, hogy 2012 nyarát követően vizsgálatunk lezárásáig az V. kerületi Főépítészi Iroda osztályvezetője nem rendelkezett a FőépKr. 3. § (3) bekezdésében megállapított szakképesítéssel és foglalkoztatási feltételekkel, vagyis a Főépítészi Iroda vezetését, továbbá a jogszabályok rendelkezései alapján az Önkormányzat Ügyrendjében a Főépítészi Iroda tekintetében meghatározott, valamint a munkaköri leírásban megállapított feladatokat ezen, a FőépKr.-ben megállapított foglalkoztatási feltételek hiányában látja el az osztályvezető.

A Kormánymegbízott második tájékoztatásában azt is rögzítette, hogy „Az V. kerületi Önkormányzatnál – az Állami Főépítész tájékoztatása szerint – a főépítész feladatkörébe tartozó tevékenységet jelenleg az osztályvezető irányítása mellett a Főépítészi Iroda előírt szakképzettséggel rendelkező munkatársai látják el."

Ehhez kapcsolódóan fontos felhívnunk a figyelmet arra, hogy a FőépKr. 3. §-ában a főépítészre megállapított foglalkoztatási feltételek a főépítészi kinevezéshez kapcsolódóan a főépítész személyéhez kötöttek és konjunktívak, azaz a kinevezett, vagy kinevezendő főépítész tekintetében együttesen, egyszerre kell fennállniuk.

Ezért a Kormánymegbízottnak a Kormányhivatalban működő Állami Főépítész véleményére alapozott azon álláspontja, hogy a Főépítészi Iroda osztályvezetőjének és munkatársainak személyében fennálló foglalkoztatási feltételek mintegy összeadódva, kollektíve „pótolják" a főépítész kinevezésének több éve tartó hiányát, és az osztályvezető és munkatársai kollektív alkalmassága révén a főépítész jogszabályban előírt feladatainak ellátása főépítész hiányában így maradéktalanul biztosított lenne, nem felel meg a FőépKr. és a jogszabályok rendelkezéseinek.

Ahogyan a tényállásban ismertettük, a Kormánymegbízott – az általunk kért vizsgálat tekintetében hatásköre hiányáról szóló tájékoztatása mellett kifejtett véleményében – azon álláspontjáról is tájékoztatott, hogy „Az Étv. 6/A. § (3) bekezdése deklaratívan ugyan rögzíti, hogy a települési önkormányzat (fővárosban a fővárosi és kerületi önkormányzat) az építési

feladatait egyebek mellett (a helyi rendeletei megalkotása és a kapcsolódó sajátos jogintézmények) önkormányzati főépítész közreműködésével látja el, ugyanakkor e szabály érvényre juttatását biztosító előírást, a főépítészi pozíció be nem töltése esetén alkalmazható eszközt, intézkedésre jogosult szervet az Étv. nem határoz meg."

A közjogi rendelkezések – különösen azok, amelyek az egészséges környezethez való alapvető joggal függenek össze, e jog intézményvédelmi garanciáit jelentik – általános jellemzője és sajátossága, hogy érvényességük és kötelező jellegük nem a közvetlenül hozzájuk kapcsolt jogkövetkezményen alapul (szemben pl. a jog ultima ratio-ját jelentő büntetőjogi normákkal), hanem „A közigazgatási alanyi jogot és kötelezettséget megállapító normák a jogalanyok részére olyan jogokat és kötelezettséget tartalmaznak, amelyek érvényesülését maga a jogrendszer működése garantálja, a közigazgatási szervnek tehát nincs mérlegelési lehetősége abban a kérdésben, hogy az ilyen jogot vagy kötelezettséget érvényesítse."[28] Vagyis önmagában az, hogy a jogszabályok nem állapítanak meg jogkövetkezményt arra az esetre, ha az önkormányzat főépítész közreműködése nélkül látja el építésügyi feladatait, az Étv. 6/A. § (3) bekezdésének érvényességét nem érinti, hiszen az a feladat ellátásának módjával összefüggő *kógens* és kategórikus rendelkezést tartalmaz. Az elővigyázatosság és megelőzés környezetjogi elve szerinti épített környezet intézményvédelmét szolgáló jogszabályi rendelkezések mind az Alaptörvény P) cikkében foglalt alkotmányos állami kötelezettséghez, mind az egészséges környezethez való joghoz kapcsolódóan garanciális jelentőségűek.

Az Étv. 6/A. § (3) bekezdése emiatt nem minősíthető pusztán „deklaratívnak": a nemzet közös öröksége védelméhez kapcsolódó állami kötelezettséggel való összefüggésében garanciális jelentősége önmagában a jogi norma kógens rendelkezésén alapul, annak érdekében, hogy a helyi önkormányzatok építésügyi feladataikat – közöttük egyebek mellett kiemelten a helyi építészeti örökség védelmét – a főépítész szakmai közreműködésével láthassák el.

2.1. A FőépKr. 8. §-a állapítja meg az önkormányzati főépítész feladatait, amely szerint a) az állami főépítészi hatáskörében eljáró fővárosi és megyei kormányhivatallal és az érintett önkormányzatok főépítészeivel együttműködve elősegíti az illetékességi területét érintő területrendezési és településszerkezeti tervek összhangjának kialakítását, b) folyamatosan figyelemmel kíséri a rendezési eszközök hatályosulását, tapasztalatairól évente tájékoztatást ad, és négyévente összefoglaló jelentést készít a képviselő-testület (közgyűlés) részére, c) közreműködik a kulturális örökség védelméről szóló törvényben foglaltakkal, valamint a kulturális örökség védetté nyilvánításának részletes szabályairól szóló miniszteri rendeletben foglaltakkal kapcsolatos önkormányzati feladatok ellátásában, d) szakmai véleményével, állásfoglalásaival segíti a térség, illetve a település egységes táji és építészeti arculatának alakítását, e) közreműködik a területrendezési tervek és a településrendezési eszközök nyilvántartására, a szabályozásokon alapuló adatszolgáltatásra és az ezzel kapcsolatosan felmerülő költség megállapítására vonatkozó helyi szabályok előkészítésében, f) részt vesz - szükség szerint adatok szolgáltatásával - az illetékességi területére vonatkozó területi és települési információs rendszerek kialakításában és működtetésében, g) vezeti a helyi önkormányzati tervtanácsot, h) gondoskodik a helyi tervtanács nyilvántartásának vezetéséről, és abból adatokat szolgáltat az állami főépítésznek, i) közreműködik a települési önkormányzat Étv.-ben meghatározott építésügyi feladatainak az ellátásában. Az Étv. 6/A. § (3) bekezdésével és a FőépKr. 8. § i) pontjával összefüggésben az önkormányzat építésügyi feladataihoz kapcsolódóan az önkormányzati főépítész helyi építészeti értékvédelemmel kapcsolatos speciális feladatkörét az FVMr. 3. §-a rögzíti, amely szerint a *helyi védetté nyilvánítás szakmai előkészítését* (…) a települési - a fővárosban a fővárosi és a kerületi - vagy a térségi[29] *önkormányzati főépítész látja el.*

---

[28] Bodnár - Czékmann Zsolt - Kalas Tibor - Nyitrai Péter - Torma Anrás: Közigazgatási jog 1. Magyar közigazgatási jog Általános rész, Miskolci Egyetemi Kiadó, 2015. 66. o.; Ld. még Prof. Dr. Kalas Tibor: A közigazgatási jog alapfogalmai, 14. o.: http://www.jogikar.uni-miskolc.hu/download.php?fileName=/projectSetup/files/koi/kozig1/kozigazgatasi-jog-alapfogalmai.pdf

[29] A FőépKr. 1. § c) pontja szerint a térségi főépítész a települési önkormányzatok társulása építésügyi feladatellátásában közreműködő önkormányzati főépítész.

2.2. Az Étv. 57. § (3) bekezdése és a 62. § (6) bekezdésben foglalt felhatalmazás szerint és az FVMr. rendelkezéseinek megfelelően a 2012 előtt kinevezett, korábbi főépítész szakmai előkészítésével alkotta meg a HéVr.-t.

A HéVr. 1. § (5) bekezdése szerint a helyi védelem alá helyezés alapvető szempontjai: a védendő objektum (terület, látvány) történeti, kultúrtörténeti értéke, településtörténeti és építészeti, esztétikai értéke, egyedisége.

A HéVr. 3. § (4) és (5) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a helyi védettség alá helyezésről, valamint a helyi védettség megszüntetéséről a Képviselő-testület rendelettel dönt.(…)[30]

A HéVr. 4. § (1) és (2) bekezdése szerint a helyi védettség alá helyezést, illetve annak megszüntetését *bármely* természetes, illetve jogi *személy* és jogi személyiséggel nem rendelkező írásban*, a kerületi Főépítésznél kezdeményezheti,* a kezdeményezésnek tartalmaznia kell a védelemre javasolt érték pontos megjelölését, a védelemmel kapcsolatos javaslat rövid indokolását és az erre vonatkozó dokumentumok megjelölését, vagy leírását és a védelem jellegével kapcsolatos javaslatot.

A HéVr. 4. § (4) bekezdése szerint a javaslatot a Városfejlesztési, Műemlékvédelmi és Környezetvédelmi Bizottsága (a továbbiakban: Bizottság) a kerületi *Főépítész* ezzel kapcsolatos *szakmai nyilatkozata*, valamint az előkészítés során beszerzett adatok, tények ismeretében megvizsgálja és az alábbi döntések valamelyike szerint határoz: a) a javaslatot az illetékes miniszterhez továbbítja az objektum műemléki védettségének kezdeményezésével, b) a javaslatot Budapest Főváros Főpolgármesteréhez továbbítja, kezdeményezve az objektum fővárosi helyi védelmét, c) a képviselő-testületnek javasolja a helyi védelem alá helyezést illetve annak megszüntetését, d) amennyiben a műemléki vagy a fővárosi védettség alá helyezési eljárás kezdeményezéséről foglal állást, vagy ha a javaslattal érintett érték veszélyeztetése áll fenn, úgy egyidejűleg elrendelheti - jelen rendelet 5. §-a szerint - a védelemre javasolt terület, objektum ideiglenes helyi védelmét.

Ugyanezen szakasz (11) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a helyi védetté nyilvánítás szakmai előkészítését az Önkormányzat főépítésze szükség esetén szakértők bevonásával végzi. Ennek keretében a védendő értékkel kapcsolatban értékvizsgálatot végeztethet, látványvizsgálatot végeztethet, szakértőket vonhat be, egyéb szakvizsgálatokat folytathat le, véleményt kérhet az érintett szakhatóságoktól, kikérheti a lakosság képviselőjének véleményét, meghallgathatja a tulajdonosok, használók védelemmel kapcsolatos álláspontját.

2.3. Ahogyan a tényállásban már ismertettük, a jegyző válaszában a helyi építészeti értékek védelemével kapcsolatos feladatok ellátásával kapcsolatos kérdésünkre kifejtette, hogy „Az önkormányzat 2012 nyarától az építésügyi, építészeti örökség helyi értékeinek védelmével kapcsolatos feladatait, a főépítészi feladatokat úgy teljesíti, hogy építési jogszabály változások, tekintetében Képviselő-testületi határozat tartalma szerint az önkormányzat megbízza a jogszabály korábbi készítőjét annak módosításával és szakmai egyeztetésével, mely anyagokról a Képviselő-testület hoz döntést, illetve az osztályon dolgozó építész folytatja le a szakmai egyeztetéseket az ügyfelekkel az építési jogszabályok vonatkozásában.

Településrendezési kérdésekben 2004 óta minden esetben az Urban-Lis Studio Kft.-t vezető településtervező jár el, ezáltal 2012 nyara óta a kerületi építési jogszabályok módosításakor is a megfelelő szakmai előkészítés biztosított.A jegyző kifejtette továbbá, hogy [a településrendezési eszközökhöz kapcsolódó véleményezési eljárás során] „A településrendezési és az építészeti-műszaki tervtanácsokról szóló 252/2006. (XII. 7.) Korm. rendelet alapján a Kormányhivatalban működő Központi Építészeti-műszaki Tervtanács biztosítja a véleményezést, ahogyan a műemlékek esetében a Műemléki Tanácsadó Testület. Szakmai szempontból a védett, műemléki jelentőségű V. kerület közigazgatási területén ez a megfelelő, ugyanis a kerület teljes közigazgatási területe műemléki jelentőségű terület.”

[30] Az erre vonatkozó döntésnek tartalmaznia kell: a./ a védetté nyilvánítás tényét, b./ az azonosító adatokat, /házszám, helyrajzi szám, a védett érték konkrét elhelyezkedése/ c./ a védetté nyilvánított érték ismertetését, d./ a védelem jellegét.

A jegyző helyi építészeti értékek védelmére vonatkozó kérdésünkre adott, idézett válaszában foglaltak nem a helyi építészeti értékvédelemre vonatkoznak: a műemlékvédelmi jelentőségű terület a Kötv. 38.-40/A. §-a szerinti, országos, nemzeti védelmi szint, amellyel kapcsolatban a helyi építészeti értékvédelmi, építésügyi feladatok a Kötv. 39. § (3) bekezdés szerint adaptációs jellegűek.

Arra vonatkozólag ugyanakkor, hogy az önkormányzati főépítész hiányában az Étv. 57. §-a szerinti *helyi* építészeti értékvédelemmel kapcsolatos építésügyi feladatait, az FVMr. és a HéVr. rendelkezéseit miképpen érvényesítette 2012 nyarától, a jegyzői tájékoztatás nem tartalmaz érdemleges adatot, tájékoztatást. (Az, hogy a jogszabály korábbi készítőjén a 2012 előtti főépítészt, a kerületi építési jogszabályok elkészítésével megbízott céget, vagy mást kell-e érteni, a válaszból nem derül ki egyértelműen. Ugyanakkor ez a vizsgált jogszabályok szerinti főépítészi feladatok ellátása szempontjából[31] nem bír jelentőséggel, különösen, hogy a jegyző a tájékoztatásához kapcsolódóan a hivatkozott határozatokat és dokumentumokat nem küldte meg).

3. Bár a megkereséseinkre adott tájékoztatásokban nem szerepel, vizsgálatunk során feltártuk, hogy az érintett időszakban helyi építészeti értékvédelemmel kapcsolatos jogalkotásra épület, illetve utcakép[32] helyi védelem alá helyezése miatt a HéVr. Képviselő-testület általi módosítására egy alkalommal került sor, a 28/2013. (X. 17.) önkormányzati rendelettel (a továbbiakban: MódR.).

3.1. A Módr. révén a HéVr. mellékletét képező, az V. kerület egyedi helyi védelem alatt álló épületeinek jegyzéke a Markó utca 24. szám alatt az Országos Mentőszolgálat 24979 hrsz.-ú, Quittner Zsigmond által tervezett épületével egészült ki. A MódR. T-285/2013. számú előterjesztése[33] és a rendelethez kapcsolódó indokolás szerint az Országos Mentőegylet céljára két ütemben és két telken épített eklektikus épületek közül valószínűleg tévedésből csak az egyik, Markó utca 22. szám alatti 24798 hrsz.-ú áll fővárosi egyedi védelem alatt a KgyR. 1. melléklete szerint, ezért addig, ameddig a KgyR. hiányosságot kiküszöbölő módosítására nem kerül sor, indokolt az egyedi helyi védelmet érvényesíteni a két épület egységes védelme érdekében.

A MódR. elfogadására a 2013. október 10-én tartott Testületi Ülésen került sor[34], azonban ezt *megelőzően* a KgyR. 1. számú mellékletét módosította a 69/2013. (IX. 18.) Főv. Kgy. rendelet, így a KgyR. 1. számú melléklete 2013. október 1-től hatályosan már tartalmazta 5.1.73. pontjában az Országos Mentőszolgálat 24978 és 24979 hrsz.-ú épületére vonatkozóan a *fővárosi helyi egyedi védelmet*, így az indokolásban kifejtett, a 24979 hrsz.-ú épületszárny magasabb szintű védelmének hiánya miatti körülmény a MódR. elfogadásakor – a KgyR. időközbeni módosítása miatt – már nem állott fenn.

Így a MódR. megfelelő előkészítés hiányában a *KgyR.-el párhuzamos védelmet* állapított meg a Markó utca 24. szám alatti, 24979 hrsz.-ú épület tekintetében, amely ellentétes a HéVr. 1. § (4) bekezdésével, amely szerint „Nem vonható helyi védelem alá a más módon már védett, műemléki védettséget élvező építmény (épület, épületrész), a természetvédelem alatt álló növényzet, illetve a fővárosi védelem alatt álló objektum."

3.2. A belügyminiszter a MódR. elfogadását követően *két hónappal* 2013. december 19-től hatályosan a Budapest V. kerület, Markó utca 22. (Bihari János utca 9.) számú, 24978 hrsz.-ú és a Markó u. 24. számú, 24979 hrsz.-ú ingatlant a BMr. 4. §-ában műemlékké nyilvánította az Országos Mentőszolgálat Quittner Zsigmond tervei alapján historizáló stílusban épített székháza építészeti, belsőépítészeti és iparművészeti értékeinek megőrzése céljával, valamint a Budapest V. kerület, 24942, a 24976, a 24980 és a 24981 helyrajzi számú ingatlant műemléki környezetnek jelölte ki.

---

[31] A FőépKr. 3. § (1) bekezdése alapján a fővárosi kerületi főépítészi feladatkör köztisztviselői kinevezéssel látható el. A (2) bekezdés szerinti alternatív ellátási mód csak települési önkormányzati és térségi főépítészi feladatellátásra vonatkozik.

[32] A vizsgálatunkban nem érintjük a MódR.-nak a Vadász utca 14., 24788 hrsz.-ú épület utcaképi védelem alá helyezését.

[33] http://www.belvaros-lipotvaros.hu/_user/tu_dokumentumok/020%20-%202013_10_10_%20-%20KM_El%C5%91terjeszt%C3%A9s%20-%20T-285_2013.pdf

[34] http://www.belvaros-lipotvaros.hu/index.php?pg=testuleti&tid=161

Az Étv. 57. § (1) bekezdése szerint a helyi építészeti örökség részét az építészeti örökség azon elemei képezik, amelyek nem részesülnek az Étv. 56. §-a szerint országos egyedi műemléki védelemben. Tekintettel arra, hogy mind a HéVr., mind a KgyR. helyi egyedi védelmet állapított meg a Markó utca 22-24. szám alatti ingatlanokra, a BMr. hatálybalépésével a műemléki nyilvántartásban az Étv. 57. § (2) bekezdése alapján a települési önkormányzatnak a védettségi besorolást át kell vezetnie, valamint egyidejűleg gondoskodnia kell a helyi egyedi védelem megszüntetéséről. A KgyR. megfelelő módosítása a 13/2015. (III. 16.) Főv. Kgy. rendelettel megvalósult, azonban a vizsgálattal érintett HéVr. esetében a BMr. hatálybalépését követően szükséges módosítás nem történt meg.

A kettős védelem kizárásának egyebek mellett anyagi és eljárásjogi szempontból egyaránt jelentősége van: a kerületi helyi és országos védettséghez különböző jogszabályi rendelkezések kapcsolódnak, más az eljáró hatóság, így *a párhuzamos védelem fenntartása a jogbiztonság követelményét sérti.*

A FVMr. már idézett 3. §-ával összhangban a HéVr. 4. § (4) bekezdése a kerületi *Főépítész szakmai nyilatkozatát* alapvető, a helyi védelem alá helyező, vagy azt megszüntető döntéshozatalt megalapozó előkészítő dokumentumként szabályozza, amely alkalmas arra is, hogy a HéVr. szerinti döntés előkészítés folyamatában a Bizottság számára a javasolt védendő érték megfelelő védelmi (országos kiemelt műemlékvédelem, fővárosi helyi védelem) szintje is megállapítható legyen.

3.3. A jegyző tájékoztatásához mellékelten megküldött Ügyrend szerint a Főépítészi Iroda előkészíti a rendeletet a helyi védetté nyilvánításról, vagy annak megszüntetéséről, továbbá a védettséggel összefüggő korlátozásokról és kötelezettségekről.

Az Ügyrend ezen pontja abban az esetben megfelel az Étv., az FVMr., valamint a HéVr. fenti rendelkezéseinek, amennyiben a Főépítészi Irodát kinevezett, megfelelő szakképzettséggel rendelkező főépítész vezeti.

Tekintettel azonban arra, hogy a jegyzői tájékoztatás szerint 2012 nyarától a vizsgálatunk lezárásáig nem állott kinevezett főépítész a Főépítészi Iroda élén, hanem az Irodát, mint osztályt a tényállásban foglaltak szerinti idegenforgalmi és szálloda szakirányú, közgazdász végzettségű osztályvezető vezette és vezeti, sem a MódR. előkészítése, sem az Ügyrend Főépítészi Iroda feladatkörére vonatkozó pontja nem felelt meg a jogszabályok rendelkezéseinek.

A MódR. T-285/2013. számú előterjesztését[35] Főépítészi Iroda ügyintézője készítette és az Iroda osztályvezetője (munkaköri leírása szerint, mint Főépítészt helyettesítő személy) hagyta jóvá.

Szakképzettség hiányában azonban az érintett osztályvezető nem adhatott ki – még az építészeti értékek védelmével kapcsolatos esetleges szubjektív elkötelezettsége esetén sem – a vonatkozó jogszabályoknak megfelelő szakmai nyilatkozatot a döntés-előkészítés alapjául, amely lehetővé teszi a HéVr. 4. § (4) bekezdés szerint a védelem megfelelő szintjéről való döntés meghozatalát, valamint a Bizottságnak a HéVr. 5. §-a szerinti, ideiglenes védelem alá helyező döntésének meghozatalát megalapozza. Ennek következtében, ahogyan fentebb láttuk, a MódR. elfogadásakor a már hatályos KgyR-ban megállapított fővárosi helyi egyedi védelem szakmailag és jogilag is feleslegessé tette a MódR. elfogadását, amely az Étv. 6/A. § (3) bekezdésével, a FőépKr. 8. §-ával és a FVMr. 3. §-ával ellentétes, főépítészt nélkülöző előkészítés „eredménye"-ként értékelhető.

A MódR. előkészítésével kapcsolatosan fentebb megállapított ellentmondások a vizsgálat alapkérdése szempontjából ugyanakkor – mintegy illusztráció-szerűen – azt is jelzik, hogy kinevezett főépítész hiányában a jogszabályoknak megfelelő, a helyi értékvédelemmel összefüggő döntések előkészítéséhez szükséges főépítészi szakmai feladatok ellátatlansága például milyen problémákat, nehézségeket vethet fel az önkormányzat épített környezettel kapcsolatos építésügyi feladatainak ellátásában.

[35] http://www.belvaros-lipotvaros.hu/_user/tu_dokumentumok/020%20-%202013_10_10_%20-%20KM_El%C5%91terjeszt%C3%A9s%20-%20T-285_2013.pdf

Az Étv. 57. § (3) bekezdés és 62. § (6) bekezdése szerinti MódR. előkészítésével kapcsolatos építésügyi feladatait az önkormányzat az Étv. 6/A. § (3) bekezdésével, a FőépKr. 8. § i) pontjával, az FVMr. 3. §-ával, továbbá a HéVr. 4. §-ával ellentétesen látta el, mert a FőépKr. 3. § (1) bekezdése szerint kinevezett önkormányzati főépítész hiányában a rendelet szakmai előkészítésével összefüggő, a jogszabályokban meghatározott főépítészi feladatok ellátatlanok maradtak.

Megjegyzendő még az is, hogy az FVMr. 3. §-a valamint a HéVr. 4. § (4) és (11) bekezdései szerint a Főépítész szakmai előkészítésével kapcsolatos feladatok ellátatlansága *mellett* a Főépítész hiánya az ügyféli jogok, az ügyfelek tisztességes eljáráshoz való jogának érvényesülése szempontjából is aggályos, mert lehetetlenné teszi, hogy az arra jogosultak a HéVr. 4. § (1) bekezdés szerint a helyi védettség alá helyezést, illetve annak megszüntetését írásban, a kerületi Főépítésznél kezdeményezhessék.

*Megállapítható egyfelől, hogy kinevezett főépítész hiányában a Mód*R. *szakmai előkészítése során építésügyi feladatai ellátásával kapcsolatos jogszabályi rendelkezésekkel ellentétes eljárásával az önkormányzat visszásságot okozott a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, a nemzet közös öröksége védelméhez kapcsolódó alkotmányos felelősséggel és az egészséges környezethez való alapvető joggal összefüggésben.*

*Megállapítható másfelől, hogy a Mód*R. *BMr. 4. §-ával ellentétes rendelkezése visszásságot okoz a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggésben.*

4. A jogszabályok között egyes építésügyi hatósági eljárásokkal összefüggően az önkormányzati főépítész számára a HéVr. is megállapít kötelezően ellátandó, az önkormányzat építésügyi feladatellátásának részét képező feladatokat.

A HéVr. 6. § (3) bekezdés szerint „Azokhoz az építési munkákhoz, amelyek területi védelemmel érintett területen, közterületről is látható, építési engedélyhez, vagy bejelentéshez kötött beavatkozással járnak – amennyiben nem esnek kötelező tervtanácsi véleményeztetés alá –, a főépítész szakmai véleményt ad."

Ugyanezen szakasz (5) és (6) bekezdései úgy rendelkeznek, hogy (5) „A védett értéket érintő építési munka hatósági eljárásában az illetékes építési hatóságnak be kell szereznie a főépítész véleményét. A főépítész szakvéleményében állást foglal arról, hogy az adott építési munka megfelel-e a helyi védettségről szóló rendeletnek, illetve nem eredményezi-e a védett érték károsodását, előnytelen megváltozását." (6) „A védett építményt érintő építési munka esetén – a Kerületi Városrendezési és Építési Szabályzattal és Szabályozási Tervvel (helyi építési szabályzattal) összhangban – az illetékes építési hatóság a főépítész közreműködésével meghatározhatja: a) a tetők, magastetők, tetőfelépítmények kialakítását, b) bővítmény esetében annak az építési helyen belüli elrendezését, c) portálok kialakítását, d) homlokzatképzést és színezést, e) a beavatkozással kapcsolatos, a védett érték rehabilitációjával összefüggő egyéb feltételeket és követelményeket. A területi védelem esetén meghatározhatók: az alkalmazható stíluselemek, anyagok, szerkezetek, formák, színek és sziluettek."

A HéVr. 7. § (7) bekezdése szerint „Védett területen hirdetés és reklám csak az illetékes főépítész pozitív minősítése alapján helyezhető el."

A HéVr. 9. § (1) és (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy (1) „Védett értéket csak a jogszabályban meghatározott rendeltetésnek megfelelően szabad használni. Ettől eltérő használat csak a védelemmel kapcsolatos előírások és szempontok maradéktalan teljesülése esetén megengedett. A rendeltetéssel összefüggő hatósági eljáráshoz be kell szerezni a főépítész helyi védelemmel összefüggő szakmai véleményét." (2) „Engedély nélküli, vagy az engedélyezettől, illetve a bejelentésben foglaltaktól eltérő építési munka esetén fennmaradás – még az egyéb szabványoknak megfelelő helyzet esetén is – a főépítész előzetes szakvéleménye alapján csak akkor engedhető meg, ha a kialakult állapot megfelel a helyi védelemmel összefüggő jogszabályi követelményeknek is." *Megállapítható, hogy a HéVr. főépítész feladataira, és szakmai véleményére vonatkozó rendelkezései – kinevezett önkormányzati főépítész hiányában – a vizsgált időszakban nem érvényesülhettek, ami aggályos a helyi területi vagy egyedi védettségű értékekkel összefüggésben a jogbiztonság követelménye, az állam nemzet közös örökségéért való alkotmányos felelőssége és az egészséges környezethez való jog szempontjából.*

5. Fentiekre is figyelemmel elvi éllel állapítottuk meg, hogy az önkormányzati főépítész közreműködése és szerepe a települési önkormányzat építésügyi feladatai ellátásában az épített környezet védelmével összefüggésben az egészséges környezethez való alapvető jog intézményvédelmének részét képezi, valamint az Alaptörvény P) cikkében foglalt, a nemzet közös öröksége védelmének, fenntartásának és jövő nemzedékek számára való megőrzésének állami kötelezettségén alapul, így az erre vonatkozó jogszabályok garanciális rendelkezései szerint a főépítész magas szintű szakmai ismeretei az építésügyi feladatok ellátása során nem nélkülözhetőek.[36]

*Megállapítottuk, hogy Budapest kulturális örökségi és helyi építészeti értékekben egyedülállóan gazdag kerületében a vizsgálattal érintett önkormányzat azzal, hogy 2012 augusztusától vizsgálatunk lezárásáig főépítész kinevezéséről nem gondoskodott, és az épített környezet védelmével kapcsolatos építésügyi feladatait főépítész közreműködése nélkül látja el, sérti és veszélyezteti a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményét, a nemzet közös öröksége védelmével és megőrzésével kapcsolatos alkotmányos felelősség érvényesülését, valamint az egészséges környezethez való alapvető jogot.*

6. Az Ajbt. 21. § (1) bekezdés b) pontja szerinti, Budapest Főváros Kormányhivatalának vezetőjéhez szóló kérésünk az volt, hogy a Belváros-Lipótváros V. kerületi Önkormányzat építésügyi feladatainak ellátása tekintetében 2013, 2014 és 2015 évekre kiterjedőleg folytasson le vizsgálatot.

7.1. Sürgetésünkre a vizsgálatra való felkérésünk lehetőségét a Kormánymegbízott vitatta arra hivatkozással, hogy a Mötv. 132. § (3) bekezdésének a) és b) pontja szerinti törvényességi felügyeleti eljárás lefolytatására azért nincsen hatásköre, mert a kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárása nem terjed ki a Mötv. 132. § (4) bekezdés b) pontja szerint azon döntésekre, amelyekben jogszabályban meghozott bírósági, vagy közigazgatási hatósági eljárásnak van helye.

A Kormánymegbízott tájékoztatása alapján egyfelől felhívtuk a figyelmét, hogy *nem* az egyedi építéshatósági hatósági döntések felülvizsgálatára kértük, amelyekre a törvényességi eljárása a 132. § (4) bekezdés b) pontja alapján nem terjed ki. A Kormánymegbízott figyelmét felhívtuk másfelől arra is, hogy felkérésünkkel összefüggésben a törvényességi felülvizsgálatra a Kormányhivatal hatásköre – a tájékoztatásában kifejtettekkel szemben – a Mötv. 132. § (1) bekezdés a) és c) pontján alapul, amely szerint a kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárásában vizsgálja az érintett jogalkotási, továbbá jogszabályon alapuló döntési és feladatellátási kötelezettségének teljesítését, illetve működésének, döntéshozatali eljárásának jogszerűségét.

Ezért a korábbi vizsgálatra felkérést megismételve kértük a Kormánymegbízottat az érintett önkormányzat építésügyi feladatellátási kötelezettségeinek, ezzel összefüggésben döntéshozatali eljárásának, működésének vizsgálatára, kiemelve az építésügyi feladatok közül a helyi értékvédelemmel kapcsolatos feladatok körét, a főépítész ezzel összefüggő, jogszabályon alapuló feladatait.

7.2. Második tájékoztatásában a Kormánymegbízott azt az álláspontját fejtette ki, hogy a Mötv. 132. § (1) bekezdés c) pontján alapuló hatáskörében a Kormányhivatal az önkormányzat építési feladatellátási kötelezettsége teljesítésével összefüggő törvényességi felügyeleti hatáskörének keretein belül „azt vizsgálhatja, hogy az érintett eleget tesz-e a jogszabályon alapuló feladat-ellátási kötelezettségének, ellátja-e az egyes jogszabályokban számára kötelezően előírt feladatokat, arra azonban nem jogosult, hogy a feladatellátás miként tjét vagy minőségét törvényességi felügyeleti eljárás alá vonja."

A Kormánymegbízott álláspontja szerint a főépítész nem tartozik a Mötv. 132. § (2) bekezdésében foglalt azon érintetti körhöz, akikkel kapcsolatban a Kormányhivatal részéről törvényességi eljárás folytatható, így az általa ellátott tevékenység kapcsán a kért vizsgálat túlmutat a Kormányhivatal felügyeleti jogkörén. Ahogyan a fentebbiekben is kifejtettük, a főépítész jogszabályokban meghatározott szerepe az önkormányzat építésügyi feladatának ellátásában éppen az, hogy a Mötv. 132. (2) bekezdésében meghatározott érintettek döntését sajátos építészi, illetve építészeti értékvédelmi, örökségvédelmi szakmai szempontból előkészítse.

[36] Ld. Étv. 6/A. § (3) bekezdése, 30/C. § (2) bekezdés, FőépKr., TrKr. 22. § (4) bekezdés, FVMr. 3. §, HévR.

Az önkormányzati főépítész alkalmazásának jogszabályban megállapított feltételei pontosan azt célozzák, hogy e kiemelt feladatkört csak megfelelő szakképzettségű és előmenetelű, gyakorlati tapasztalattal rendelkező, lehetőség szerint kiemelkedő szaktekintélynek számító építészek lássák el.

Tekintettel arra, hogy felkérésünk nem az V. kerületben 2012 óta nem létező főépítész tevékenységének vizsgálatára szólt (erre a felkérés eleve nem is szólhatott volna), hanem éppen arra, hogy önkormányzati főépítész hiányában a Mötv. 132. § (2) bekezdésében foglalt *érintettek* 2012 augusztusát követően máig elláthatták-e a jogszabályban kötelezően meghatározott építésügyi feladatellátási kötelezettségeiket: hozhatnak-e a főépítész jogszabályban meghatározott szakmai előkészítésének nélkülözésével a jogszabályoknak megfelelő, és az építészet helyi értékeinek védelmével kapcsolatos szakmai szempontokkal is maradéktalanul összhangban lévő döntéseket.

A Kormánymegbízott és a jegyző álláspontja megegyezik abban, hogy a kerületi főépítész az önkormányzat építésügyi feladatainak ellátása során közreműködőként vesz csupán részt, egy javaslattevő, véleményező szerv, döntési kompetenciával nem rendelkezik.

Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése szerinti, a nemzet közös öröksége védelmével, fenntartásával és megőrzésével kapcsolatos állami kötelezettség alapján azonban a döntések építészeti, továbbá az építészeti örökség helyi értékeinek védelmével kapcsolatos szakmai megalapozása nem tekinthető olyan mellékes, lényegtelen és ezért a döntéshozatali eljárásban könnyelműen nélkülözhető körülménynek, mint ahogyan az a Kormánymegbízott és a jegyző vizsgálatunk során adott tájékoztatásából kitűnik.

*Megállapítható, hogy a főépítésznek jogszabályban meghatározott, az önkormányzat építésügyi feladatellátásával szervesen összefüggő feladatai a jelentés fentebbi pontjaiban is hivatkozott jogszabályok szerint a helyi önkormányzat képviselő-testülete, polgármestere, jegyzője, mint érintettek jogszabályban megállapított építésügyi feladatellátási kötelezettségeihez kapcsolódnak, ezek az építésügyi feladatellátással összefüggő döntéshozatal és működés sajátos szakmai megalapozását szolgálják és teszik lehetővé. A Kormányhivatalnak a Mötv. 132. § (3) bekezdés a) és c) pontja alapján megállapítható hatáskörében lehetősége lett volna az általunk kért vizsgálat keretében törvényességi felügyeleti eljárás lefolytatására.*

**Összefoglalás**

Jelentésünkben feltártuk, hogy a kulturális örökségi és helyi építészeti értékekben egyedülállóan gazdag Belváros-Lipótváros Budapest Főváros V. kerület Önkormányzata 2012 augusztusától vizsgálatunk lezárásáig főépítész kinevezéséről nem gondoskodott, és az épített környezet védelmével kapcsolatos építésügyi feladatait főépítész közreműködése nélkül látja el.

A vizsgálat időszakában az önkormányzat Főépítészi Irodának nevezett szervezeti egységét irányító osztályvezető nem rendelkezett a főépítész tekintetében jogszabályban megállapított foglalkoztatási feltételekkel: építész mesterképzési szakon szerzett okleveles építészmérnöki, vagy azzal egyenértékű szakképzettséggel, főépítészi vizsgával, valamint nyolc éves szakmai gyakorlattal. Az Osztályvezető – a jegyző tájékoztatása szerint – a Főépítészi Iroda irányítását felsőfokú, főiskolai idegenforgalmi és szálloda szakon szerzett közgazdász végzettség birtokában látja el.

A jogszabályok a főépítész közreműködésének módját, konkrét szakmai feladatait az építésjogi jogszabályok előkészítéséhez, valamint egyes építéshatósági eljárásokhoz kapcsolódóan is kógensen megállapítják. Az önkormányzat építésügyi feladatai között a helyi védetté nyilvánítás szakmai előkészítését a fővárosban a fővárosi és a kerületi önkormányzati főépítész látja el. Önkormányzati főépítész hiányában a helyi védetté nyilvánítás szakmai előkészítésének feladata ellátatlan marad. Emellett a Főépítész hiánya az ügyféli jogok, az ügyfelek tisztességes eljáráshoz való jogának érvényesülése szempontjából is aggályos, mert lehetetlenné teszi, hogy az arra jogosultak a HéVr. 4. § (1) bekezdése szerint a helyi védettség alá helyezést, illetve annak megszüntetését írásban, a kerületi Főépítésznél kezdeményezhessék, illetve a Főépítész a helyi értékvédelemmel összefüggően jogszabályban megállapított feladatait ellássa.

Jelentésünkben feltártuk, hogy a főépítész szakmai előkészítése hiányában került sor a HéVr. módosítására 2013. október 10-én. Emiatt olyan épületre (az Országos Mentőszolgálat Quittner Zsigmond tervei alapján historizáló stílusban épített, Budapest V. kerület, Markó utca 22. és 24. szám alatti székháza) állapított meg a módosított HéVr. helyi egyedi védelmet, amelyet a módosító rendelet elfogadását megelőzően a KgyR. már fővárosi egyedi védelem alá helyezett, amely a kerületi védelem szükségességét és lehetőségét önmagában kizárja.

A HéVr. szükséges módosítása, az érintett épület helyi egyedi védelmére vonatkozó rendelkezés hatályon kívül helyezése a vizsgálat lezárásáig annak ellenére sem történt meg, hogy a belügyminiszter 2013. december 16-tól az Országos Mentőszolgálat székházának érintett épületeit rendelettel műemlékké nyilvánította. *Megállapítottuk, hogy a HéVr. 2013. december 16-tól hatályos BMr. 4. §-ával ellentétes rendelkezése aggályos a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye szempontjából.*

Megállapítottuk azt is, hogy a HéVr. szerint egyes helyi építészeti értékeket érintő építési tevékenységgel összefüggő közigazgatási hatósági eljárásokban a főépítész közreműködésének módjával kapcsolatos feladatok kinevezett főépítész hiányában ellátatlanok maradnak, így nem lehetséges az erre vonatkozó jogszabályokat érvényesítő, így jogszerű önkormányzati építésügyi feladatellátás.

Elvi éllel állapítottuk meg, hogy az önkormányzati főépítész közreműködése és szerepe a települési önkormányzat építésügyi feladatai ellátásában az épített környezet védelmével összefüggésben az egészséges környezethez való alapvető jog intézményvédelmének részét képezi, valamint az Alaptörvény P) cikkében foglalt, a nemzet közös öröksége védelmének, fenntartásának és jövő nemzedékek számára való megőrzésének állami kötelezettségén alapulnak, így az erre vonatkozó jogszabályok garanciális rendelkezései szerint a főépítész magas szintű szakmai ismeretei az építésügyi feladatok ellátása során nem nélkülözhetőek, különösen, ha az önkormányzat közigazgatási területe műemlékekben és az építészeti örökség értékeiben kiemelkedően gazdag.

*Megállapítottuk, hogy a vizsgált időszakban az önkormányzat épített környezet védelmével összefüggő építésügyi feladatait 2012 augusztusától vizsgálatunk lezárásáig kinevezett főépítész közreműködése nélkül látta el, amivel a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, a nemzet közös öröksége védelmével, fenntartásával és megőrzésével kapcsolatos alkotmányos felelősséggel, valamint az egészséges környezethez való alapvető joggal összefüggő visszásságot okozott.*

**Intézkedések**

1. Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosa felkéri Belváros-Lipótváros V. kerületi Önkormányzata polgármesterét, hogy gondoskodjon önkormányzati főépítész kinevezéséről annak érdekében, hogy a jövőben az önkormányzat épített környezettel kapcsolatos építésügyi, illetve ezek között helyi építészeti értékek védelmével összefüggő feladatait a jogszabályokkal összhangban láthassa el.

2. Az Ajbt. 37. §-a alapján az alapvető jogok biztosa felkéri Belváros-Lipótváros V. kerületi Önkormányzata polgármesterét, hogy a jelentésben megállapítottaknak megfelelően a Markó utca 24. szám alatti épület tekintetében fennálló párhuzamos egyedi védelem miatti visszásság kiküszöbölése érdekében gondoskodjon az önkormányzati rendeletek jogszabályokkal való maradéktalan összhangjának biztosításáról.

Budapest, 2016. szeptember

Szabó Marcel sk. Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosa és**
**a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyettes**
**Közös jelentése**
**az AJB-3090/2016. számú ügyben**

Előadó: dr. Bogárdi Dóra

**Az eljárás megindítása**

2016 áprilisában panasz érkezett a Szekszárdi Német Nemzetiségi Önkormányzat elnökétől a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyetteshez, amelyben az iskolai intézményi tanács tagjainak delegálására vonatkozó jogi szabályozást kifogásolta. A panaszos beadványában azt is megemlítette, hogy a jelenlegi szabályozás szerint a helyi nemzetiségi önkormányzat már az iskolaszék tagjaként sem felügyelheti az iskolában folyó nevelést-oktatást. Az elnök beadványában megírta, hogy a KLIK fenntartásába tartozó Szekszárdi Dienes Valéria Általános Iskola/Valéria Dienes Grundschule intézményvezetőjének tájékoztatása szerint az iskola – eddig minimális létszámmal működő – intézményi tanácsa az utolsó ülésén kezdeményezte létszámának bővítését. Az intézményvezető felkérte a fenntartót, a történelmi egyházakat, valamint a Szekszárdi Német Nemzetiségi Önkormányzatot, hogy az új összetételű intézményi tanácsba l-l tagot delegáljanak. Az elnök az intézményi tanács létrehozását és a tagok delegálását illetően felhívta a figyelmünket a vonatkozó jogszabályi háttér hiányosságára és ellentmondásosságára. A delegációra vonatkozó jogi szabályozás alapján a nemzetiségi önkormányzat kezdeményezheti az intézményi tanács megalkotását, arra azonban nincs lehetősége, hogy tagot küldjön az iskolai intézményi tanácsba. Így csupán a már működő intézményi tanács döntésén múlik, hogy létszámának bővítésével biztosít-e lehetőséget a nemzetiségi önkormányzatnak a tanács munkájában való részvételre. Mivel az ügyben felmerült a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével és a nemzetiségi jogok érvényesülésével összefüggő visszásság gyanúja, vizsgálatot indítottunk, amelyben megkerestük az Emberi Erősforrások Minisztériumát. Tájékoztatást kérő levelünkben rákérdeztünk arra, mi az oka annak, hogy egy miniszteri rendelet szerint a települési nemzetiségi önkormányzat jogosult az iskolai intézményi tanács létrehozásának kezdeményezésre, de a köznevelésről szóló törvény értelmében arra már nincs lehetősége, hogy tagot is delegáljon a tanácsba.

**Az érintett alkotmányos jogok és elvek**

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: *„Magyarország független, demokratikus jogállam."* [ Alaptörvény B) cikk];
- 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];
- 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)];
- 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]. *„Magyarország biztosítja a tudományos kutatás és művészeti alkotás szabadságát, továbbá – a lehető legmagasabb szintű tudás megszerzése érdekében – a tanulás, valamint törvényben meghatározott keretek között a tanítás szabadságát."* [Alaptörvény X. cikk (1) bekezdés].

**Az alkalmazott jogszabályok**

- Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.);
- Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.);
- A nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény (Njt.);
- A nemzeti köznevelésről szóló CXC. törvény (Nkt.);
- A nevelési-oktatási intézmények működéséről és a köznevelési intézmények névhasználatáról szóló 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet.

**A megállapított tényállás**

**1. Intézményi tanács jogszabályi hátteréről**

Az Nkt. a hatályba lépésekor új intézményként vezette be az intézményi tanácsot, de megtartotta – a korábbi közoktatási törvény rendelkezései alapján kialakított – iskolaszék intézményét is. Az intézményi tanács feladatait a nevelési-oktatási intézmények működéséről és a köznevelési intézmények névhasználatáról szóló 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet 121. § (7) bekezdése határozza meg, amely szerint az intézményi tanács véleményt nyilváníthat a nevelési-oktatási intézmény működésével kapcsolatos valamennyi kérdésben és ki kell kérni az intézményi tanács véleményét a pedagógiai program, az SZMSZ, a házirend, a munkaterv elfogadása, továbbá a köznevelési szerződés megkötése előtt. Az Nkt. és a rendelet intézményi tanácsot érintő rendelkezéseinek összevetése világosan rámutat a panaszban megfogalmazott hiányos, illetve ellentmondásos szabályozásra. Az Nkt. 73. § (3) bekezdése szerint „*Az iskolában a helyi közösségek érdekeinek képviseletére a szülők, a tanulók, a nevelőtestület, az intézmény székhelye szerinti települési önkormányzat, egyházi jogi személyek, a helyi gazdasági kamarák azonos számú képviselőjéből és a fenntartó delegáltjából álló intézményi tanács hozható létre.”*

A nevelési-oktatási intézmények működéséről és a köznevelési intézmények névhasználatáról szóló 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet tartalmazza az intézményi tanács létrehozásával és működésével kapcsolatos szabályokat:

*121. § (1) Az Nkt. 73. § (3) bekezdése szerinti intézményi tanács létrehozását kezdeményezheti*

*a) a nevelőtestület tagjainak legalább húsz százaléka,*

*b) az iskolai szülői szervezet, közösség képviselője, ennek hiányában az intézménnyel tanulói jogviszonyban álló tanulók legalább húsz százalékának szülei,*

*c) az iskolai diákönkormányzat képviselője, iskolai diákönkormányzat hiányában az iskolába járó tanulók legalább húsz százaléka,*

*d) az intézmény fenntartásáért, működtetésért felelős jogi személy, intézményfenntartó,*

*e) az intézmény székhelye szerinti történelmi egyházak képviselői,*

*f) az intézmény székhelye szerinti települési önkormányzat,*

*g) a települési, területi nemzetiségi önkormányzat, térségi vagy országos feladatot ellátó iskola esetén – amennyiben nem az iskola fenntartója – az országos nemzetiségi önkormányzat,*

*h) szakiskolában és szakközépiskolában az illetékes területi gazdasági kamara képviselője (a továbbiakban ezen alcím vonatkozásában az a)-h) pont alattiak együtt: érdekeltek).*

(5) *Az iskola igazgatója, ha bármelyik érdekelt kezdeményezi az intézményi tanács létrehozását, a kezdeményezéstől számított harminc napon belül az intézményi tanács munkájában részt vevő érdekeltek által delegált, azonos számú képviselőből álló bizottságot hoz létre az intézményi tanács megalakításának előkészítéséhez.*

A rendelet 121. §-a értelmében tehát az intézményi tanács létrehozásának kezdeményezésére jogosult a nemzetiségi önkormányzat is, ugyanakkor Nkt. 73.§ (3) bekezdése szerint tagot nem delegálhat a tanácsba. A rendelet 4. § (1) bekezdése kimondja továbbá, hogy a nevelési-oktatási intézmény szervezeti és működési szabályzatában kell meghatározni – többek között – a vezetők és az iskolaszék, illetve az intézményi tanács közötti kapcsolattartás formáját, rendjét[1].

[1] Rendelet 4. § (1) bekezdés g) pont

Ennek megfelelően vizsgáltuk az iskola 2014. december 10-én elfogadott szervezeti és működési szabályzatát is.

Az SZMSZ 7.5 rendelkezései szerint:

- az intézményi tanács létrehozását kezdeményezheti: a nevelőtestület tagjainak legalább húsz százaléka, az iskolai szülői szervezet képviselője, az iskolai diákönkormányzat képviselője, az intézmény fenntartásáért, működtetésért felelős jogi személy, intézményfenntartó, az intézmény székhelye szerinti történelmi egyházak képviselői, az intézmény székhelye szerinti települési önkormányzat, a települési nemzetiségi önkormányzat.
- azonos számú képviselőt küldhet az intézményi tanácsba: a nevelőtestület, az iskolai szülői szervezet képviselője, az iskolai diákönkormányzat, az intézmény székhelye szerinti települési önkormányzat, az intézmény székhelye szerinti történelmi egyház. Az intézményfenntartó az intézményi tanácsba egy főt delegálhat.

Az SZMSZ tehát a jogszabályok rendelkezéseit követi, azok mintájára határozza meg az intézményi tanács működését, vagyis a nemzetiségi önkormányzat a vizsgálattal érintett iskola esetében sem delegálhatott volna saját jogán tagot a tanácsba.

## 2 Megkeresésre adott válasz az oktatásért felelős államtitkártól

Megkeresésünkre az oktatásért felelős államtitkár válaszlevelében megerősítette, hogy az Nkt. 73. § (3) bekezdése valóban nem teszi lehetővé a nemzetiségi önkormányzatok számára, hogy tagot delegálhassanak az iskolai intézményi tanácsba annak ellenére, hogy a nevelési-oktatási intézmények működéséről és a köznevelési intézmények névhasználatáról szóló 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet 121. §-a alapján annak létrehozását kezdeményezheti.

Az államtitkár nem látja elvi akadályát annak, hogy a jogszabály megengedje a nemzetiségi önkormányzatok részvételét a nemzetiségi nevelés-oktatást biztosító intézményekben működő iskolai intézményi tanácsok munkájában. A nemzetiségi önkormányzatok alkotják ezen intézmények egyik legfontosabb társadalmi hátterét, nem véletlen, hogy a jogszabály a nemzetiségi nevelés-oktatást érintő legfontosabb döntések esetén egyetértési jogot biztosít számukra.

Az iskolai intézményi tanács jogintézményét az új Nkt. teremtette meg, előzménye nem volt. Az elmúlt öt év során nem érkezett a tárcához olyan javaslat, amely az intézményi tanács tagjainak bővítésére irányult volna.

Az államtitkár álláspontja szerint az intézmény munkáját figyelemmel kísérő, azt támogató szervezetben nemzetiségi nevelési-oktatási feladatot ellátó intézmény esetében helye van a nemzetiségi önkormányzatnak. Emellett, ha a településen nem működik nemzetiségi önkormányzat, akkor az adott nemzetiség helyi társadalmi szervezete részére is meg lehetne adni a lehetőséget, hogy tagot delegálhasson az iskolai intézményi tanácsba, ebben az esetben ugyanis ők alkotják a nemzetiségi köznevelési intézmény társadalmi bázisát.

Ennek megfelelően az államtitkár arról adott tájékoztatást, hogy megkeresésünk alapján az Nkt. következő módosítása alkalmával kezdeményezik a 73. § (3) bekezdésének kiegészítését a nemzetiségi önkormányzatokkal, illetve annak híján a helyi nemzetiségi társadalmi szervezetekkel.

## 3 Iskolaszék jogszabályi háttere

A Szekszárdi Német Nemzetiségi Önkormányzat elnöke beadványában azt is jelezte, hogy a jelenlegi jogi szabályozás szerint már az iskolaszék tagjaként sem felügyelhetik az iskolában folyó nevelést-oktatást. A panaszra figyelemmel az iskolaszék létrehozására és működésére vonatkozó jogszabályi hátteret is megvizsgáltuk.

Az iskolaszék feladatait is a rendelet határozza meg, a 122. §-ának (9) bekezdése értelmében az iskolaszék véleményt nyilváníthat a nevelési-oktatási intézmény működésével kapcsolatos valamennyi kérdésben, illetve ki kell kérni az iskolaszék véleményét a pedagógiai program, az SZMSZ, továbbá a házirend elfogadása előtt.

Az iskolaszék működéséről és szervezetéről is rendelkezik, mind az Nkt., mind a rendelet. Az Nkt. 73. § (2) bekezdése értelmében, az iskolában a nevelő és oktató munka segítése, a nevelőtestület, a szülők és a tanulók, az intézményfenntartók, továbbá az intézmény működésében érdekelt más szervezetek együttműködésének előmozdítására a szülők, a nevelőtestület, az iskolai diákönkormányzat azonos számú képviselőjéből álló iskolaszék alakulhat, amelynek létrehozását kezdeményezheti a rendelet 122. § (1) bekezdése értelmében:

*a)* a nevelőtestület tagjainak legalább húsz százaléka,

*b)* az iskolai szülői szervezet, közösség képviselője, ennek hiányában az intézménnyel tanulói jogviszonyban álló tanulók legalább húsz százalékának szülei,

*c)* az iskolai diákönkormányzat képviselője, ennek hiányában az iskolába járó tanulók legalább húsz százaléka (a továbbiakban ezen alcím vonatkozásában az *a)-c)* pont alattiak együtt: érdekeltek).

(2) Az iskolaszéket létre kell hozni, ha az érdekeltek közül legalább kettőnek a képviselői kezdeményezik a megalakítását és részt vesznek a munkájában.

(3) Egy-egy képviselőt delegálhat az iskolaszékbe az érdekelt

*a)* fenntartó,

*b)* települési, területi nemzetiségi önkormányzat, térségi vagy országos feladatot ellátó iskola esetén az országos nemzetiségi önkormányzat, ha nem az iskola fenntartója,

*c)* szakiskola és szakközépiskola esetében területi gazdasági kamara.

Ennek értelmében tehát a nemzetiségi önkormányzat jelenleg is jogosult tagot delegálni az iskolaszékbe. A vizsgálatban érintett iskola SZMSZ-e is alátámasztja a fentiekben kifejtetteket. Az SZMSZ 7.9.1. pontja szerint az iskolában a magasabb szintű jogszabályokban előírtak szerint, az intézmény működésében érdekelt személyek és szervezetek együttműködésének előmozdítására a nevelő-oktató munka segítésére, valamint az iskolahasználók érdekeinek jobb képviseletéért iskolaszék működik.

Az iskolaszék érdekegyeztető szerv. Az iskolaszék létszáma összesen: 5 fő: a szülőket 1 fő, a nevelőtestületet 1 fő, az iskolai diákönkormányzatot 1 fő, a fenntartó által delegált 1 fő, helyi kisebbségi önkormányzat 1 fő képviseli.

**A vizsgálat megállapításai**

**I. A hatáskör tekintetében**

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

A biztos és biztoshelyettesei a mandátumuk keretei között maradnak akkor, amikor az alapjogi aspektusú vizsgálathoz nélkülözhetetlen módon a konkrét alapjogsérelmek és ezen alapuló panaszok alapján és azok megelőzése érdekében áttekintik a releváns jogi szabályozás egyes elemeit, feltérképezik és jelzik a jogalkotó szervek felé a normaszöveggel kapcsolatban felmerülő alkotmányossági aggályokat. 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 megállapítása vagy annak a 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. tehát feljogosítja az alapvető jogok biztosát, valamint helyetteseit egy adott jogi szabályozás alapjogi szempontú vizsgálatára, valamint a jogszabály hiányosságával összefüggő intézkedések megfogalmazására. Az Ajbt. 28. § (1) bekezdése szerint a lefolytatott vizsgálatról jelentés készül. Az Ajbt. 3. § (2) bekezdésének d) pontja szerint az alapvető jogok biztosának a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó helyettese figyelemmel kíséri a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak érvényesülését, és közreműködik az alapvető jogok biztosának vizsgálatában.

Az Ajbt. 41. § (5) azt is rögzíti, hogy az alapvető jogok biztosa a kiadmányozási jogot a Szervezeti és Működési Szabályzatban a helyettesekre átruházhatja. Mindezek alapján az alapvető jogok biztosa és a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó helyettese a jelentést közösen készítette el.

## II. Az alkotmányos alapjogok és alapelvek tekintetében

Az alapvető jogok biztosa, biztoshelyettesei egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer feltárása során alapjogi érveket sorakoztatnak fel, autonóm, objektív és neutrális módon járnak el.

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

### A jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye

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 szükség van a joganyag és a jogi eljárások stabilitására, a változásokra való felkészüléshez megfelelő idő biztosítására, az egyértelműségre, a követhetőségre és érthetőségre ahhoz, hogy a természetes és jogi személyek életviszonyaikat, működésüket, magatartásukat a jog által előírtakhoz tudják igazítani, az elvárt kötelezettségeiknek eleget tudjanak tenni. A jogbiztonság követelménye azonban nemcsak az egyes normák egyértelműségét követeli meg, hanem 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. A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményének mind szabályozási szinten, mind a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában érvényesülnie kell.

### A nemzetiségek alapvető jogainak részletes (és garanciális) szabályai

A nemzetiségek alapvető jogait az Alaptörvény XXIX. cikke határozza 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 Alaptörvény ezzel kifejezésre juttatja, hogy ezek a képviseleti szervek egyes közjogi jogosultságok alanyai lehetnek. Az Alkotmánybíróság megállapítása szerint a nemzeti és etnikai kisebbségek (nemzetiségek) közéletben való részvételnek és a képviseletnek egyik formája a helyi és országos önkormányzatok létrehozásának a joga.

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

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

A 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[2] és széles körben biztosítsa. A Njt. preambuluma e célkitűzések részeként fogalmazza meg, hogy Magyarország biztosítja – többek között – az önkormányzatok létrehozását és az anyanyelvű oktatást is.

**Tanuláshoz és művelődéshez fűződő alapjogok**

Az Alaptörvény X. cikkének (1) bekezdése rögzíti, hogy Magyarország biztosítja a tudományos kutatás és művészeti alkotás szabadságát, továbbá – a lehető legmagasabb szintű tudás megszerzése érdekében – a tanulás, valamint törvényben meghatározott keretek között a tanítás szabadságát. A tanulás szabadsága tehát alapjog, amelynek célja a lehető legmagasabb szintű tudás megszerzése.

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 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.

[2] 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.

**III. Az ügy érdeme tekintetében**

Az Njt. 10 § (1) bekezdésének megfelelően a nemzetiségi önkormányzatok alapvető feladata a nemzetiségi érdekek védelme és képviselete, illetve a (4) bekezdés szerint a helyi önkormányzat a nemzetiségi ügyek ellátása körében biztosítja a nemzetiségi jogok érvényesülését.

Az Njt. 23. § (1) bekezdése azt is rögzíti, hogy a köznevelés és a felsőoktatás törvényi szabályozása, az oktató-nevelő tevékenység szerkezetének és tartalmának meghatározása, valamint e tevékenység ellenőrzése során a törvénnyel összhangban érvényesíteni kell a nemzetiségek kulturális autonómiájának megfelelő nevelési és oktatási érdekeket. Az intézményi tanácsok esetében a nemzetiségi jogok érvényesülésének biztosítása összefügg a tanuláshoz és közművelődéshez fűződő alapjogokkal is, hiszen – többek között – a nemzetiségi önkormányzatok is lehetőséget kapnak arra, hogy kezdeményezzék egy olyan testület létrehozását, amely véleményt nyilváníthat a nevelési-oktatási intézmény működésével kapcsolatos kérdésekben. Emellett a tanács erősebb jogosítványokkal is rendelkezik, a jelenlegi szabályozás szerint ki kell kérni a véleményét a pedagógiai program, az SZMSZ, a házirend, a munkaterv elfogadása, továbbá a köznevelési szerződés megkötése előtt. E jogok gyakorlásához azonban olyan delegált tagokra van szükség, akik az oda járó tanulók és a helyi közösségek, többek között a nemzetiségi közösségek érdekeinek védelmében jelentős szerepet vállalnak az iskola működésében. Ezért is fontos a nemzetiségi önkormányzatok részvétele az intézményi tanácsban. A nemzetiségi önkormányzatok az intézményi tanácson keresztül felléphetnének az egyéni és közösségi jogként is meghatározott nemzetiségi oktatáshoz való jog érvényesülésének hatékonyabb megvalósulása érdekében. A jelenleg hatályos jogszabályi rendelkezések alapján a Szekszárdi Német Nemzetiségi Önkormányzatnak és általánosságban véve bármelyik nemzetiségi önkormányzatnak ugyan van jogosultsága intézményi tanács létrehozását kezdeményezni, de hiányzik – a nemzetiségi önkormányzatokra vonatkozóan – az intézményi tanács tagjává történő delegáláshoz szükséges jogszabályi felhatalmazás. A szekszárdi iskola esetében az intézményi tanács saját hatáskörében döntött úgy, hogy a német nemzetiségi önkormányzat is delegálhat 1 tagot a tanácsba. Azzal, hogy a vizsgált esetben az intézményi tanács döntésének köszönhetően a nemzetiségi önkormányzat is lehetőséget kapott érdekeinek képviseletére az iskola intézményi tanácsában, a probléma általánosságban véve, jogszabályi szinten továbbra sem oldódott meg. Ennek következtében a nemzetiségi önkormányzatok – a jogszabályi rendelkezés hiányában – saját jogukon, külön döntés nélkül nem vehetnek részt az intézményi tanács munkájában.

Vizsgálatunk nyomán a minisztérium előtt is ismertté vált a probléma, egyetértettek velünk abban, hogy a két jogszabály valóban nincs összhangban. Tekintettel arra, hogy nem látják elvi akadályát annak, hogy a jogszabály megengedje a nemzetiségi önkormányzatok részvételét is iskolai intézményi tanácsok munkájában, az Nkt. következő módosítása alkalmával kezdeményezik a vizsgálat alá vont rendelkezés kiegészítését. Az iskolaszékekre vonatkozó szabályozás vizsgálata alapján azt is feltártuk, hogy a nemzetiségi önkormányzatok számára jelenleg is biztosított az iskolaszéki tag delegálásának lehetősége.

*Megállapítjuk, hogy az Nkt. és a rendelet – vizsgálat alá vont rendelkezései – nincsenek összhangban, illetve az Nkt. 73. § (3) bekezdése nem teszi lehetővé, hogy a nemzetiségi önkormányzatok is delegáljanak tagot az iskolai intézményi tanácsba, ezáltal a jogszabály a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével, illetve a nemzetiségi jog érvényesülésével összefüggő visszásságot idézett elő.*

A visszásság fennállását, azaz a rendelkezések ellentmondásosságát és a hiányosságait a jogszabály módosítás kezdeményezésére jogosult minisztérium is elismerte és megerősítette, egyidejűleg vállalta a szabályozás módosításának előkészítését, előterjesztését is. Fontosnak tartjuk azonban, hogy a szükséges jogszabályi módosítás előkészítése során megfelelő egyeztetés folyjék a magyarországi nemzetiségi közösségeket képviselő szószólókkal és az országos nemzetiségi önkormányzatok vezetőivel is. A Magyarországi nemzetiségek bizottsága 2014. június 12-én létrehozta a Köznevelési és kulturális albizottságát, amely jelentős szerepet vállal a hazai nemzetiségi közösségeket érintő nevelésre-oktatásra vonatkozó szabályozás áttekintésében és annak szükség szerinti módosításának kezdeményezésében.

A hazai nemzetiségi közösségek képviselőivel történő egyeztetést azért is tartjuk szükségesnek, mert a jogszabály módosítás előkészítése során feltétlenül tisztázni kell, többek között, hogy mely nevelést-oktatást biztosító intézmények esetében célszerű biztosítani a nemzetiségi önkormányzatok, azok híján a helyi nemzetiségi társadalmi szervezetek delegálási jogát. Az Emberi Erőforrások Minisztériuma a válaszlevelében kétféle megoldási lehetőségre is utalt. Az egyik javaslatában a „nemzetiségi nevelést-oktatást biztosító" intézményekben működő iskolai intézményi tanácsok munkájában való részvétel jogszabályi engedélyezését tartja lehetségesnek a nemzetiségi önkormányzatok, szervezetek részére. Egy másik helyen szűkebben, a „nemzetiségi köznevelési intézményt[3]" említve foglalkozik a nemzetiségi önkormányzat, a helyi nemzetiségi társadalmi szervezetek részvételi lehetőségével. Ha a nemzetiségi önkormányzatok számára csak a nemzetiségi köznevelési intézmények vagy nemzetiségi nevelést-oktatást is alapfeladatként ellátó – de az Njt. 2. § 4. pontja alapján nemzetiségi köznevelési intézménynek nem minősülő – köznevelési intézmények esetében biztosítanák a delegálási jogot az intézményi tanácsba, ez a szabályozás ellentétes lenne az iskolaszék tagjának delegálási jogára vonatkozó rendelkezéssel. A rendelet szerint az iskolaszékbe, bármiféle további szűkítés nélkül – tehát nem csupán a nemzetiségi nevelést-oktatást folytató intézmények vonatkozásában – lehet tagot delegálnia a települési, területi nemzetiségi önkormányzatnak, térségi vagy országos feladatot ellátó iskola esetén pedig az országos nemzetiségi önkormányzatnak, ha nem az iskola fenntartója.

Azért is különösen fontos átgondolni, hogy mely intézményekre terjedjen ki a nemzetiségi önkormányzatok delegálási joga az iskolai intézményi tanácsba, mert az Nkt. szabályozása az intézményi tanács létrehozásának céljaként a helyi közösségek érdekeinek képviseletét hangsúlyozza. Tehát az is mérlegelendő, hogy ott, ahol nem folyik nevesítve nemzetiségi nevelés-oktatás, de nyilvánvalóan élnek a településen nemzetiségi közösségek, szükséges-e és célszerű-e biztosítani a delegálási jogot az intézményi tanácsba a nemzetiségi közösség képviselői számára.

A szabályozás során azzal is foglalkozni kellene, kinek és hogyan kell biztosítani a delegálási jogot, ha több nemzetiségi önkormányzat is működik a településen. Fontos és mérlegelendő továbbá az Emberi Erőforrások Minisztériumának az a javaslata is, amely a nemzetiségi önkormányzat hiányában a helyi nemzetiségi társadalmi szervezet részére biztosítaná a delegálási jogot. Továbbá a térségi és országos feladatot ellátó iskolák esetében, az iskolaszékhez hasonlóan, át kellene gondolni, hogy milyen szinten szükséges delegálási jogot adni a nemzetiségi önkormányzatoknak. Figyelemmel arra, hogy az Emberi Erőforrások Minisztériumának válaszlevele szerint a Nkt. következő módosítása alkalmával kívánják kezdeményezni a 73. § (3) bekezdésének, azaz az intézményi tanács delegálási jogának kiegészítését, ezért megítélésünk szerint lehetőség nyílik – kiemelten a nemzetiségi jogok megfelelő érvényesítésének érdekében – a hazai nemzetiségi közösségek képviselőinek bevonásával áttekinteni és egyeztetni a szabályozás módosítását.

**Intézkedések**

**1.** Az Ajbt. 37. §-ára figyelemmel felkérjük az Országgyűlés Magyarországi nemzetiségek bizottságának Köznevelési és kulturális albizottságát, hogy:

a hazai nemzetiségi közösségek szószólói és az országos nemzetiségi önkormányzatok által delegált képviselők, illetve szakértők közreműködésével – bevonva az Emberi Erőforrások Minisztériumát – tekintse át a jelentésünkben felvetett, a nemzetiségi önkormányzatok iskolai intézményi tanácsba történő delegálásával összefüggő szabályozási hiányosságokat, és alakítsa ki a szükséges jogszabály vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz módosítására vonatkozó szakmai álláspontját, javaslatát.

[3] A nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény 2. § 4. pontja szerint nemzetiségi köznevelési intézmény: a) az a köznevelési intézmény, amelynek alapító okirata a nemzeti köznevelésről szóló törvényben foglaltak szerint tartalmazza a nemzetiségi feladatok ellátását, feltéve, hogy e feladatokat a köznevelési intézmény ténylegesen ellátja, továbbá óvoda, iskola és kollégium esetén a tanulók legalább huszonöt százaléka részt vesz a nemzetiségi óvodai nevelésben, illetve a nemzetiségi iskolai nevelésben-oktatásban; b) nemzetiségi többcélú intézményen, nemzetiségi tagintézményen és nemzetiségi köznevelési intézmény intézményegységén a köznevelési törvény szerinti többcélú intézmény, tagintézmény és intézményegység értendő;

**2.** Az Ajbt. 37. §-a alapján felkérjük az emberi erőforrások miniszterét:

a minisztérium oktatásért felelős államtitkára által írásban is jelzett jogszabály módosítási szándékának megfelelően – a Magyarországi nemzetiségek bizottsága Köznevelési és kulturális albizottságának szakmai álláspontja és javaslata alapján – kezdeményezze a jelentésünkben felvetett, a nemzetiségi önkormányzatok iskolai intézményi tanácsba történő delegálásához kapcsolódó jogszabály vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz szükséges módosításának előkészítését.

Budapest, 2016. július

Székely László sk. Szalayné Sándor Erzsébet sk.

**Az alapvető jogok biztosának**
**és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettesének**
**Közös jelentése**
**az AJB-2137/2016. számú ügyben**

Előadó: dr. Garaguly István

**Az eljárás megindulása**

A panaszos beadványa szerint a Nagyveleg község területén lévő közutakat is érintő, 2014. október 19-én, vasárnap 7:30-18:30-ig Bakonycsernye-Nagyveleg-Tímárpuszta között megrendezett CÉLTRANS'97 Rally Bajnokság 5. futama az Alaptörvényben biztosított szabad mozgáshoz való jogát sérti, mert a község csak egy irányból, a panasszal érintett közútszakaszon közelíthető meg és hagyható el. A versenyről a lakosságot csak néhány nappal korábban, a panaszos véleménye szerint késedelmesen tájékoztatta a rendező egyesület, noha az Önkormányzat Képviselő-testülete 2014 nyarán hozta meg döntését. Panaszával korábban fordult a jegyzőhöz, valamint a Magyar Közút Zrt.-hez, azonban a kapott válaszokat nem tartotta megfelelőnek.

A panasz alapján – tekintettel arra, hogy a panaszos számára nincs jogorvoslati lehetőség biztosítva – a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, valamint a szabad mozgáshoz való joggal összefüggő visszásság gyanúja miatt az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése szerinti, a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettesemmel közös vizsgálatot indítottunk.

Vizsgálatunk során megkerestük Nagyveleg Község Önkormányzatának polgármesterét és a Bakonycsernyei Közös Önkormányzati Hivatal jegyzőjét az üggyel kapcsolatos tájékoztatás és a keletkezett iratok megküldése érdekében.

**Az érintett alkotmányos jogok**

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: „Magyarország független, demokratikus jogállam." „Jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel." [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés; T) cikk (3) bekezdés]
- Szabad mozgáshoz való jog „Mindenkinek, aki törvényesen tartózkodik Magyarország területén, joga van a szabad mozgáshoz és tartózkodási helye szabad megválasztásához." [XXVII. cikk (1) bekezdés]
- Jogorvoslathoz való jog „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti." [XXVIII. cikk (7) bekezdés]

**Alkalmazott jogszabályok**

- A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt.)
- A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jat.)
- A közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (Kkt.)
- A sportról szóló 2004. évi I. törvény (Sporttv.)
- Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (Eütv.)
- A tűz elleni védekezésről, a műszaki mentésről és a tűzoltóságról szóló 1996. évi XXXI. törvény (Ttv.)
- A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (Rtv.)
- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIV. törvény (Mötv.)
- A személyszállítási szolgáltatásokról szóló 2012. évi XLI. törvény (SzszTv.)
- A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.)
- A Nemzeti Közlekedési Hatóságról szóló 263/2006. (XII. 20.) Korm. r. (NKH Kr.)

- Az Országos Mentőszolgálatról szóló 322/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet (OMSZr.)
- A környezeti zaj és rezgés elleni védelem egyes szabályairól szóló 284/2007. (X. 29.) Korm. rendelet (Zr.)
- A levegő védelméről szóló 306/2010. (XII. 23.) Korm. rendelet (Lr.)
- A közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény végrehajtásáról szóló 30/1988. (IV. 21.) MT rendelet (KktVhr.)
- A közutak igazgatásáról szóló 19/1994. (V. 31.) KHVM rendelet (KHVMr.)
- A tűzoltóság tűzoltási és műszaki mentési tevékenységének általános szabályairól szóló 39/2011. (XI. 15.) BM rendelet (BMr.)

**A megállapított tényállás**

A beadvány, valamint a vizsgálathoz megküldött iratok és tájékoztatás alapján az alábbi tényállást állapítottuk meg.

1. Az Arrabona Rally Club egyesület (a továbbiakban: Szervező) elnöke 2014. június 25-én kérelmet nyújtott be Nagyveleg Község Önkormányzatának polgármesteréhez az önkormányzat kezelésében lévő közutak tekintetében szükséges közútkezelői hozzájárulás iránt a Magyar Nemzeti Autósport Szövetség (MNASZ) versenynaptárában a Magyar Amatőr Rallyesprint Bajnokság részeként szereplő CÉLTRANS'97 Rally Bajnokság 5. futamának (továbbiakban: a verseny) megrendezéséhez.

A benyújtott kérelem szerint a verseny megrendezésére 2014. augusztus 17-én vagy október 19-én kerülne sor, illetve tartalmazza az esetleges károk megtérítésére az önkormányzat részére fizetett kaució terhére szóló szervezői nyilatkozatot, valamint a közút nem közlekedési célú használatáért fizetendő igénybevételi díjra vonatkozó ajánlatot, nem tartalmazza ugyanakkor az igénybevételi időszak, valamint az igénybevétellel érintett útszakasz pontos megjelölését.

Nagyveleg Község Önkormányzatának Képviselő-testülete 2014. június 26-án tartott képviselő-testületi ülésén hozott 79/2014. (VI. 26.) számú határozatával adott közútkezelői hozzájárulást a verseny 2014. október 19-én való megrendezéséhez a szervező részére. A közútkezelői hozzájárulásban meghatározta a közút nem közlekedési célú igénybevételének díját, valamint feltételként előírta, hogy „amennyiben a helyhatósági választásokat a Köztársasági Elnök október 19-ére tűzi ki, a választások kitűzését követően a közútkezelői hozzájárulást a Képviselő-testület azonnali hatállyal visszavonja".

A polgármester a szervezővel 2014. szeptember 26-án kötött szerződésben (a továbbiakban: megállapodás) a közút nem közlekedési célú használatának feltételeiben megállapodott. A megállapodás rögzítette a verseny időpontjaként 2014. október 19-én 7:30-tól a kb. 18:00 óráig tartó időszakot, továbbá azt, hogy a verseny megrendezésének feltétele a közútkezelői hozzájárulásban megállapított 300.000.-Ft igénybevételi díj önkormányzat részére előzetesen legkésőbb a verseny előtt 3 nappal való megfizetése, továbbá a versenyhez szükséges további engedélyek (Magyar Közútkezelő Zrt. közútkezelői hozzájárulása, biztonsági terv, stb.) bemutatása az önkormányzat részére.

A megállapodásban a szerződő felek rögzítették továbbá, hogy a szervezőnek kell gondoskodnia a lakosság versenyt megelőző tájékoztatásáról legkésőbb 2014. október 13-ig, amely kiterjed az útlezárások pontos helyére és idejére, a közúti közlekedés áthaladása számára biztosított időpontokra, valamint az élet- és vagyonvédelemmel kapcsolatos tájékoztatásra. Ugyancsak tartalmazza a megállapodás a károkért való felelősségre, valamint a kármegállapításra vonatkozó kikötéseket.

2. A szervező kérelme alapján az országos közúthálózathoz tartozó 82101 bekötő útnak a verseny céljára történő igénybevételéhez szükséges közútkezelői hozzájárulást[1] a Magyar Közút Zrt. (a továbbiakban: MK Zrt.) 2014. október 9-én adta meg.

[1] FEJ-589/4/2014.

A közútkezelői hozzájárulás az alapadatok között tartalmazza az út megnevezését, a rendezvény céljára történő igénybevétel időszakát, az igénybevételi díjat és a díjfizetés módját.

A tevékenységre vonatkozó feltételek között a szervező nevét, elérhetőségét, az útzár megszakításával kapcsolatos előírásokat, a menetrend szerinti autóbusz járatok átengedésének feltételeit, a lakosság tájékoztatásának módját, tartalmát, a megkülönböztető jelzést használó szervezetek értesítésére vonatkozó kötelezettséget, a versennyel összefüggésben keletkezett károkért, balesetekért a szervező felelősségét.

A MK Zrt. a közútkezelői hozzájárulásban kifejezetten előírta, hogy az ideiglenes forgalomkorlátozás során a megkülönböztető jelzést használó járművek áthaladását biztosítani kell, továbbá a menetrend szerint közlekedő autóbuszjáratok áthaladását is biztosítani kell az üzemeltető társaságokkal kötendő előzetes megállapodásnak megfelelően. Egyéb feltételek között előírta a közútkezelő a versenyt követő helyreállítással összefüggő kötelezettségeket.

A benyújtott rendezői bejelentés alapján a szervezőnek 2014. október 17-én küldött levelében a MNASZ Magyarországi Amatőr Rallye Bajnokság futamaként engedélyezte a versenyt, amelynek időpontjaként 2014. október 18-19-ét jelölte meg.[2]

3. A panaszos 2014. október 20-án panasszal fordult a MK Zrt.-hez a versennyel összefüggő útlezárás miatt, amelyre a MK Zrt. 2014. november 4-én küldött tájékoztatást[3] az útlezárásokhoz szükséges közútkezelői hozzájárulásokról, illetve a szervező kérelmei alapján az Önkormányzat és a MK Zrt. versenyt megelőzően megtett intézkedéseiről, illetve ezek jogszabályi hátteréről. Ezt követően a panaszos az Önkormányzat jegyzőjéhez fordult 2014. november 12-én, amelyre a jegyző 2014. december 5-én küldött tájékoztatást[4] a korábban a versenyhez megadott közútkezelői hozzájárulásokról, illetve a menetrend szerinti autóbuszok áthaladásával összefüggően biztosított közúthasználati feltételekről.

**A vizsgálat megállapításai**

**I. A hatáskör tekintetében**

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. Annak 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, kötelező tagság alapján működő köztestület, a Magyar Honvédség, rendvédelmi szerv, közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv e jogkörében, nyomozó hatóság vagy az ügyészség nyomozást végző szerve, közjegyző, törvényszéki végrehajtó, önálló bírósági végrehajtó vagy közszolgáltatást végző szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Megállapítottuk, hogy a panaszos panaszjogát kimerítette, illetve a panasszal érintett közigazgatási hatósági ügyekkel összefüggésben nincsen számára jogorvoslati lehetőség biztosítva.

Az Ajbt. 18. § (4) bekezdés szerint az alapvető jogok biztosa a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat. Az eljárás során felmerült, az egészséges környezethez és a jogorvoslathoz való jog sérelmének gyanúja alapján a vizsgálatot az ügy e vonatkozásaira is kiterjesztettük. 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.

[2] K-525/2014.
[3] FEJ-589/6/2014.
[4] 464-2/2014.

**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, *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 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.[5]

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.[6]

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.[7] 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."[8]

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[9] 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.

---

[5] 9/1992. (I. 30.) AB határozat
[6] 56/1991. (XI. 8.) AB határozat
[7] 30/1992. (V. 26.) AB határozat
[8] 2/1990. (II. 18.) AB határozat.
[9] 56/1994. (XI. 10.) AB határozat

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 XXVII. cikk (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „*Mindenkinek, aki törvényesen tartózkodik Magyarország területén, joga van a szabad mozgáshoz és tartózkodási helye szabad megválasztásához.*"

Az Alkotmánybíróság kiemelte, hogy a *személyes szabadság* alkotmányos alapjogát törvény az Alkotmány megengedő rendelkezése folytán korlátozhatja. Az egyes korlátozható rendelkezések azonban csak akkor fogadhatók el alkotmányszerűnek, ha az általuk elérni kívánt és alkotmányosan elismert célhoz képest a korlátozás szükségszerű és arányos.[10]

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.[11] A szabad mozgáshoz való jog a helyváltoztatáshoz való jog szabadságát jelenti. A magyar Alkotmány a közlekedés szabadságát külön nem nevesíti, de a szabad mozgáshoz való jog magában foglalja a járművön vagy járművel és anélkül való helyváltoztatás, a közlekedés szabadságát is.[12]

3. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése szerint *mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.* Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint *a jogorvoslathoz való jog, mint alkotmányos alapjog immanens tartalma az érdemi határozatok tekintetében, a más szervhez vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetősége.* A jogorvoslathoz való jog tényleges érvényesüléséhez a „jogorvoslás" lehetősége, vagyis az is szükséges, hogy a jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát. A jogorvoslathoz való jognak az Alaptörvényben való garantálása a rendes jogorvoslatra vonatkozik. A jogorvoslathoz való alapvető jog lényeges tartalma kiterjed a jogorvoslati lehetőségről vagy annak hiányáról való tájékoztatásra is. A tájékoztatási kötelezettséget az egyes eljárási kódexek is kiemelik, mintegy hangsúlyozva, hogy a jogorvoslatról való tájékoztatás nem múlhat az egyes hatóságok mérlegelésén, belátásán. Több esetben rámutattam már arra, hogy a közigazgatási eljárásokon kívül eső eljárásokban is eleget kell tenni a jogorvoslati lehetőségekről való tájékoztatásnak. A jogorvoslati lehetőség biztosítása tehát nem pusztán formai (jogszabály biztosítja vagy kizárja), hanem tartalmi (ténylegesen biztosítva volt-e) kérdés[13].

**III. A vizsgálat érdemében**

1. Korábbi, egy ralliversennyel kapcsolatos, AJB-7006/2013. számú jelentésünkben megállapítottuk, hogy a közútkezelő nem élvez szabadságot abban, hogy mit tesz lehetővé a közúton, nem kezelheti „tulajdonosként" a közút területét, hanem sajátos, a jogszabályokban meghatározottak szerinti közútkezelői feladatait alapvetően annak érdekében kell ellátnia, hogy a szabad mozgáshoz való alapvető jogból származó közúti közlekedésben való részvétel általános jogát a kezelésében lévő közúton mindenki számára megfelelően, a közút minőségi állapotának fenntartásával és lehetőség szerinti javításával biztosítsa.

[10] 66/1991. (XII. 21.) AB határozat
[11] 46/1994. (X. 21.) AB határozat
[12] 60/1993. (XI. 29.) AB határozat
[13] 9/1992. (I. 30.) AB határozat, 22/1995. (III. 31.) AB határozat

A Kkt. 3. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a közúti közlekedésben mindenkinek joga van részt venni; a közutat és a közforgalom elől el nem zárt magánutat közlekedés céljából gyalogosként vagy – meghatározott feltételek teljesítése esetén – járművezetőként bárki igénybe veheti. Jogszabály gyalogosok és járművek közlekedését egyes közutakon korlátozhatja vagy kizárhatja.

A Kkt. 14. § (1) bekezdése szerin a közút lezárására vagy forgalmának korlátozására (elterelésére) a) a közút kezelője a közúton folyó munka, a közút állagának védelme, a közúti forgalom biztonsága vagy időjárási körülmények miatt, b) a rendőrség, tűzoltóság és a Magyar Honvédség a rájuk vonatkozó jogszabályok által meghatározott esetekben, c) a közlekedési hatóság a törvényben meghatározott feladatai ellátásához szükséges mértékben jogosultak.

A Mötv. 13. § (1) bekezdés 2. pontja a helyi közutak és tartozékainak kialakítása és fenntartása feladatát a településüzemeltetéshez kapcsolódóan a helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatok között állapítja meg. Ugyanezen bekezdés 15. pontja a sport, ifjúsági ügyeket is a helyi önkormányzati közfeladatok között tartalmazza.

A Sporttv. 20. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az országos sportági szakszövetség (a továbbiakban: szakszövetség) olyan sportszövetség, amely sportágában kizárólagos jelleggel az e törvényben, valamint más jogszabályokban meghatározott feladatokat lát el és e törvényben megállapított különleges jogosítványokat gyakorol. A szakszövetség jogi személy. A 31. § (1) bekezdés szerint a sportszövetség: a) amatőr, b) hivatásos, c) vegyes (nyílt) versenyrendszert működtethet (bajnokságot írhat ki). Ugyanezen szakasz (2) bekezdése szerint amatőr versenyrendszerben (bajnokságban) az amatőr sportolók és sportegyesületek mellett hivatásos sportolók, illetve sportvállalkozások csak a sportszövetség versenyszabályzatában megállapított feltételek mellett vehetnek részt. E feltételek keretében a sportszövetség korlátozhatja a sportvállalkozás által foglalkoztatható hivatásos sportolók számát.

A vizsgálattal érintett versenyt a szervező sportegyesület[14] a MNASZ által működtetett amatőr versenyrendszer keretében rendezte.

A verseny megrendezésére a vizsgálattal érintett közutak: részben az országos közúthálózathoz tartozó, a MK Zrt. kezelésében lévő 82101 bekötőút, részben pedig az önkormányzat kezelésében lévő helyi közút nem közlekedési célú igénybevétele keretében került sor. A Kkt. 33. § (1) bekezdése szerint az út kezelői: ba) *országos közút* vonatkozásában a miniszter döntése alapján a fenntartásra, a fejlesztésre és a fejlesztéssel összefüggő üzemeltetésre alapított költségvetési szerv, vagy olyan gazdálkodó szervezet, amelyben az állam 100%-os részesedéssel rendelkezik vagy bb) *helyi közutak* tekintetében a helyi önkormányzat, vagy a fenntartásra, a fejlesztésre és a fejlesztéssel összefüggő üzemeltetésre alapított költségvetési szerv, vagy olyan gazdálkodó szervezet, amelyben a helyi önkormányzat 100%-os részesedéssel rendelkezik.

A Kkt. 36. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a közút felbontásához, annak területén, az alatt vagy felett építmény vagy más létesítmény (...) elhelyezéséhez, a közút területének egyéb nem közlekedési célú elfoglalásához (a továbbiakban együtt: nem közlekedési célú igénybevétel) a közút kezelőjének a hozzájárulása szükséges. A hozzájárulásban a közút kezelője feltételeket írhat elő.

A Kkt. 36. § (1) bekezdése elsődlegesen a közút területén, alatt vagy felett valamely építmény/létesítmény elhelyezése érdekében engedi meg a nem közlekedési célú használatot, vagyis azon esetekben, amikor a közút rendes használata mellett a létesítés egyébként lehetetlen lenne. Ugyanezen bekezdés a közút területének „egyéb" nem közlekedési célú elfoglalására vonatkozó rendelkezése kiegészítő jelentőségű, vagyis az „egyéb" sem vonatkozik általában minden olyan igénybevételre, amelyre a közút területe egyébként alkalmas lehetne, hanem a rendes, közlekedési célú közúthasználat kivételes és időleges korlátozása mindig az eltérő használat céljának megfelelő, méltányolható indokokon kell, hogy alapuljon, és a korlátozás ekkor sem lehet aránytalan.

[14] Ld. Sporttv. 15-17. §

Az arányossági szempontoknak szerez érvényt a Kkt. 14. § (3) bekezdése, amely úgy rendelkezik, hogy a közút indokolatlan, a szükségesnél nagyobb mértékben vagy hosszabb időtartamra történő lezárásából eredő kárt az intézkedő szerv köteles megtéríteni.

A Kkt. 46. § (1) bekezdésének a) pontja szerint a *közút kezelőjén* a *helyi közutak* tekintetében a 3. § (2) bekezdésében, (…) 14. § (1) bekezdés a) pontjában, (..) 36. § (1), (3) bekezdésében (…) a helyi *önkormányzat képviselő-testületét* kell érteni.

A KktVhr. 27. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a közút nem közlekedési célú igénybevételéhez a kezelői hozzájárulás eljárási szabályait a közlekedésért felelős miniszter állapítja meg, az (5) bekezdés szerint pedig a közút nem közlekedési célú igénybevétele esetében az igénybe vevőnek a közútkezelői hozzájárulás jogosítottját kell tekinteni.

A KHVMr. 6. § (1) bekezdése szerint a közút nem közlekedési célú igénybevételéhez (a továbbiakban: igénybevétel) szükséges közútkezelői hozzájárulás iránti kérelmet a 3. számú melléklet szerinti adattartalommal a közút kezelőjénél kell előterjeszteni.

A KHVMr. 3. számú melléklete szerint a közútkezelői hozzájárulás iránti kérelem kötelező adattartalma:

1. Az igénybevétel helye, célja,

2. Annak a személynek (szervezetnek) a neve és címe, akinek az érdekében az igénybevétel történik (a hozzájárulás jogosultja),

3. Az elfoglalni kívánt útterület hosszúsága, szélessége, nagysága (m2),

4. Az igénybevétel kezdetének és befejezésének tervezett időpontja,

5. A kezelői hozzájárulásban foglalt feltételek betartásáért felelős személy neve, címe, telefonszáma,

6. Az igénybevétel eredményeként a közút területén (az alatt vagy felett) elhelyezett építmény (létesítmény) tulajdonosának neve és címe, üzemeltetőjének neve és címe.

7. Melléklet

– az igénybevételt feltüntető tervet (helyszínrajz, vázlat, műszaki leírás) 3 példányban,

– a közút érintett szakaszának hossz- és keresztszelvényének rajzát 3 példányban,

– az igénybevétel miatt szükséges forgalomszabályozás (korlátozás, forgalomelterelés) tervét 3 példányban.

A KHVMr. 6. § (2) bekezdése a 3. melléklet 7. pontjában foglaltakat megismételve úgy rendelkezik, hogy a kezelői hozzájárulás iránti kérelemhez 3 példányban mellékelni kell:
a) az igénybevételt feltüntető tervet (helyszínrajzot, vázlatot, műszaki leírást), b) a közút érintett szakaszának hossz-, illetve keresztszelvényét, feltüntetve azokon a vízelvezetés megoldását, c) az igénybevétel miatt szükséges forgalomszabályozás (korlátozás, forgalomterelés) tervét.

A KHVMr. 6. § (3) bekezdése szerint a közút kezelője a hozzájárulást megtagadja, ha a tervezett igénybevétel a közút állagának jelentős romlásával, a közúti forgalom biztonságának súlyos sérelmével vagy veszélyeztetésével járna, és az az igénybevétel feltételeinek meghatározásával sem hárítható el, továbbá ha az igénybevétel a közútkezelő fenntartási, üzemeltetési feladatainak ellátását vagy hálózatfejlesztési és korszerűsítési terveinek, programjainak végrehajtását veszélyezteti.

A Kkt., a KktVhr. és a KHVMr. ehhez kapcsolódó, a fentiekben bemutatott garanciális rendelkezései éppen azt a célt szolgálják, hogy a közút nem közlekedési célú használatának engedélyezése során az ilyen használattal összefüggő indokok megfelelően mérlegelhetőek legyenek, és feltárható legyen az, hogy a nem közlekedési célú használat idejére a közút közlekedési célú használatával összefüggő alkotmányos érdekek más módon biztosíthatóak-e, s ha igen, milyen feltételek mellett.

Az igénybevétel célhoz rendelt szükséges mértékét, „arányosságát" a közútkezelői hozzájárulásban a közútkezelő által megállapított, a kérelmező-igénybevevő által betartandó feltételek biztosítják.

2. A közútkezelői hozzájárulásban a közút más célú igénybevételéhez kapcsolódó feltételek megállapítását megelőzően a közútkezelőnek alapvetően azt kell mérlegelnie, hogy nem áll-e fenn a tervezett igénybevételhez kapcsolódó, a közút állagának jelentős romlásával, a közúti forgalom biztonságának súlyos sérelmével vagy veszélyeztetésével járó *elkerülhetetlen kockázat*, amely miatt a KHVMr. 6. § (3) bekezdése szerinti más célú igénybevétel iránti kérelmet el kell utasítania.

A kockázatok közútkezelő általi mérlegeléséhez ezért is lényeges, hogy a más célú igénybevételhez a kérelem jogszabályban megállapított szükséges kellékeit a kérelmező a közútkezelő részére maradéktalanul benyújtsa.

Amennyiben elkerülhetetlen kockázat miatti elutasítási ok nem állapítható meg, az állagromlás, forgalombiztonság sérelmének, vagy veszélyeztetésének *elkerülhető kockázatát* a közútkezelőnek megfelelő *feltételek* előírásával kell kizárnia.

A feltételek megállapításakor a kockázati szempontok mellett a közút kezelőjének azokra a közúthasználattal összefüggő jogszabályi rendelkezésekre is tekintettel kell lennie, amelyek a közúti közlekedésben való részvétel általános jogával közvetve vagy közvetlenül összefüggenek.

A közútkezelői hozzájárulás iránti kérelemhez a kérelmezőnek – egyebek mellett – be kell nyújtania a KHVMr. 6. § (2) bekezdése és a 3. melléklet 7. pontja szerinti mellékletek közül az igénybevétel miatt szükséges forgalomszabályozás (korlátozás, forgalomelterelés) tervét is, amely azért szükséges, hogy a közútkezelő megállapíthassa, hogy a közutak és a közforgalom elől el nem zárt magánutak összefüggő rendszere alapján miként biztosítható a közúti közlekedésben való általános részvétel joga. A közútkezelői hozzájárulás megadásakor az igénybevételhez kapcsolódó feltételek megállapításához ugyancsak lényeges mérlegelési szempont a *mentés és betegellátás*, a *tűzoltás* és *műszaki mentés*, valamint a *rendőrség* bűnmegelőzési, bűnüldözési, államigazgatási és rendészeti *feladatai* ellátása zavartalanságának biztosítása, az erre vonatkozó jogszabályi rendelkezésekre is tekintettel.

2.1. Az Eütv. 6. §-a szerint minden betegnek joga van sürgős szükség esetén az életmentő, illetve a súlyos vagy maradandó egészségkárosodás megelőzését biztosító ellátáshoz, valamint fájdalmának csillapításához és szenvedéseinek csökkentéséhez.

Az OMSZKr. 6. §-a szerint (1) mentés céljából bárki hívhat mentőt az ország egész területén egységes sürgősségi távbeszélő hívószámon. (2) A Mentőszolgálat hívása mentés céljából indokolt különösen *a)* életveszély, vagy annak gyanúja esetén, *b)* minden heveny, akut tünetekkel járó megbetegedés, illetve egészségkárosodás esetén, ha a sürgősségi orvosi szakellátás (oxyológiai ellátás) késlekedése életveszélyhez, maradandó egészségkárosodáshoz vezethet, *c)* személyi sérüléssel járó baleset, tömeges baleset, katasztrófa esetén, *d)* csak orvosi beavatkozással csillapítható, heveny fájdalom vagy egyéb súlyos egészségkárosodásra utaló tünet esetén, *e)* ha a pszichiátriai beteg közvetlen veszélyeztető magatartást tanúsít, és ez csak azonnali pszichiátriai intézeti gyógykezelésbe vétellel hárítható el, *f)* szülő nő, illetve újszülött/koraszülött első egészségügyi szakellátása, illetőleg őrzött szállítása érdekében.

2.2. A Ttv. 2. § (1) bekezdése szerint a tűzvédelemmel és a műszaki mentéssel kapcsolatos kötelezettségeket az e törvény hatálya alá tartozóknak a jogszabályokban, szabványokban, hatósági előírásokban meghatározottak szerint kell teljesíteni. Ugyanezen szakasz (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a tűzoltás és műszaki mentés állami feladat, a (4) bekezdés szerint pedig a hivatásos tűzoltóságok, az önkormányzati és a létesítményi tűzoltóságok és az önkéntes tűzoltó egyesületek a tűzvédelmi és műszaki mentési feladataik ellátása során kötelesek egymással együttműködni.

A BMr. 16. §- a szerint a tűzoltásvezető a tűz oltásának egyszemélyi felelős vezetője, elöljárója a riasztott és a tűzoltásban részt vevő tűzoltóknak. Egyebek mellett a BMr. 17. § g) pontja szerint a tűzoltásvezető joga a tűzeset helyszínét zárt területté nyilvánítani, azok helyén és környezetében minden olyan tevékenységet vagy mozgást korlátozni, megtiltani, amely a tűzoltást akadályozza vagy hátrányosan befolyásolja, továbbá elrendelni az illetéktelen vagy veszélyeztetett személyek, állatok és anyagi javak eltávolítását, a terület kiürítését.

A 19. § (1) bekezdése szerint a tűzoltásvezető a megállapított riasztási fokozat alapján meghatározza a vonulási útvonalat és a vonulási sorrendet.

2.3. A Rtv. 1. § (1) bekezdése szerint a rendőrség feladata az Alaptörvényben meghatározott feladatok mellett a határforgalom ellenőrzése, a terrorizmus elleni küzdelem és az e törvényben meghatározott bűnmegelőzési, bűnfelderítési célú ellenőrzés, valamint a bűncselekményből származó vagyon visszaszerzése. A (2) bekezdés 19. pontja úgy rendelkezik, hogy a rendőrség az Alaptörvényben, az e törvényben és törvény felhatalmazása alapján más jogszabályban meghatározott bűnmegelőzési, bűnüldözési, államigazgatási és rendészeti feladatkörében ellátja a segélyhívó számok fogadásából eredő feladatokat.

2.4. A közúti közlekedésben való általános részvétel jogával függenek össze közvetlenül a tömegközlekedés biztosítására vonatkozó jogszabályokban megállapított szempontok is.

Ezzel kapcsolatosan a *tömegközlekedést* érintő feltételek, minimumkritériumok megállapításához az Szsztv.-nek a személyszállítási közszolgáltatásra vonatkozó rendelkezései irányadóak.

A közösségi közlekedés tekintetében a Szsztv. 27. §-a szerint (1) Amennyiben a közlekedési hálózat műszaki állapota lehetővé teszi, az országos, regionális és elővárosi személyszállítási közszolgáltatásokra vonatkozó alapellátást minden település számára – elsődlegesen menetrend szerinti közlekedéssel – kell biztosítani. (2) Az országos, regionális és elővárosi személyszállítási közszolgáltatásokra vonatkozó alapellátásnak – az államháztartás teherbíró képességének keretein és az infrastrukturális adottságon belül – biztosítani kell: *a)* adott település és a járásközpont vagy gyakorlatban kialakult vonzásközpont közötti közvetlen eljutási lehetőséget, *b)* adott település és annak megyeszékhelye közötti, legfeljebb egy átszállással történő elérési lehetőséget (…). (3) Amennyiben az infrastrukturális adottságok lehetővé teszik – és az adott település közösségi közlekedési rendszere kizárólag országos, regionális vagy elővárosi menetrendszerinti autóbuszos vagy vasúti személyszállítási szolgáltatás révén biztosított – a (2) bekezdésben meghatározott viszonylatokban nyújtott *alapellátás településenként napi 3* – a települési önkormányzattal az egységes egyeztetési eljárás keretében történő egyeztetések eredményének figyelembevételével kialakított *menetrendi fekvésű – járatpár.* (4) Az országos, regionális és elővárosi személyszállítási közszolgáltatásokra vonatkozó alapellátás keretében a (2) és (3) bekezdésben meghatározott szolgáltatási mennyiség biztosítása a *hétköznapokra nézve kötelező, a munkaszüneti és szabadnapok tekintetében irányadó.*

2.5. A közútkezelői hozzájárulásban a feltételek előírása tehát nem tetszőleges, hanem a fenti közérdekvédelmi szempontokat érvényesítő, alapvetően lényeges garanciális kérdés.

Arra is rá kell mutatnunk, hogy a más célú igénybevételhez a közútkezelő által közérdekvédelmi feladataival összefüggésben megállapított feltételek előírásához kapcsolódóan az *igénybevételt kérő számára* a törvény a közútkezelői hozzájárulással kapcsolatos külön *jogorvoslati jogot* is biztosít: a Kkt. 36. § (2) bekezdése előírja, hogy az igénybevételt kérő a hozzájárulás megtagadása miatt vagy a megállapított feltételekkel szemben a közlekedési hatósághoz fordulhat, amely az igénybevételt engedélyezheti, illetőleg a feltételeket módosíthatja.

3. A fentiekre is tekintettel értékeljük az alábbiakban a panasszal érintett ügy tényállás szerinti, a közútkezelői hozzájárulás iránti kérelem, illetve a közútkezelői hozzájárulásról szóló önkormányzati határozat egyes vonatkozásait.

3.1. A közút más célú igénybevételét kérő szervező kérelme – a tényállásban kifejtettek szerint – nem tartalmazta az igénybevétel esetleges augusztus 17, illetve október 19-i alternatív dátumaihoz kapcsolódóan az igénybevétel kezdetének és befejezésének tervezett időpontját, nem tartalmazta továbbá az elfoglalni kívánt útterület hosszúságára, szélességére, nagyságára vonatkozó (m2) adatokat, illetve nem tartalmazta a KHVMr. 6. § (2) bekezdésében és a 3. Melléklet 7. pontjában előírt, a kérelem mellékleteként benyújtandó iratokat: az igénybevételt feltüntető tervet (helyszínrajz, vázlat, műszaki leírás) 3 példányban, a közút érintett szakaszának hossz- és keresztszelvényének rajzát 3 példányban, valamint az igénybevétel miatt szükséges forgalomszabályozás (korlátozás, forgalomelterelés) tervét 3 példányban.

Jóllehet, a kérelemhez csatolandó mellékletekre vonatkozóan a KHVMr. 7/A. § (1) bekezdése[15] megállapítja, hogy a közútkezelő azok közül egyesek csatolásától eltekinthet, azonban a kérelem tartalmi vonatkozásai tekintetében a KHVMr. nem állapít meg kivételt. E tartalmi elemek lényegesek a közútkezelői hozzájárulásban meghatározandó feltételek, illetve az igénybevétel célszerűségének és szükségességének mérlegelése szempontjából.

A Kkt. 36. § (1) bekezdése szerinti közútkezelői hozzájárulásról szóló nyilatkozat, helyi közút esetén a Kkt. 33. § (1) bekezdés bb) pontja és a Kkt. 46. § (1) bekezdés a) pontja szerint helyi önkormányzati képviselő-testület által hozott határozat, amely – sajátos jogi természete miatt – az önkormányzat tulajdonosi jogkörében hozott egyedi döntésnek minősül.

Lényeges sajátossága a közútkezelői hozzájárulásnak ugyanakkor, hogy a Kkt., a KktVhr. és a KHVMr. rendelkezései megállapítanak olyan tartalmai-garanciális szempontokat, valamint eljárásjogi rendelkezéseket, amelyek ezen alapvető természete szerint tulajdonosi jogkörben hozott döntéssel összefüggésben közjogi jellegű követelményeket, előírásokat állapítanak meg, s amelyeket a közútkezelőnek kell érvényesítenie.

A közútkezelői hozzájárulás magánjogias-közjogias „kettős természete" az igénybevevő jogorvoslati joga alapján meginduló eljárásában mutatkozik meg talán legmarkánsabban.

A Kkt. 36. § (2) bekezdésében foglalt, az igénybevételt kérő számára biztosított jogorvoslati jog alapján a közlekedési hatóság előtt meginduló, a közútkezelői hozzájárulás megtagadásával szemben az igénybevétel engedélyezésére, illetőleg a közútkezelői hozzájárulásban foglalt feltételek módosítására irányuló eljárás ugyanis már a Ket. hatálya alá tartozó közigazgatási hatósági ügy, amely az NKH Kr. 4. § (1) bekezdés c) pontja, valamint (5) bekezdés 21. pontja szerint első fokon az illetékes fővárosi és megyei kormányhivatal hatáskörébe tartozik.

3.2. A Kkt. 36. § (1) bekezdése a feltételek meghatározhatóságát lehetőségként szabályozza, sőt ugyanezen szakasz (4) bekezdése a közútkezelő eljárási határidőn túli hallgatásához is a hozzájárulás megadásának vélelmét kapcsolja.

Ugyanakkor az önkormányzat Mötv. 13. § (1) bekezdés 2. pontjában meghatározott közfeladatával összefüggésben, továbbá a Kkt. szerinti közútkezelői feladatok sajátos, közérdekvédelmi céljainak megfelelően a közútkezelő kötelezettsége is egyben, hogy adott, a közút nem közlekedési célú igénybevételére irányuló kérelem esetén a feltételeket ezen kötelezettségei alapján megállapítsa. Vagyis adott kérelem alapján az igénybevétel feltételeinek megállapítása tekintetében nem élvez – egyébként tulajdonosi helyzetén, illetve a tulajdonjog abszolút szerkezetén alapuló – szabadságot, hanem a feltételek megállapításánál tekintettel kell lennie mindazon jogszabályi rendelkezésekre, amelyek közérdekvédelmi feladatainak ellátásához szükséges lényeges szempontokat rögzítik, és az igénybevétel szükséges mértékét, „arányosságának" lehetőségét biztosítják, ahogyan azt fentebb is kifejtettük.

3.3. A vizsgált esetben a verseny országos közúthálózathoz tartozó útszakaszára adott közútkezelői hozzájárulásában az MK Zrt. valamennyi, a közérdekvédelmi feladataival kapcsolatos lényeges feltételt megfelelően megállapította. Ezzel szemben a verseny helyi közutat érintő útszakasza tekintetében az önkormányzat képviselő-testülete közútkezelői hozzájárulásáról szóló határozatában csupán egyetlen feltételt állapított meg, amely szerint „amennyiben a helyhatósági választásokat a Köztársasági Elnök október 19-ére tűzi ki, a választások kitűzését követően a közútkezelői hozzájárulást a Képviselő-testület azonnali hatállyal visszavonja."

A közútkezelői hozzájárulást követően az önkormányzat a szervezővel kötött szerződésben az igénybevétel további feltételeit a közútkezelői hozzájáruláshoz képest utólagosan állapította meg.

---

[15] KHVMr. 7/A. § (1) A közút kezelője a 6-7. §-ban előírt mellékletek vagy azok közül egyesek csatolásától eltekinthet, illetőleg - szükség szerint - egyéb dokumentáció (terv, helyszínrajz, alaptérkép stb.) becsatolását vagy adat közlését is kérheti az igénybevétel (tevékenység) formájától, módjától, időtartamától és mértékétől függően, illetőleg kapu vagy telekbejáró esetében.

A megállapodásban rögzítettek szerint a szervezőnek kell gondoskodnia a lakosság versenyt megelőző tájékoztatásáról legkésőbb 2014. október 13-ig, amely kiterjed az útlezárások pontos helyére és idejére, a közúti közlekedés áthaladása számára biztosított időpontokra, valamint az élet- és vagyonvédelemmel kapcsolatos tájékoztatásra. Ugyancsak tartalmazza a megállapodás a károkért való felelősségre, valamint a kármegállapításra vonatkozó kikötéseket.

A megállapodásban foglalt, a szervező tájékoztatási kötelezettségéről szóló kikötés a közútkezelői hozzájárulásban az útlezárások pontos idejére és helyére, a közúti közlekedés áthaladása számára meghatározott időpontokra vonatkozóan konkrétan és pontosan megállapított feltételek hiányában érthetetlen.

A jogszabályi előírások alapján megállapítható, hogy a közútkezelői hozzájárulásról szóló határozat nem tartalmazza a közútkezelő közérdekvédelmi feladataival összefüggő lényeges feltételeket: a mentők, tűzoltók, rendőrség megkülönböztető jelzést használó járművei áthaladásának, valamint a közúti közlekedés, illetve a tömegközlekedési járművek áthaladásának biztosítására vonatkozó konkrét feltételeket.

Hangsúlyoznunk kell egyfelől, hogy a közútkezelői hozzájárulásban a feltételek maradéktalan, pontos megállapítása a garanciája annak, hogy a közérdek a közút nem közlekedési célú igénybevétele esetén is megfelelően érvényesüljön.

Másfelől ugyanakkor a feltételek maradéktalan közútkezelői hozzájárulásban való megállapítása alapvetően lényeges a Kkt. 36. § (2) bekezdésben biztosított jogorvoslathoz való jog szempontjából. Ha a közútkezelői hozzájárulás a közút igénybevételéhez kapcsolódó közérdekvédelmi feladatokkal összefüggően megállapítandó feltételeket nem, vagy csak részben tartalmazza, és – amint a vizsgálattal érintett esetben – a közútkezelő akár szóban, akár írásbeli szerződésben *utólagosan* további esteleges feltételeket állapít meg a kérelmező számára, a közútkezelői hozzájárulásból hiányzó, utólag közölt, vagy kikötött feltételek sérelmes volta esetén nem biztosítja ezekkel szemben a Kkt. 36. § (2) bekezdésében foglalt jogorvoslati jogot. Így ugyanis a közútkezelői hozzájárulásról szóló nyilatkozatból hiányzó, utólagosan kikötött feltételekkel szemben a Kkt. 36. § (2) bekezdése alapján az igénybevételt kérő ezek megváltoztatása érdekében nem fordulhat a közlekedési hatósághoz.

3.4. Az igénybe vevő kérelmező jogorvoslathoz való jogával függ össze, hogy a KHVMr. 7/A. § (3) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a közút kezelője a hozzájárulásának megadásáról vagy megtagadásáról szóló nyilatkozatában köteles a kérelmezőt tájékoztatni arról, hogy a döntés felülvizsgálatát a közlekedési hatóságtól kérheti. A hozzájárulás megtagadását a közút kezelője köteles írásban megindokolni.

Megállapítható, hogy a vizsgált esetben az önkormányzat képviselő-testülete, valamint a MK Zrt. egyaránt elmulasztották a közútkezelői hozzájárulás megadásáról szóló nyilatkozatukban a kérelmező arról szóló tájékoztatását, hogy a döntés felülvizsgálatát a közlekedési hatóságtól kérheti.

*Fentiek alapján megállapítottuk, hogy az önkormányzat képviselő-testülete a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, valamint a jogorvoslathoz való joggal összefüggő visszásságot okozott, továbbá veszélyeztette a szabad mozgáshoz való jog érvényesülését azzal, hogy a közútkezelői hozzájárulásban elmulasztotta maradéktalanul és pontosan megállapítani a közút nem közlekezdési célú igénybevételének a közútkezelő közérdekvédelmi feladataival összefüggő feltételeit, valamint közútkezelői nyilatkozatában a jogorvoslathoz való jogról szóló tájékoztatást elmulasztotta.*

**Összefoglalás**

A panasszal érintett ralliversennyel kapcsolatban megállapítottuk, hogy a közútkezelői hozzájárulásról szóló nyilatkozatban a közútkezelőnek közérdekvédelmi feladataival összefüggésben meg kell állapítania a közút nem közlekedési célú igénybevételével összefüggő azon feltételeket, amelyek megfelelően biztosítják a közlekedésben való részvétel általános jogát, a szabad mozgáshoz való jog érvényesülését a nem közlekedési célú úthasználat idejére, valamint a mentők, tűzoltók, rendőrség élet- és vagyonvédelmi közérdekű feladatainak ellátását.

Megállapítottuk, hogy a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményét sérti, illetve veszélyezteti a szabad mozgáshoz való jog érvényesülését, ha a közútkezelői hozzájárulásban a közérdekvédelmi feladataival összefüggő, jogszabályi előírásokon alapuló feltételeket a közútkezelő nem állapítja meg.

A feltételek közútkezelői hozzájárulásban való megállapítása azért is fontos, mert a közútkezelői hozzájárulásban előírt feltételekkel szemben a Kkt. 36. § (2) bekezdése az igénybevevő számára jogorvoslati jogot biztosít.

A vizsgálattal érintett esetben ezért az önkormányzat képviselő-testülete azzal, hogy a közútkezelői hozzájárulást követően utólagosan állapított meg feltételt, visszásságot okozott a jogorvoslathoz való joggal összefüggésben is.

**Intézkedések**

Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése az alapvető jogok biztosa felkéri Nagyveleg Község Önkormányzata polgármesterét, hogy gondoskodjon arról, hogy a Képviselő-testület közútkezelői feladatait a jogszabályok előírásainak maradéktalan betartásával gyakorolja a jövőben annak érdekében, hogy a megállapított visszásságok megelőzhetőek és elkerülhetőek legyenek.

Budapest, 2016. november

Szabó Marcel sk. Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának és**
**a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettesének**
**Közös jelentése**
**az AJB-383/2016. számú ügyben**

Előadó: dr. Garaguly István

**Az eljárás megindulása**

A Levegő Munkacsoport azért fordult beadvánnyal az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalához, mert a hozzá érkezett panasz szerint Sáránd és Bagamér községekben a 2015. július 1-jétől hatályos új hulladékgazdálkodási önkormányzati rendelet alapján az ingatlanhasználóknak az addig éveken át használt hulladékgyűjtő edények helyett hulladékgyűjtő műanyag zsákot kell használniuk egyaránt a települési és a szelektíven gyűjtendő hulladék gyűjtésére és a közszolgáltatónak való átadására.

A beadvány szerint egyebek mellett az is aggályos, hogy a műanyag zsákokat három hónaponként előre kell megvásárolni a közszolgáltatótól, a zsákokat az éles hulladékok, valamint az elszállításra való kihelyezést követően az éhes kóbor állatok könnyen kiszakíthatják, amely miatt funkcionálisan nem alkalmasak a hulladékgazdálkodási közfeladat céljainak ellátására, az ingatlanhasználók hulladékgazdálkodási kötelezettségeinek teljesítésére.

A beadvány szerint a háztartási vegyes hulladék gyűjtésére szolgáló zsákokon felül az ingatlanhasználók tetszőleges számú zsákot külön díj ellenében vásárolhatnak a szelektív hulladékok gyűjtésére. Sem a külön díj előírása, sem pedig a szelektív gyűjtés általános kötelezettségének a hiánya nem segíti elő a szelektív gyűjtést, illetve e vegyes hulladék mennyiségének a csökkenését, ezért az egészséges környezethez való jog sérül.

A beadványban foglaltak alapján a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, valamint 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. Ennek során megvizsgáltuk Sáránd Község Önkormányzata Képviselő-testületének a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátásáról, valamint a közterületek tisztántartásáról szóló 10/2015. (VI. 18.) rendeletét[1] (a továbbiakban: SÖr.), valamint Bagamér Község Önkormányzata Képviselő-testületének a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátásáról szóló 8/2015. (VI. 30.) rendeletét[2] (a továbbiakban: BÖr.).

**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]
- Az 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 hulladékgazdálkodási közszolgáltatás végzésének feltételeiről szóló 385/2014. (XII. 31.) Korm. rendelet (Hvhr.)

[1] http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh2eg5ed6dr9eo0dt5ee6em5cj2bx5bx4ca7bw4cc5cc2o
[2] http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh8eg1ed4dr9eo4dt1ee4em5cj8bx7ca4bw7cb0cf1cd2h

**A megállapított tényállás**

A beadvány, a SÖr. és a BÖr., valamint az érintett lakosok tájékoztatása alapján az alábbi tényállást állapítottuk meg. Mind Sárándon, mint Bagaméren 2015. július 1-től lépett hatályba az új hulladékgazdálkodási rendelet, amely – szakítva az addig megszokott gyakorlattal – az ingatlanhasználók birtokában lévő kukák helyett a Monostorpályi M.F.Ü. Fejlesztési és Üzemeltetési Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaság (a továbbiakban: Közszolgáltató) által biztosított 110, 80, 60 és 20 literes műanyag hulladékgyűjtő zsákok beszerzését és használatát írja elő. A 13 darab műanyag zsákot háromhavonta kell megvásárolniuk az ingatlanhasználóknak a faluban (Sárándon a Teleházban). A háztartási vegyes hulladék gyűjtésére a 110 literes, fekete zsákért darabonként 318.-Ft-ot, a 80 literes fekete színű zsákért 280.-Ft-ot, a 60 literes fekete zsákért 250.-Ft-ot kell fizetniük az ingatlanhasználóknak előre.

A 110 literes zsák ára alapján számított negyedéves hulladékgazdálkodási díj (4150.-Ft/3 hónap) megegyezik azzal az összeggel, amelyet a korábbi években kellett fizetniük.

Az új rendeletek alapján az ingatlanhasználóknak emellett lehetőségük van Sárándon a biohulladék gyűjtésére hetente egy 20 literes zsákot (200-Ft/darab áron), valamint a papír, műanyag és fém hulladékok gyűjtésére kék illetve sárga színű hulladékgyűjtő zsákot vásárolni 150.-Ft/db áron. A szelektív hulladékgyűjtő zsákok vásárlása és használata azonban nem kötelező, csak a háztartási vegyes hulladékgyűjtő zsákoké. Az ingatlanhasználók sérelmezik, hogy a korábbi hulladékgyűjtő edényeket nem használhatják a háztartási vegyes hulladék gyűjtésére. A zsák vékony műanyagból készült, ezért könnyen kiszakadhat az éles hulladékok, illetve az élelmet kereső utcai állatok miatt. Arra nincsen szabályozás, hogy a zsák sérülése esetén hogyan lesz elszállítva az összegyűlt hulladék, a rendeletek szerint ugyanis a zsákok kiszakadása esetén a közszolgáltató megtagadhatja a hulladék elszállítását.

A beadvány szerint az, hogy a szelektív gyűjtőzsákokért külön fizetni kell, nem segíti a szelektív, környezettudatos hulladékgyűjtést, ami az egészséges környezethez való alapvető jogot közvetetten sérti. A SÖr. és a BÖr. vizsgálatunkkal érintett, a beadvány szempontjából releváns rendelkezéseit az alábbiakban foglaljuk össze.

A SÖr. és a BÖr. 2. §-a szerint (3) A közszolgáltató köteles az ingatlanhasználó kérelmére: a) az ingatlanon képződő hulladék mennyiségének, b) az érintett ingatlant használó természetes személyek számának, c) a kapcsolódó közegészségügyi követelményekről szóló miniszteri rendeletben meghatározott szállítási gyakoriságnak, d) a lakóingatlant egyedül és életvitelszerűen használó természetes személyre vonatkozó kedvezménynek, e) az elkülönítetten gyűjtött biohulladék és egyéb szelektív hulladék mennyiségének figyelembe vételével meghatározott, megfelelő számú, a közszolgáltató szállítóeszközhöz rendszeresített azonosító jellel ellátott hulladékgyűjtő zsákot az ingatlanhasználó rendelkezésére bocsátani a kérelem kézhezvételétől számított 15 napon belül. (4) A jelen rendeletben meghatározott gyűjtőzsákok ellenértékét az ingatlanhasználó fizeti meg a közszolgáltató részére.

A SÖr. 2. § (6) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „A közszolgáltató hetente egy alkalommal köteles az elkülönítetten gyűjtött biohulladékot és a vegyes települési hulladékot, valamint szükség szerinti gyakorisággal az egyéb elkülönítetten gyűjtött hulladékot az ingatlanhasználótól elszállítani. Az ingatlanhasználó az elszállítás napján az ingatlana előtti útszakasz melletti közterületen helyezi el a hulladékgyűjtő zsákot oly módon, hogy az a begyűjtést végző járművel megközelíthető legyen és ne akadályozza a jármű- és gyalogosforgalmat, valamint ne szennyezze a közterületet. A gyűjtőzsák a szállítás napját kivéve közterületen nem helyezhető el, azt az ingatlanhasználó az ingatlanán köteles tárolni. (8) A közszolgáltató a közszolgáltatás keretében megtagadhatja a hulladék elszállítását, ha a) nem a közszolgáltató által rendszeresített gyűjtőzsákban kerül átadásra a hulladék, b) a gyűjtőzsákban nem a megfelelő hulladékfajta van, c) a hulladékgyűjtő zsák túlsúlyos vagy kiszakadt."

A BÖr. 2. § (6) bekezdése szerint „A közszolgáltató hetente egy alkalommal köteles a települési hulladékot az ingatlanhasználótól elszállítani. Az ingatlanhasználó a hulladékot az elszállítás napján, reggel 6:00 órára az ingatlana előtti útszakasz melletti közterületen helyezheti el oly módon, hogy az a begyűjtést végző járművel megközelíthető és üríthető (elszállítható) legyen, és ne akadályozza a jármű- és gyalogos forgalmat, valamint ne szennyezze a közterületet. A hulladékgyűjtő zsák a szállítás napját kivéve közterületen nem helyezhető el, azt az ingatlanhasználó az ingatlanán tárolja. Települési hulladékot tartalmazó hulladékgyűjtő zsákba bomló szerves anyagot tartalmazó hulladékot elhelyezni nem lehet." Ugyanezen szakasz (8) bekezdése szerint „A közszolgáltató a közszolgáltatás keretében megtagadhatja a hulladék elszállítását, ha: a) nem a közszolgáltató által rendszeresített hulladékgyűjtő zsákban kerül átadásra a hulladék, vagy b) a szállításra átadott hulladékgyűjtő zsákban a hulladékot a 4. § (2) bekezdésében[3] foglaltak megszegésével helyezték el, és azt a közszolgáltató felhívására sem tették üríthetővé, c) a hulladékgyűjtő zsákban a 4. § (1) bekezdése[4] szerinti hulladékot helyeztek el, d) a hulladékgyűjtő zsákban a Mellékletben foglaltaknál több hulladékot helyeztek el, emiatt az túltöltött, túlsúlyos vagy kiszakad."

A SÖr. 3. §-a úgy rendelkezik, hogy (2) Az ingatlanhasználó a közszolgáltatónak történő átadásáig a települési hulladék, elkülönítetten gyűjtött hulladék és a biohulladék gyűjtésére, tárolására a közszolgáltató által biztosított saját céges jelzéssel ellátott hulladékgyűjtő zsákot köteles igénybe venni. (3) Az ingatlanhasználó a gyűjtőzsákokat az ingatlana területén köteles elhelyezni, illetve tárolni. A gyűjtőzsákokat lezárt állapotban a közterületen csak az elkülönítetten gyűjtött hulladék és a biohulladék elszállítása céljából és csak a közszolgáltató által megjelölt szállítási napon helyezheti ki a közterületre. A kihelyezett gyűjtőzsák nem akadályozhatja a jármű-, és gyalogos forgalmat és elhelyezése nem járhat baleset vagy károkozás veszélyének előidézésével. (4) Tilos az ingatlanhasználónak a gyűjtőzsákba veszélyes hulladékot, folyékony, mérgező, tűz- és robbanásveszélyes anyagot, állati tetemet, ürüléket vagy egyéb olyan anyagot elhelyezni, amely veszélyeztetheti a hulladék gyűjtését, szállítását, ürítését végző, vagy más személyek életét és testi épségét, egészségét.

A BÖr. 3. §-a szerint (2) Az ingatlanhasználó a közszolgáltatónak történő átadásáig a települési hulladék, elkülönítetten gyűjtött hulladék és a biohulladék gyűjtésére, tárolására a közszolgáltató által rendelkezésre bocsátott hulladékgyűjtő zsákot köteles igénybe venni. (3) Az ingatlanhasználó a hulladékgyűjtő zsákot az ingatlana területén belül köteles elhelyezni, illetve tárolni. A hulladékgyűjtő zsák közterületen csak a települési, elkülönítetten gyűjtött hulladék és a biohulladék elszállítása céljából és csak a közszolgáltató által megjelölt szállítási napot megelőző napon 18 órától helyezheti ki a közterületre.

A SÖr. 8. §-a szerint (1) *Az ingatlanhasználó a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjfizetési kötelezettségének a hulladékgyűjtő zsákok megvásárlásával tesz eleget.* A közszolgáltató az ingatlanhasználó nyilatkozata alapján: a) hetente egy darab 110 l-es vegyes hulladék gyűjtésére alkalmas hulladékgyűjtő zsákot vagy hetente egy darab 80 l-es vegyes hulladék gyűjtésére alkalmas hulladékgyűjtő zsákot, illetve az ingatlant egyedül és életvitelszerűen használó ingatlanhasználónak hetente egy darab 80 l-es vegyes hulladék gyűjtésére alkalmas hulladékgyűjtő zsákot vagy hetente egy darab 60 l-es vegyes hulladék gyűjtésére alkalmas hulladékgyűjtő zsákot biztosít, b) hetente egy darab 20 l-es biohulladék gyűjtésére alkalmas zsákot és legalább havonta egy darab 110 l-es biohulladékot nem tartalmazó háztartási hulladék gyűjtésére alkalmas hulladékgyűjtő zsákot vagy havonta egy darab 80 l-es

[3] BÖr. 4. § (2) Az az ingatlanhasználó, akinek ingatlanán települési hulladék keletkezik, de az ingatlana egyidejűleg gazdálkodó szervezet cégnyilvántartásban bejegyzett székhelyéül, telephelyéül vagy fióktelepéül is szolgál, köteles a települési hulladékát a gazdálkodó szervezetnek az ingatlanon folytatott gazdasági tevékenysége során keletkezett egyéb hulladéktól elkülönítetten gyűjteni.

[4] BÖr. 4. § (1) Tilos az ingatlanhasználónak a hulladékgyűjtő zsákba veszélyes hulladékot, folyékony, mérgező, tűz- és robbanásveszélyes anyagot, állati tetemet, ürüléket vagy egyéb olyan anyagot elhelyezni, amely veszélyeztetheti a hulladék gyűjtését, szállítását végző, vagy más személyek életét és testi épségét, egészségét.

biohulladékot nem tartalmazó háztartási hulladék gyűjtésére alkalmas hulladékgyűjtő zsákot, illetve az ingatlant egyedül és életvitelszerűen használó ingatlanhasználónak havonta egy darab 80 l-es biohulladékot nem tartalmazó háztartási hulladék gyűjtésére alkalmas hulladékgyűjtő zsákot vagy havonta egy darab 60 l-es biohulladékot nem tartalmazó háztartási hulladék gyűjtésére alkalmas hulladékgyűjtő zsákot biztosít, c) hetente egy darab 20 l-es biohulladék gyűjtésére alkalmas hulladékgyűjtő zsákot és legalább havonta egy-egy darab műanyag, papír és fém elkülönített gyűjtésére alkalmas zsákot biztosít. Ezen felül vegyes hulladék, biohulladékot nem tartalmazó háztartási hulladék vagy elkülönítetten gyűjtött hulladék számára az ingatlanhasználó tetszőleges számú zsákot igényelhet külön díjfizetés ellenében.

A BÖr. 10. §-a szerint (1) Az ingatlanhasználó a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjfizetési kötelezettségének a hulladékgyűjtő zsákok megvásárlásával tesz eleget.

(2) A közszolgáltató az ingatlanhasználó részére havonta tetszőleges számú 110 l-es települési hulladék gyűjtésére alkalmas hulladékgyűjtő zsákot biztosít.

(3) Valamennyi ingatlan ingatlanhasználója köteles – a jelen rendelet 11. paragrafusában foglalt kivételtől eltekintve – havonta legalább két darab 110 l-es települési hulladék gyűjtésére szolgáló hulladékgyűjtő zsákot megvásárolni.

Ezen felül vegyes hulladék, biohulladékot nem tartalmazó háztartási hulladék vagy elkülönítetten gyűjtött hulladék számára az ingatlanhasználó tetszőleges számú zsákot *igényelhet külön díjfizetés ellenében*.

(4) Nem tagadhatja meg a közszolgáltatási díj megfizetését az, aki a hulladékgazdálkodással kapcsolatos kötelezettségeit nem teljesíti, még abban az esetben sem, amennyiben hulladékgyűjtő zsákot nem vesz igénybe.

A BÖr. 8. §-a az elkülönített hulladékgyűjtésre vonatkozó szabályok körében úgy rendelkezik, hogy (1) A közszolgáltató az elkülönítetten gyűjtött hulladékot és a biohulladékot egymástól elkülönítve heti egy-egy alkalommal szállítja el. (2) A közszolgáltató a közszolgáltatás keretén belül az elkülönítetten gyűjtött hulladék és biohulladék elkülönített gyűjtésére elsődlegesen az ingatlanhasználó részére hulladékgyűjtő zsákot biztosít az ingatlanhasználó jelzése alapján. (4) A települési hulladékon felül (a közszolgáltató által erre a célra rendszeresített hulladékgyűjtő zsák alkalmazásával) az elkülönítetten gyűjtendő hulladék elkülönített gyűjtése vehető igénybe, amelynek során az egyedi jelöléssel ellátott hulladékgyűjtő zsákokban az azon feltüntetett fajtájú papír, műanyag hulladék, fémhulladék elkülönítetten helyezhető el. A zsákok kihelyezésére a települési hulladék elszállításának napjával azonos napon is sor kerülhet.

**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.

## 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.[5] 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.[6]

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.[7] 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."[8] 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[9] 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

[5] Ld. 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65.
[6] Ld. 56/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 454., 456.
[7] 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 178.
[8] 2/1990. (II. 18.) AB határozat.
[9] Ld. 56/1994. (XI. 10.) AB határozat, ABH 1994, 312, 313.

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[10], 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 foglalniok 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[11], 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 jövendő generációk életfeltételeinek biztosítása is.

Az Alkotmánybíróság megállapította[12] 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[13].

Az Alaptörvény IV. módosításának hatálybalépését követő határozatában[14] 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.

---

[10] 996/G/1990. AB határozat
[11] 64/1991. (XII. 17.) AB határozat
[12] 28/1994. (V. 20.) AB határozat
[13] 64/1991. (XII. 17.) AB határozat
[14] 16/2015. (VI. 5.) AB határozat

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.

## 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 a környezetért való felelősség alaprendelkezését úgy állapítja meg, hogy a környezethasználó az e törvényben meghatározott és más jogszabályokban szabályozott módon büntetőjogi, polgári jogi és közigazgatási jogi felelősséggel tartozik tevékenységének a környezetre gyakorolt hatásaiért.

1.1. A Htv.[15] és a Möt. rendelkezései alapján a hulladékgazdálkodás helyben biztosítandó közfeladat, amelynek ellátását a települési önkormányzat a közszolgáltatóval kötött hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződés útján biztosítja.[16] 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.[17] A kötelmek közös és a szerződés általános Ptk-beli szabályait ezért a jogszabályoknak, közöttük a Htv. 35. § (1) bekezdésében foglalt tárgykörben az önkormányzati rendeleteknek kell érvényesíteniük.

A szerződések általános szabályai között a szerződési jog egyik alapelveként az együttműködési és tájékoztatási kötelezettség követelményét a Ptk. 6:62. § (1) bekezdése[18] rögzíti.

A jogszabályból keletkező kötelmek esetén ennek az alapelvnek sajátos jelentősége van abból a szempontból, hogy a kötelmet létrehozó jogszabályok rendelkezései mennyiben teszik lehetővé, illetve eszközlik megfelelően a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási jogviszonyban a felek együttműködését a környezet és a közegészség védelme érdekében, illetve az együttműködési és tájékoztatási kötelezettséggel kapcsolatosan, annak érdekében, hogy az e kötelezettséggel kapcsolatos felelősségi viszonyokat a Ptk. rendelkezéseivel összhangban rendezzék.

---

[15] A Kvt. 3. § (1) m) pontja alapján a Htv. 3. § (1) biztosítja az összhangot a környezetvédelem általános szabályaival.

[16] Möt. 13. § (1) 19. pont, 23. § (4) 11. pont; Htv. 33. § (1)

[17] A Ptk. 6:2 § (3) 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."

[18] Ptk. 6:62. § (1) A felek kötelesek a szerződéskötési tárgyalások alatt, a szerződés megkötésénél, fennállása alatt és megszüntetése során együttműködni és tájékoztatni egymást a szerződést érintő lényeges körülményekről.

A hulladékgazdálkodás rendszerében a környezetért való felelősség elsődleges alanya a „szennyező", a hulladéktermelő, vagyis az, akinek a tevékenységeiből hulladék képződik, az elsődleges hulladékbirtokos[19]. A hulladékgazdálkodási közszolgáltatás közfeladatként való ellátásának és megszervezésének szükségessége éppen a hulladéktermelő, mint elsődleges hulladékbirtokos e primér felelősségén alapul.

A szolgáltató a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás keretében az összegyűjtött hulladéknak az ingatlanhasználóktól való átvételével és elszállításával – ilyen értelemben másodlagos – hulladékbirtokosként átvállalja a hulladéktermelő elsődleges felelősségén alapuló, a hulladékkal kapcsolatos kötelezettségeket.

A hulladékgazdálkodási tevékenység és a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás engedélyezése ehhez kapcsolódóan azt a célt szolgálja, hogy az ingatlanhasználóktól, mint hulladéktermelőktől átvett települési hulladék a Htv. 7. § (1) bekezdésében foglalt hulladékhierarchia szerint a legjobb környezeti eredményt biztosító megoldással, a környezet és az emberi egészség védelmének maximáját érvényesítve kerüljön kezelésre.

A hulladékgazdálkodás, ennek részeként a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás jogszabályokban meghatározott rendszere így az egészséges környezethez való jog érvényesülésének is egyik legalapvetőbb intézményvédelmi garanciája. Egyfelől funkcionálisan valósítja meg és érvényesíti a környezet és az emberi egészség védelmét a hulladéktermelő környezetért való elsődleges felelősségén alapulóan, 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.

Ahogyan azt már említettük, a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási jogviszony jogszabályból keletkezik, és - az Alkotmánybíróság 59/B/2008. (XII. 20.) AB határozatában foglaltak szerint - az ingatlan tulajdonosa a közszolgáltatási szerződés alanyává (..) azáltal válik, hogy az adott településen ingatlantulajdont szerez.

A hulladékgazdálkodási közszolgáltatási jogviszony jellegénél fogva – a környezetért való felelősséggel, illetve a környezetveszélyeztető tevékenységgel való összefüggésében – a környezetért való polgári jogi felelősség sajátos, s e sajátosságánál fogva kivételes esetének tekinthető.

Általánosan a Ptk. 6:535. §-a a veszélyes üzemi felelősség egyik eseteként szabályozza a környezetet veszélyeztető tevékenységgel másnak okozott kárért való felelősséget a szerződésen kívül okozott kárért való felelősségről szóló negyedik részében. A hulladékgazdálkodási közszolgáltatási jogviszonyban azonban ez az objektív, veszélyes üzemi felelősségi alakzat csak másodlagosan, a károsulti kármegelőzési, kárelhárítási, és kárenyhítési kötelezettségekkel összefüggésben érvényesül[20], elsődlegesen a felek (a Közszolgáltató és az ingatlanhasználó) a szerződésszegéssel okozott károkért való felelősség[21] általános szabályai szerint, szubjektív-vétkességi alapon, közrehatásuk mértékében felelősek a kárért.

Az együttműködési és tájékoztatási kötelezettséggel összefüggésben a Ptk. kétféle jogkövetkezményt állapít meg, aszerint, hogy az együttműködési és tájékoztatási kötelezettség megsértése a szerződés létrejöttét érinti-e, és a szerződés létre sem jön, vagy pedig a szerződés már érvényesen létrejött és az együttműködési és tájékoztatási kötelezettség valamelyik fél által való megsértése a szerződés teljesítésével összefüggésben valósul meg.

Az első esetben a Ptk. 6: 62. § (5) bekezdése a szerződésen kívül okozott károkért való felelősség szabályait rendeli alkalmazni, a második esetben pedig a Ptk. 6:62. § (3) bekezdése szerint a szerződésszegéssel okozott károkért való felelősség általános szabályai irányadóak.

---

[19] Htv. 2. § 24. hulladékbirtokos: a hulladéktermelő, továbbá bármely jogalany, akinek vagy amelynek a hulladék a birtokában van.

[20] Ld. Ptk. 6:144. §

[21] Ptk. 6:142. §

Tekintve, hogy a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási jogviszony jogszabályból keletkező kötelem, annak létrejötte nem a felek akaratán, hanem jogszabályon alapul, ezért a Ptk. 6:62. § (1) bekezdésében foglalt együttműködési és tájékoztatási kötelezettség megszegése esetére is jogkövetkezményként a Ptk. 6:62. § (3) bekezdésének[22] a szerződésszegéssel okozott károkért való felelősség általános szabályai irányadóak.

Fentiekhez kapcsolódóan fontos még kiemelnünk azt is, hogy a Ptk. 6:62. § (1) bekezdésében foglalt együttműködési és tájékoztatási kötelezettséggel összhangban – közjogi oldalról – az együttműködési kötelezettséget a környezetvédelmi feladatok ellátásában – ha úgy tetszik, a Ptk. szerinti együttműködési és tájékoztatási kötelezettség sajátos, közjogi külső feltételeként – a Kvt. 10. § (1) bekezdése állapítja meg.[23] A Kvt. 10. § (2) bekezdése ehhez kapcsolódóan rendelkezik úgy, hogy az együttműködéssel járó jogokat és kötelezettségeket e törvény, illetve az önkormányzat rendeletben állapítja meg. A fentiek alapján a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási jogviszonyban a közszolgáltató és az ingatlanhasználó együttműködési és tájékoztatási kötelezettségére vonatkozó Ptk.-beli rendelkezések, valamint az együttműködés kötelezettségének a Kvt.-ben megállapított szabályai alapján egyaránt kiemelkedően fontos, hogy hulladékgazdálkodási közszolgáltatási jogviszonyt létrehozó jogszabályok a jogbiztonság követelményét maradéktalanul érvényesítsék.

1.2. A panasszal érintett két önkormányzati rendelet egyaránt úgy rendelkezik, hogy az ingatlanhasználó a közszolgáltatónak történő átadásáig a települési hulladék, elkülönítetten gyűjtött hulladék és a biohulladék gyűjtésére, tárolására a közszolgáltató által biztosított saját céges jelzéssel ellátott hulladékgyűjtő zsákot köteles igénybe venni, és hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjfizetési kötelezettségének a hulladékgyűjtő zsákok megvásárlásával tesz eleget. Vagyis a beadvány szerint negyedéves időszaknak megfelelő számú zsákokat az időszak kezdetét megelőzően meg kell vásárolniuk az ingatlanhasználóknak és a háztartási vegyes hulladékot ebben kell gyűjteniük, illetve szállítási napokon a Közszolgáltatónak átadniuk.

A SÖr. 2. § (8) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „a közszolgáltató a közszolgáltatás keretében megtagadhatja a hulladék elszállítását, ha a) nem a közszolgáltató által rendszeresített gyűjtőzsákban kerül átadásra a hulladék, b) a gyűjtőzsákban nem a megfelelő hulladékfajta van, c) a hulladékgyűjtő zsák túlsúlyos vagy kiszakadt."

A BÖr. 2. § (8) bekezdése szerint „A közszolgáltató a közszolgáltatás keretében megtagadhatja a hulladék elszállítását, ha: a) nem a közszolgáltató által rendszeresített hulladékgyűjtő zsákban kerül átadásra a hulladék, vagy b) a szállításra átadott hulladékgyűjtő zsákban a hulladékot a 4. § (2) bekezdésében[24] foglaltak megszegésével helyezték el, és azt a közszolgáltató felhívására sem tették üríthetővé, c) a hulladékgyűjtő zsákban a 4. § (1) bekezdése[25] szerinti hulladékot helyeztek el, d) a hulladékgyűjtő zsákban a Mellékletben foglaltaknál több hulladékot helyeztek el, emiatt az túltöltött, túlsúlyos vagy kiszakad."

A SÖr. és a BÖr. 2. § (8) bekezdése – egyes eltérések mellett – megegyezik abban, hogy a közszolgáltató megtagadhatja a hulladék elszállítását, ha a zsák kiszakad.

---

[22] Ptk. 6:62. § (3) Ha a szerződés létrejön, az a fél, aki az (1) bekezdésben foglalt kötelezettségét megszegi, köteles a másik fél ebből származó kárát a szerződésszegéssel okozott károkért való felelősség általános szabályai szerint megtéríteni.

[23] Kvt. 10. § (1) 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.

[24] BÖr. 4. § (2) Az az ingatlanhasználó, akinek ingatlanán települési hulladék keletkezik, de az ingatlana egyidejűleg gazdálkodó szervezet cégnyilvántartásban bejegyzett székhelyéül, telephelyéül vagy fióktelepéül is szolgál, köteles a települési hulladékát a gazdálkodó szervezetnek az ingatlanon folytatott gazdasági tevékenysége során keletkezett egyéb hulladéktól elkülönítetten gyűjteni.

[25] BÖr. 4. § (1) Tilos az ingatlanhasználónak a hulladékgyűjtő zsákba veszélyes hulladékot, folyékony, mérgező, tűz- és robbanásveszélyes anyagot, állati tetemet, ürüléket vagy egyéb olyan anyagot elhelyezni, amely veszélyeztetheti a hulladék gyűjtését, szállítását végző, vagy más személyek életét és testi épségét, egészségét.

E rendelkezések egyfelől elismerik, hogy a SÖr. és a BÖr. által kizárólagos használatra rendelt céges jelzéssel ellátott hulladékgyűjtő zsákok kiszakadhatnak, másfelől a zsákok kiszakadását egyoldalúan az ingatlanhasználók felelősségi körébe utalják, amikor a közszolgáltatót feljogosítják erre az esetre a közszolgáltatás keretében a hulladék elszállítása megtagadására. Sem a SÖr., sem a BÖr. nem állapít meg ugyanakkor ehhez kapcsolódóan olyan jogokat és kötelezettségeket, amelyek a zsák kiszakadása esetén megfelelően biztosítják a Közszolgáltató és az ingatlanhasználó együttműködését és a hulladéknak az EüMr.-ben megállapított gyakoriságú, legalább heti egyszeri elszállítását, vagyis az ingatlanhasználót „magára hagyják" a kiszakadt zsákból kiszóródott hulladékával együtt.

Lényeges előzmény, hogy az AJB-1360/2011. számú jelentés szerint a Közszolgáltatónak csak törvényben és kormányrendeletben megállapított esetben van módja a közszolgáltatás korlátozására, a közszolgáltatás folyamatos ellátását biztosítania kell és a hulladék elszállítását nem tagadhatja meg abban az esetben sem, ha pl. a közszolgáltatási díj megfizetését igazoló matricával valamely ingatlanhasználó nem rendelkezik.

A Htv. 34. § (8) bekezdése rögzíti, hogy a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás teljesítése törvényben vagy kormányrendeletben meghatározott esetekben szüneteltethető vagy korlátozható, valamint az ingatlanhasználó kérésére önkormányzati rendeletben meghatározott esetekben szüneteltethető, valamint a Htv. 41. § (1) bekezdése előírja, hogy a közszolgáltató a közszolgáltatási területen gondoskodik a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás folyamatos ellátásáról. Az alábbiakban a közszolgáltatás folyamatosságának e törvényi maximája szerint értékeljük a SÖr. és a BÖr. panaszban foglaltakkal összefüggő rendelkezéseit.

A Htv. 2. § (1) bekezdés 18. pontja szerint *gyűjtőedény:* szabványos mérettel rendelkező hulladékgyűjtő edényzet, hulladékgyűjtő zsák, valamint az elkülönített hulladékgyűjtés céljából üzemeltetett eszköz, berendezés. Az ingatlanhasználók Htv. 39. § (1) bekezdésében foglalt kötelezettségeivel összefüggésben a Hvhr. 4. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a települési hulladékot az ingatlanhasználó szabványos gyűjtőedényben vagy hulladékgyűjtő zsákban gyűjti.

Az ingatlanhasználókra vonatkozó fenti rendelkezések alapján a hulladék gyűjtésére és a közszolgáltató részére való átadására vonatkozó kötelezettség a gyűjtőedény és/vagy hulladékgyűjtő zsák használatának lehetősége tekintetében vagylagos.

A közszolgáltató jogaira és kötelezettségeire vonatkozó jogszabályi rendelkezések ugyanakkor az edényhasználat elsőbbségére, illetve alapvető voltára utaló rendelkezéseket tartalmaznak a hulladékgazdálkodási közszolgáltatással kapcsolatosan. A vagylagosság szempontjából lényeges az ingatlanhasználó elkülönített hulladékgyűjtésre vonatkozó kötelezettsége a Htv. 39. § (1) bekezdésében. A Htv. 41. § (1) bekezdése szerint a közszolgáltató a közszolgáltatási területen gondoskodik a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás folyamatos ellátásáról. A Htv. 42. § (1) bekezdésének a) pontja úgy rendelkezik, hogy a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás keretében a közszolgáltató az ingatlanhasználók által a közszolgáltató szállítóeszközéhez rendszeresített gyűjtőedényben gyűjtött települési hulladékot az ingatlanhasználóktól összegyűjti és elszállítja - ideértve a háztartásban képződő zöldhulladék, vegyes hulladék, valamint az elkülönítetten gyűjtött hulladék összegyűjtését és elszállítását is.

Ugyancsak a gyűjtőedényben gyűjtött hulladék tekintetében rendelkezik a Htv. 43. § (1) bekezdése úgy, hogy ha a gyűjtőedényt a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátásának biztosítása céljából közterületen helyezték el, a hulladék a gyűjtőedényben történő elhelyezéssel a közszolgáltató tulajdonába kerül. Ezen rendelkezésekkel összefüggően a Hvhr. 7. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a vegyes hulladék szabványos gyűjtőedényben történő gyűjtéséhez a közszolgáltatónak biztosítania kell azt, hogy az ingatlanhasználó legalább 2 különböző űrmértékű gyűjtőedény közül választhasson.[26]

[26] Hvhr. 7. § (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

Ugyanezen szakasz (2) bekezdése szerint 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) a településen képződő vegyes és elkülönítetten gyűjtött hulladék fajlagos mennyiségét, b) az érintett ingatlant használó természetes személyek számát, valamint c) a települési szilárd és folyékony hulladékkal kapcsolatos közegészségügyi követelményekről szóló miniszteri rendeletben meghatározott szállítási gyakoriságot, d) az érintett ingatlant használó természetes személy (1a) bekezdés b) pontja szerinti jogosultságát (ha van ilyen személy).

A Hvhr. 8. § (1) bekezdése szerint a közszolgáltató a települési hulladék elkülönített gyűjtésére szolgáló gyűjtőedényt – a (2) bekezdésben foglalt kivétellel – a gyűjtőedényben elhelyezhető hulladékfajtára és -jellegre vagy -típusra utaló, egyértelműen felismerhető és megkülönböztethető színnel, valamint jelzéssel vagy felirattal látja el. A feliratnak tartósnak, jól láthatónak és olvashatónak kell lennie. Ugyanezen szakasz (2) bekezdése kivételként, kiegészítőleg állapítja meg a zsákos gyűjtéssel összefüggésben azt, hogy ha a települési hulladékot hulladékgyűjtő zsákban gyűjtik, a zsákot olyan színnel, jelzéssel vagy felirattal kell ellátni, amelyből egyértelműen kiderül, hogy a zsák milyen hulladékot tartalmaz.

A fenti jogszabályok alapján a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátása során a zsákos gyűjtés a háztartási vegyes hulladék gyűjtésére szolgáló, megfelelő méretű hulladékgyűjtő edény *mellett* lehetséges, a többlethulladék, valamint az elkülönítetten gyűjtött hulladékok gyűjtésére. A zsákok használatával összefüggő jogszabályoknak – közöttük a települési önkormányzatok rendeleteinek – a közszolgáltatás folyamatos ellátását biztosítaniuk kell olyan módon, hogy egyidejűleg a kötelmek közös és a szerződés általános Ptk.-beli szabályai, közöttük az együttműködés és a tájékoztatás kötelezettségére vonatkozó rendelkezések is érvényesüljenek. A SÖr. és a BÖr. a közszolgáltatás igénybevételét az ingatlanhasználók számára az egyébként meglévő hulladékgyűjtő edények helyett kizárólag a negyedévenként előre megvásárolható, cégjelzéssel ellátott műanyag zsákok használatával teszi lehetővé, amely a Htv. 41. § (1) bekezdésével, valamint 42. § (1) bekezdésével, továbbá a Hvhr. 7. §-ával ellentétes.

*Megállapítottuk, hogy a panasszal érintett önkormányzati rendeletek jogszabályba ütköző ezen rendelkezései a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoznak. Megállapítottuk ehhez kapcsolódóan azt is, hogy a SÖr. és a BÖr. 2. § (8) bekezdésének azon rendelkezése, amely a zsákok kiszakadása esetén egyoldalúan az ingatlanhasználókat teszi felelőssé, amikor az előre megvásárolt zsákok kiszakadásának esetét a hulladék elszállítása megtagadását lehetővé tévő okként szabályozza és nem állapít meg ehhez kapcsolódóan olyan rendelkezést, amellyel biztosítaná a közszolgáltató és az ingatlanhasználó együttműködését a közszolgáltatás ellátásának folyamatosságában – figyelemmel a szolgáltatás-ellenszolgáltatás egyenértékűsége követelményére is –, a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, valamint az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszásságot okoz.*

2. 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. § (5) bekezdése szerint önkormányzati rendelet a Hvhr.-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.

---

életvitelszerűen használó természetes személy ingatlanhasználó részére legalább egy olyan gyűjtőedény választásának lehetőségét biztosítja, amelynek űrmértéke a 60 litert nem haladja meg.

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.

Amint azt korábban már ismertettük, a SÖr. 8. §-a szerint (1) Az ingatlanhasználó a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjfizetési kötelezettségének a hulladékgyűjtő zsákok megvásárlásával tesz eleget. A közszolgáltató az ingatlanhasználó nyilatkozata alapján: a) hetente egy darab 110 l-es vegyes hulladék gyűjtésére alkalmas hulladékgyűjtő zsákot vagy hetente egy darab 80 l-es vegyes hulladék gyűjtésére alkalmas hulladékgyűjtő zsákot, illetve az ingatlant egyedül és életvitelszerűen használó ingatlanhasználónak hetente egy darab 80 l-es vegyes hulladék gyűjtésére alkalmas hulladékgyűjtő zsákot vagy hetente egy darab 60 l-es vegyes hulladék gyűjtésére alkalmas hulladékgyűjtő zsákot biztosít, b) hetente egy darab 20 l-es biohulladék gyűjtésére alkalmas zsákot és legalább havonta egy darab 110 l-es biohulladékot nem tartalmazó háztartási hulladék gyűjtésére alkalmas hulladékgyűjtő zsákot vagy havonta egy darab 80 l-es biohulladékot nem tartalmazó háztartási hulladék gyűjtésére alkalmas hulladékgyűjtő zsákot, illetve az ingatlant egyedül és életvitelszerűen használó ingatlanhasználónak havonta egy darab 80 l-es biohulladékot nem tartalmazó háztartási hulladék gyűjtésére alkalmas hulladékgyűjtő zsákot vagy havonta egy darab 60 l-es biohulladékot nem tartalmazó háztartási hulladék gyűjtésére alkalmas hulladékgyűjtő zsákot biztosít, c) hetente egy darab 20 l-es biohulladék gyűjtésére alkalmas hulladékgyűjtő zsákot és legalább havonta egy-egy darab műanyag, papír és fém elkülönített gyűjtésére alkalmas zsákot biztosít. Ezen felül vegyes hulladék, biohulladékot nem tartalmazó háztartási hulladék vagy elkülönítetten gyűjtött hulladék számára az ingatlanhasználó tetszőleges számú zsákot igényelhet külön díjfizetés ellenében.

A BÖr. 10. §-a szerint (1) Az ingatlanhasználó a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjfizetési kötelezettségének a hulladékgyűjtő zsákok megvásárlásával tesz eleget. (2) A közszolgáltató az ingatlanhasználó részére havonta tetszőleges számú 110 l-es települési hulladék gyűjtésére alkalmas hulladékgyűjtő zsákot biztosít. (3) Valamennyi ingatlan ingatlanhasználója köteles – a jelen rendelet 11. paragrafusában foglalt kivételtől eltekintve – havonta legalább két darab 110 l-es települési hulladék gyűjtésére szolgáló hulladékgyűjtő zsákot megvásárolni.

Ezen felül vegyes hulladék, biohulladékot nem tartalmazó háztartási hulladék vagy elkülönítetten gyűjtött hulladék számára az ingatlanhasználó tetszőleges számú zsákot igényelhet külön díjfizetés ellenében. A SÖr. 8. § (1) bekezdése az ingatlanhasználó számára lehetővé teszi, hogy az e bekezdés szerinti a)-c) pontokban foglalt módozatok közül válasszon, így tetszőlegesen eldöntheti a 8. § (2) bekezdése szerint évente december 20-ig megteendő nyilatkozatával, hogy kívánja-e a hulladékot elkülönítetten gyűjteni, vagy sem. A 8. § (1) bekezdésének utolsó mondata szerint a háztartási vegyes hulladék, valamint az elkülönítetten gyűjtendő hulladék gyűjtésére szolgáló zsákoknak külön-külön megállapított áruk, önálló díjszabásuk van, ami nem ösztönzi azt, hogy az ingatlanhasználók a Htv. 39. § (1) bekezdésben foglalt elkülönített hulladékgyűjtésre vonatkozó kötelezettségüknek eleget téve az elkülönített hulladék gyűjtésére szolgáló műanyag zsákot is megvásárolják.

A BÖr. 10. §-a egyöntetűen legalább havonta kettő, a 110 literes háztartási vegyes hulladék gyűjtésére szolgáló zsák megvásárlását írja elő kötelezően, az elkülönített hulladék gyűjtésére szolgáló zsák beszerzését és használatát – külön díjfizetés ellenében – az ingatlanhasználó döntésére bízza, amelyet a BÖr. 8. § (2) bekezdése szerint az ingatlanhasználó jelzése alapján biztosít a Közszolgáltató.

Megállapítható, hogy mind a SÖr., mind a BÖr. a Htv. és a Hvhr. rendelkezéseivel ellentétesen az elkülönített hulladék gyűjtését és elszállítását csak fakultatív módon szabályozza, nem pedig a hulladék elkülönített gyűjtésére és házhoz menő rendszerben való elszállításával összefüggő, az ingatlanhasználó és a közszolgáltató részére megállapított kötelezettségként.

*Megállapítottuk, hogy a SÖr., valamint a BÖr. elkülönített hulladékgyűjtésre vonatkozó, a Htv. és a Hvhr. szabályozásával ellentétes rendelkezései a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, valamint az egészséges környezethez való alapvető joggal összefüggő visszásságot okoznak.*

**Összefoglalás**

A panaszos azért fordult az alapvető jogok biztosához, mert álláspontja szerint visszás és veszélyezteti a környezetet, hogy a meglévő hulladékgyűjtő edényeiket nem használhatják, hanem ezek helyett előre megvásárolandó hulladékgyűjtő zsákokat kell használniuk a hatályos önkormányzati rendelet alapján, amelyek könnyen kiszakadnak, és ebben az esetben a hulladék elszállítására nem kerül megfelelő rendszerességgel sor.

Megállapítottuk, hogy a panasszal érintett önkormányzati rendeleteknek – a SÖr.-nek és a BÖr.-nek – azok a rendelkezései, amelyekkel a hulladék gyűjtésére kizárólag az előre megvásárolt hulladékgyűjtő zsákok használatára kötelezik az ingatlanhasználókat, a Hvt. és a Hvhr. rendelkezéseivel ellentétesek, és a vizsgált önkormányzati rendeletek ezen rendelkezései a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoznak.

Megállapítottuk ehhez kapcsolódóan azt is, hogy a SÖr. és a BÖr. 2. § (8) bekezdésének azon rendelkezése, amellyel a zsákok kiszakadása esetén egyoldalúan az ingatlanhasználókat teszi felelőssé, amikor az előre megvásárolt zsákok kiszakadásának esetét a hulladék elszállítása megtagadását lehetővé tévő okként szabályozza és nem állapít meg ehhez kapcsolódóan olyan rendelkezést, amellyel biztosítaná a közszolgáltató és az ingatlanhasználó együttműködését a közszolgáltatás ellátásának folyamatosságában – figyelemmel a szolgáltatás-ellenszolgáltatás egyenértékűsége követelményére is –, a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, a testi és lelki egészséghez, valamint az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszásságot okoz.

Az elkülönített hulladékok gyűjtésére vonatkozó szabályozásokhoz kapcsolódóan azt állapítottuk meg, hogy a SÖr., valamint a BÖr. nem az elkülönített hulladékgyűjtés Htv. és Hvhr. szerinti *kötelezettségként meghatározott* szabályozását tartalmazza, hanem az elkülönített hulladékgyűjtést pusztán igénybe vehető, kiegészítő *lehetőségként* szabályozza. Ezzel kapcsolatosan a szelektív gyűjtés választását sem könnyíti meg azzal, hogy a szelektív zsákokért külön kell fizetni annak, aki az elkülönített hulladékgyűjtés mellett dönt. Megállapítottuk, hogy a SÖr. és a BÖr. elkülönített hulladékgyűjtésre vonatkozó, a Htv. és a Hvhr. szabályozásával ellentétes rendelkezései a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, valamint az egészséges környezethez való alapvető joggal összefüggő visszásságot okoznak.

**Intézkedések**

1. Az Ajbt. 37. §-a alapján az alapvető jogok biztosa felkéri Sáránd Község Önkormányzata polgármesterét, hogy kezdeményezze a hulladékgazdálkodás rendjére vonatkozó szabályozás módosítását a Htv. 88. § (4) bekezdésében foglalt felhatalmazás alapján, amely a jelentésben megállapított visszásságokat megfelelően kiküszöböli, és a jogszabályokkal összhangban biztosítja a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás igénybevételének és ellátásának szabályait, közöttük az anyagáramonként elkülönítetten gyűjtendő hulladék gyűjtésének, átadásának és elszállításának feltételeit is.

2. Az Ajbt. 37. §-a alapján az alapvető jogok biztosa felkéri Bagamér Község Önkormányzata polgármesterét, hogy kezdeményezze a hulladékgazdálkodás rendjére vonatkozó szabályozás módosítását a Htv. 88. § (4) bekezdésében foglalt felhatalmazás alapján, amely a jelentésben megállapított visszásságokat megfelelően kiküszöböli, és a jogszabályokkal összhangban biztosítja a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás igénybevételének és ellátásának szabályait, közöttük az anyagáramonként elkülönítetten gyűjtendő hulladék gyűjtésének, átadásának és elszállításának feltételeit is.

Budapest, 2016. április

Szabó Marcel sk. Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosa és**
**a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyettes**
**Közös jelentése**
**az AJB-355/2016. számú ügyben**

Előadók: dr. Sipos Beáta
dr. Weinbrenner Ágnes

**A vizsgálat megindítása**

A bolgár nemzetiségi szószóló a szépkorúak jubileumi köszöntéséről szóló 255/2008. (X. 21.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet) jogosulti körének meghatározása miatt fordult a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyetteshez. Egy konkrét eset kapcsán azt sérelmezte, hogy egy bolgár nemzetiségű, több évtizede Magyarországon élő személy, a 90. életéve betöltésekor nem kapta meg a szépkorúak jubileumi juttatását. Érdeklődésére a Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala (a továbbiakban: KEKKH) és a Nyugdíjfolyósító Igazgatóság arról tájékoztatta, hogy a juttatást azért nem kaphatja meg, mert a KEKKH nyilvántartásában letelepedett státusszal rendelkező külföldi állampolgárként szerepel, így nem tartozik a Korm. rendelet személyi hatálya alá.

A panaszbeadvány szerint az érintettet arról is tájékoztatták, ahhoz, hogy jubileumi juttatásban részesülhessen, kezdeményeznie kell a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatalnál (a továbbiakban: BÁH) jelenlegi státuszának – Bulgária 2007. január 1-jén történt európai uniós csatlakozására tekintettel – a szabad mozgás és állandó tartózkodás jogával rendelkező státuszúra történő változtatását. A szószóló álláspontja szerint egy 90 éves személytől nem várható el, hogy anyaországa uniós csatlakozását követően saját maga tájékozódjon a jogállásának rendezésére vonatkozó eljárásról, különös tekintettel arra, hogy erre való felhívást vagy értesítést nem kapott a magyar hatóságoktól.

Tekintettel arra, hogy az ügyben felmerült a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, a tisztességes eljáráshoz való joggal, az egyenlő bánásmód követelményével, valamint a nemzetiségi jogokkal összefüggő visszásság gyanúja, ezért – az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (1) és 20. § (1) bekezdései, és az 1. § (2) bekezdésének c) és d) pontjában foglalt kiemelt ombudsmani kötelezettségnek is eleget téve, mely szerint az alapvető jogok biztosa tevékenysége során megkülönböztetett figyelmet fordít a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak, valamint a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok jogainak a védelmére, továbbá az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 1/2012. (01. 02.) számú utasítás 1. számú melléklet 29. § (4) bekezdésére is figyelemmel – a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyettessel együttműködésben vizsgálatot indítottunk. Mivel a panaszbeadvány nem egyedi jellegű, illetve nem kizárólag a Magyarországon élő nemzetiségi közösségek, hanem más, az Európai Unióhoz csatlakozott országokból származó, hazánkban letelepedett, bevándorolt státusszal rendelkező külföldieket is érinthet, ezért vizsgálatunkat rájuk is kiterjesztve, általános jelleggel folytattuk.

Eljárásunk során az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontja és (2) bekezdése alapján vizsgálatra kértük fel a KEKKH elnökét, és tájékoztatást kértünk a belügyminisztertől.

**Az érintett alapvető jogok és elvek**

- A jogállamiság elvéből levezethető 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. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni."* [Alaptörvény XXIV. cikk (1)];
- Az esélyegyenlőség követelménye: *„Magyarország külön intézkedésekkel védi a családokat, a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket."* [Alaptörvény XV. cikk (5) 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];
- A szabad mozgáshoz és a tartózkodási hely szabad megválasztásához való jog: *„Mindenkinek, aki törvényesen tartózkodik Magyarország területén, joga van a szabad mozgáshoz és tartózkodási helye szabad megválasztásához."* [Alaptörvény XXVII. cikk (1) bekezdés]

**Az alkalmazott jogszabályok**

- Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) (Alaptörvény);
- Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.);
- A nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény (Njt.);
- A szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi I. törvény (Szmtv., hatályos: 2007. VII. 1-jétől)
- A külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2001. évi XXXIX. törvény (Idtv., hatálytalan: 2007. VII. 1-jétől);
- A polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény (Nytv.);
- A szépkorúak jubileumi köszöntéséről szóló 255/2008. (X. 21.) Korm. rendelet (Korm. rendelet);
- A szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi I. törvény végrehajtásáról szóló 113/2007. (V. 24.) Korm. rendelet (Szmtv. vhr.);
- A polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 146/1993. (X. 26.) Korm. rendelet (Nytv. vhr.);
- A Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet;
- Az Európai Parlament és a Tanács 2004/38/EK irányelve (2004. április 29.) az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról, valamint az 1612/68/EGK rendelet módosításáról, továbbá a 64/221/EGK, a 68/360/EGK, a 72/194/EGK, a 73/148/EGK, a 75/34/EGK, a 75/35/EGK, a 90/364/EGK, a 90/365/EGK és a 93/96/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről (irányelv);
- Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata;
- Az Európai Unió Alapjogi Chartája

**A megállapított tényállás**

**1. A panaszbeadvány ismertetése**

A bolgár nemzetiségi szószóló azzal kereste meg a hivatalunkat, hogy jelezze, a Korm. rendelet – amely a szépkorúak jubileumi köszöntésével egy élet hosszú munkájának elismerésére hivatott – nem vonatkozik a bolgár nemzetiségi közösséghez tartozókra. Beadványában sérelmezte, hogy közösségük egyik – 1922-ben született – tagja, letelepedett státusszal rendelkező Magyarországon élő külföldiként nem tartozik a Korm. rendelet hatálya alá.

A szószóló levelében kiemelte a kifogásolt jogszabály azon rendelkezését, amely meghatározza, ki tekinthető szépkorú személynek: *„1. § (1) A Kormány Magyarország nevében köszönti a 90., a 95., a 100., a 105., a 110. és a 115. életévüket betöltött, Magyarországon bejelentett lakóhellyel rendelkező*

*a) magyar állampolgárokat,*

*b) a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló törvény (…) szerint a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyeket, amennyiben az e bekezdés szerinti életkor (…) betöltésének időpontjában az Szmtv.-ben meghatározottak szerint a szabad mozgás és a három hónapot meghaladó tartózkodási jogát Magyarország területén gyakorolják [az a)-b) pontban foglaltak a továbbiakban együtt: szépkorú személy].”*

A beadvány szerint a juttatás igénylésekor a KEKKH munkatársa arról tájékoztatta az érintettet, hogy kezdeményeznie kellett volna a BÁH regionális igazgatóságánál, hogy státuszát Bulgária európai uniós csatlakozását követően megváltoztassák.

A szószóló álláspontja az, hogy egy 90 éves idős személynek nem róható fel, ha nem tájékozódott arról, hogy hazája uniós csatlakozását követően rendeznie kell a státuszát. Különösen úgy, hogy e kötelezettség teljesítésére vonatkozó felhívást vagy értesítést nem kapott, így nem is szerezhetett tudomást arról, hogy a BÁH-nál eljárást kellene indítania. Mindezek alapján az érintett személyt hátrány érte azáltal, hogy neki fel nem róható mulasztása miatt elesett az őt életkora alapján megillető jubileumi juttatástól.

A szószóló felhívta a biztoshelyettes figyelmét arra, hogy vélhetően nem egyedi esetről van szó, a probléma több, Magyarországon elismert nemzetiségi közösséghez tartozó személyt érinthet, ezért segítséget kért ahhoz, hogy a bolgár állampolgárságú bevándorolt, letelepedett jogállású személyek adatait a KEKKH adatbázisából kiadják státuszuk rendezése céljából.

A szószóló tájékoztatta a nemzetiségi biztoshelyettest arról, hogy kezdeményezni fogja a hivatkozott Korm. rendelet módosítását, melynek érdekében az emberi erőforrások miniszteréhez fordul.

**2. A KEKKH elnökének válaszlevele**

Tekintettel arra, hogy a panaszbeadvány alapján alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság gyanúja merült fel, felkértük a KEKKH elnökét az ügy vizsgálatára. Kértük, hogy tekintse át a nyilvántartási rendszert az érintett nemzetiségi közösségekhez tartozó (nem magyar állampolgárságú bolgár, görög, horvát, lengyel, német, román, szlovák, szlovén) és egyéb bevándorolt, letelepedett státusszal rendelkező külföldiek vonatkozásában, akiknek jogi helyzetét az anyaországuk vagy származási országuk Európai Unióhoz történt csatlakozását követően rendezni kell. Tájékoztatást kértünk továbbá az anyaországuk uniós csatlakozása által érintett, Magyarországon elismert nemzetiségi közösségekhez tartozó személyek státuszának rendezésére vonatkozó eddigi gyakorlatról, illetve arról, hogy a jelzett probléma megoldására milyen intézkedéseket tart szükségesnek.

A KEKKH elnöke válaszában megerősítette, hogy az egyedi ügyben érintett személy a Korm. rendelet értelmében a 90. születésnapja időpontjában nem minősült szépkorú személynek, mert nyilvántartási jogcíme letelepedett volt, ezért a KEKKH nem állította ki számára a juttatáshoz szükséges jubileumi adatlapot.

Az elnöki tájékoztatás kitért arra, hogy a Magyarország területén tartózkodó külföldi állampolgárok magyarországi tartózkodásának jogcímét az idegenrendészeti hatóság állapítja meg, a KEKKH pedig – az Nytv. vhr. 21. § (9) bekezdésére figyelemmel – az idegenrendészeti hatóság értesítése alapján nyilvántartásba veszi a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek személyi- és lakcímadatait.

Azok a letelepedett, illetve bevándorolt jogállású személyek, akiknek a magyarországi tartózkodási jogcímét anyaországuk vagy származási országuk európai uniós csatlakozása érinti vagy érintette, az idegenrendészeti hatóságnál kezdeményezhetik jogállásuk rendezését.

Álláspontja szerint a probléma megoldásául szolgálhat a Korm. rendelet 1. § (1) bekezdésében meghatározott jogosulti kör módosítása, a köszöntésre és a jubileumi juttatásra jogosultak körének kiterjesztése azokra a letelepedett és bevándorolt jogállású személyekre, akiknek a jogállását anyaországuk vagy származási országuk európai uniós csatlakozása érinti vagy érintette.

A tájékoztatás melléklete tartalmazta azokat az adatokat, amelyek az érintett nemzetiségekre vonatkoznak. E szerint a bevándorolt személyek száma a bolgár, görög, horvát, lengyel, német, román, szlovák, szlovén nemzetiségek körében összesen: 13.812 fő. A letelepedett státuszú személyek száma: 892 fő. Életkori megoszlásukat tekintve a bevándorolt státuszúak között a 90-94 éves korúak száma: 146 fő, a 95-99 évesek száma: 49 fő, a 100 év felettiek száma: 47 fő. A letelepedett státuszú személyek között a 90-94 éves korúak száma: 9 fő, 100 év feletti pedig: 1 fő.

**3. A belügyminiszter tájékoztatásának összefoglalása**

A KEKKH elnökének tájékoztatása szerint a vizsgált személyi kör az idegenrendészeti hatóságnál kezdeményezheti jogállása rendezését az Szmtv. 88. § (4) bekezdése alapján, mely szerint *a letelepedési vagy bevándorlási engedéllyel rendelkező EGT-állampolgár vagy családtag kérelmére – a feltételek vizsgálata nélkül – állandó tartózkodási jogot igazoló okmányt kell kiállítani.* E szabályozással és gyakorlati megvalósításával összefüggésben további információk beszerzését tartottuk szükségesnek.

Figyelemmel arra, hogy a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet 1. Melléklet B) pontja szerint mind a KEKKH, mind a BÁH a belügyminiszter irányítása alatt áll, ezért tőle kértünk részletes tájékoztatást.

A vizsgálat során a következő kérdésekre kerestük a választ:

– a hatósági nyilvántartásokban miként kerültek átvezetésre a hazai nemzetiségi közösségekhez tartozó (lengyel, szlovák, szlovén, román, bolgár, horvát, német, görög) bevándorolt, letelepedett státusszal rendelkező személyek adatai, akiknek a jogi helyzetét az Európai Unióhoz való csatlakozás érintette,

– mi annak a KEKKH által is hivatkozott jogi szabályozásnak az indoka, hogy a vizsgált személyi körnek külön kezdeményeznie kell jogállása módosítását,

– érkezett-e panasz a Belügyminisztériumhoz a bevándorolt, letelepedett jogállású személyek státuszának rendezése tárgyában,

– a problémát mely intézkedésekkel (esetleg jogszabálymódosításokkal) lehetne megoldani.

A belügyminiszter a kérdések kapcsán kitért arra, hogy a Korm. rendelet értelmében **jubileumi köszöntés**ben – és az 1. § (2) bekezdése alapján az azzal járó juttatásban – a Magyarországon bejelentett lakóhellyel rendelkező, az Szmtv. szerint a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek részesülnek, akik a Korm. rendeletben meghatározott életkor betöltésének időpontjában az Szmtv.-ben meghatározottak szerint a szabad mozgás és a három hónapot meghaladó tartózkodás jogát Magyarország területén gyakorolják.

A belügyminiszter véleménye szerint a Korm. rendelet a jubileumi köszöntés és ahhoz kapcsoltan a juttatás feltételeként a szabad mozgás és a három hónapot meghaladó tartózkodás jogát határozza meg, nem pedig a szabad mozgás és tartózkodás jogát igazoló okmány meglétét. Fontosnak tartotta azt is kiemelni, hogy az Szmtv. 24. § (1) bekezdése alapján az EGT-állampolgár részére kiállított okmány csak tanúsítja az állandó tartózkodási jogot – azaz az okmány deklaratív hatályú –, nem pedig keletkezteti azt.

A belügyminiszter arra is rámutatott – amit az Szmtv. indokolása szintén hangsúlyoz –, hogy az irányelv 25. cikk (1) bekezdésének megfelelően a tartózkodási jogot igazoló okmány – a regisztrációs igazolás, a tartózkodási kártya és az állandó tartózkodási kártya – *„birtokolása semmilyen körülmények között nem lehet valamilyen jog gyakorlásának vagy adminisztratív formai követelmény teljesítésének az előfeltétele, mivel a jogosultságot bármilyen más bizonyítási eszközzel tanúsítani lehet."*

Az Szmtv. 88. § (4) bekezdésére figyelemmel a belügyminiszter kiemelte, hogy álláspontja szerint a panaszos korábbi, a nyilvántartásban kezelt letelepedett státuszára, valamint Bulgária 2007. január 1. napján történt európai uniós csatlakozására tekintettel, 90. születésnapja időpontjában a szabad mozgás és az állandó tartózkodás jogával rendelkező személy volt, függetlenül attól, hogy részére az állandó tartózkodási kártyát kiállították-e.

Mindezek alapján a belügyminiszternek az a véleménye, hogy a szépkorúak jubileumi juttatására való jogosultság alanyi jogon megilleti a panaszost, függetlenül attól, hogy a KEKKH nyilvántartásában letelepedett státuszú vagy a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyként szerepel-e.

Részletesen bemutatta a szépkorúak jubileumi köszöntésére jogosultak körének meghatározására vonatkozó eljárásrendet is. A Korm. rendelet 1. § (4)-(7) bekezdéseiben és a 2. §-ában foglaltak értelmében a KEKKH a nyilvántartásából adatokat szolgáltat a Nyugdíjfolyósító Igazgatóság részére mindazon személyekről, akik a tárgyévben töltik be a Korm. rendeletben meghatározott életkort és jogosultak a jubileumi köszöntésre.

Ezt követően a Nyugdíjfolyósító Igazgatóság megküldi a KEKKH részére az azon személyek adatait tartalmazó összesítést, akik esetében nem állnak fenn a Korm. rendeletben meghatározott kizáró körülmények. A KEKKH ezután a Korm. rendeletben meghatározott életkor betöltése előtt 60 nappal egy űrlap megküldésével megkeresi a szépkorú személyeket, akik annak visszaküldésével hozzájárulnak a juttatás folyósításához. A letelepedettként nyilvántartott személyek vonatkozásában a KEKKH nem rendelkezik arra vonatkozó információval, hogy az érintettek jogosultak lennének a szabad mozgás és tartózkodás jogát igazoló okmány kiállítására, de az Szmtv. alapján az ahhoz szükséges kérelmet nem nyújtották be. A belügyminiszter ezzel kapcsolatban kiemelte, hogy a KEKKH csak az általa vezetett nyilvántartásban szereplő adatok alapján tud adatot szolgáltatni.

A panaszolt eset kapcsán azt is leszögezte, hogy a panaszos Bulgária Európai Unióhoz történt csatlakozása következtében ugyan az Szmtv. hatálya alá tartozik, ugyanakkor a hatósági nyilvántartásokban még mindig letelepedett jogállásúként szerepel. Jelezte egyúttal, hogy az Szmtv. 88. § (4) bekezdése alapján a letelepedési és bevándorlási engedéllyel rendelkező EGT-állampolgár vagy családtag kérelmére a feltételek vizsgálata nélkül ki kell állítani az állandó tartózkodási jogot igazoló okmányt. Ilyen tárgyú kérelmet azonban – a válaszadáskor rendelkezésre álló adataik szerint – az érintett vagy családtagja nem terjesztett elő, így állandó tartózkodási jogot igazoló okmányt nem állítottak ki számára, ezért a nyilvántartásokban továbbra is letelepedett jogállásúként szerepel. Felhívta a figyelmet arra, hogy az érintett vagy meghatalmazottja kérelmezheti a BÁH lakóhely szerint illetékes regionális igazgatóságánál az állandó tartózkodási kártya kiállítását.

A vizsgált személyi kör adatainak hatósági nyilvántartásokban történő átvezetésével kapcsolatban arról kaptunk tájékoztatást, hogy az állandó tartózkodási jogot igazoló okmány kiállítása az Szmtv. 88. § (4) bekezdése szerint kizárólag az ügyfél (a letelepedési vagy bevándorlási engedéllyel rendelkező EGT-állampolgár vagy családtag) kérelmére történhet, tekintettel arra, hogy a kérelmezőnek személyazonosító okmánnyal – származási országa szerinti okmányával vagy személyazonosító igazolványával – igazolnia kell személyazonosságát és állampolgárságát. Az Szmtv. 88. § (4) bekezdése szerinti rendelkezésnek tehát az az indoka, hogy az állandó tartózkodási kártya kiállításakor az EGT-állampolgárnak személyazonosító okmány bemutatásával igazolnia kell a személyazonosságát és állampolgárságát.

A belügyminiszter kiemelte, hogy a megjelölt nemzetiségi közösségek esetében akkor lehet a korábbi letelepedett vagy bevándorolt státusz helyett a szabad mozgás és tartózkodás jogát átvezetni a BÁH által vezetett idegenrendészeti nyilvántartásban, ha az ügyfél az illetékes idegenrendészeti szervnél igazolja EGT-állampolgárságát és kérelmezi a szabad mozgás és tartózkodás jogát tanúsító okmány kiállítását. A tájékoztatás szerint a gyakorlatban erre általában akkor kerül sor, amikor az ügyfél a bevándorolt vagy letelepedett státuszt igazoló okmány vagy személyazonosító igazolvány érvényességi idejének lejárta miatt kéri az okmány pótlását. A BÁH regionális igazgatósága ekkor látja el az ügyfelet állandó tartózkodási kártyával.

A vonatkozó jogszabályi rendelkezések kapcsán a belügyminiszter azt is hangsúlyozta, hogy az Nytv. 9. § (2) bekezdés m) pontban foglaltak értelmében a KEKKH látja el a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek személyiadat- és lakcímnyilvántartásba vételével kapcsolatos feladatokat.

Az Nytv.vhr. 21. § (9) bekezdése szerint az idegenrendészeti hatóság haladéktalanul értesíti a KEKKH-t a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek nyilvántartásba vételéhez szükséges személyi- és lakcímadatokról, majd az Nytv.vhr. 12. § (1) bekezdés f) pontja alapján a KEKKH elsőfokú hatósági jogkörében eljárva felveszi ezen személyek személyi- és lakcímadatait a személyiadat- és lakcímnyilvántartásba.

A belügyminiszter a probléma megoldására vonatkozóan arról tájékoztatott, hogy megvizsgálják annak lehetőségét, hogy a központi idegenrendészeti nyilvántartás, valamint a személyiadat- és lakcímnyilvántartás közhitelessége érdekében az – állampolgárság szerinti ország európai uniós csatlakozásából kifolyólag mintegy automatikusan bekövetkező, a letelepedett és a bevándorolt jogállás megszűnésére, illetve a szabad mozgás és tartózkodás jogának keletkezésére vonatkozó – adatok átvezetése a nyilvántartásokban megtörténjen.

**A vizsgálat megállapításai**

**I. A hatáskör tekintetében**

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

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

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés a) pontja alapján a közigazgatási szerv, így a BÁH és a KEKKH az alapvető jogok biztosa és biztoshelyettesei által vizsgálható hatóságnak minősül.

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 folyamatosan figyelemmel kíséri a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak érvényesülését, és az Ajbt. 3. § (2) bekezdése d) pontja alapján közreműködik az alapvető jogok biztosának vizsgálatában.

A konkrét panaszügy vizsgálatát – hivatalból kezdeményezett eljárás keretében – kiterjesztettük a problémakörrel érintett valamennyi hazai nemzetiségi közösséget, valamint a hazánkban letelepedett, bevándorolt státusszal rendelkező, időközben az EU-hoz csatlakozott országokból származó külföldieket érintő szabályozás és az azzal kapcsolatos gyakorlat vizsgálatára.

A preventív alapjogvédelemre is hangsúlyt helyező ombudsmani gyakorlat alapján a biztos és helyettesei a mandátumuk keretei között maradnak akkor, amikor az alapjogi aspektusú vizsgálathoz nélkülözhetetlen módon a konkrét alapjogsérelmek és az azokon alapuló panaszok megelőzése érdekében áttekintik a releváns jogi szabályozás egyes elemeit, feltérképezik és jelzik a jogalkotó szervek felé a normaszöveggel kapcsolatban felmerülő alkotmányossági aggályokat.

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 a közjogi szervezetszabályozó eszköz módosítását, hatályon kívül helyezését vagy kiadását, illetve a jogszabály előkészítőjénél jogszabály előkészítését.

Az Ajbt. tehát feljogosítja az alapvető jogok biztosát és helyetteseit egy adott jogi szabályozás alapjogi szempontú vizsgálatára, valamint a jogszabály hiányosságával összefüggő intézkedések megfogalmazására.

## II. Az érintett alapvető jogok és elvek tekintetében

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

A jelentés megállapításaival összefüggésben ismételten hivatkozunk 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 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. A jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye

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 a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában kimondta, hogy az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése, valamint az Alkotmány 2. § (1) bekezdése azonosan deklarálja az ún. jogállami klauzulát, tehát az eddig kialakított alkotmánybírósági gyakorlat továbbra is relevánsnak tekintendő.

A jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is.

### 2. Tisztességes hatósági eljáráshoz való jog

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, ésszerű határidőn belül intézzék, és a törvényben meghatározottak szerint indokolják. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a közigazgatás törvényessége akkor valósul meg, ha jogilag szabályozott eljárási keretek között működik. Az Alkotmánybíróság számos esetben elvi éllel mutatott rá arra, 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. A tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni.

### 3. A szabad mozgáshoz és a tartózkodási hely szabad megválasztásához való jog

A *mozgásszabadság* fogalma szorosan kapcsolódik a személyes szabadság fogalmához. Eszerint a mozgásszabadság a személyes szabadság egyik fokozata. A személyes szabadság korlátozása ugyanis általában értelemszerűen a mozgásszabadság kisebb vagy nagyobb mértékű korlátozásával jár.[1] A szabad mozgáshoz való jog a helyváltoztatáshoz való jog szabadságát jelenti.

[1] Sári János - Somody Bernadette: Alapjogok. Alkotmánytan II. Osiris Kiadó, Budapest, 2008. 113. o.

*A szabad mozgás és tartózkodás joga* a korábbi Alkotmányban is szereplő személyes szabadságjog volt az 1989. évi XXXI. törvény alapján. Ennek indokolása szerint 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 útiokmányokkal rendelkező külföldiek stb. – belátásuknak megfelelően jogosultak lakóhelyük vagy tartózkodási helyük meghatározására, ebben nem korlátozhatók.

Ezek közül az Alaptörvény az ország elhagyásának jogát 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.*

**4. Az egyenlő bánásmód követelménye**

Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata 18. cikke – A megkülönböztetés tilalma és az uniós polgárság cím alatt – előírja, hogy *a Szerződések alkalmazási körében és az azokban foglalt különös rendelkezések sérelme nélkül, tilos az állampolgárság alapján történő bármely megkülönböztetés.* [2]

Az Európai Unió Alapjogi Chartájának 21. cikk (2) bekezdése ezt erősíti meg, amikor deklarálja, hogy *a Szerződések alkalmazási körében és az azokban foglalt különös rendelkezések sérelme nélkül, tilos az állampolgárság alapján történő minden megkülönböztetés.*[3]

Az Alaptörvény II. cikke arról rendelkezik, hogy az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz. A méltósághoz való jog egyik funkciója az egyenlőség biztosítása. *„[…] Az emberi méltóságban mindenki osztozik, aki ember, függetlenül attól, hogy mennyit valósított meg az emberi lehetőségből és miért annyit."* [4]

Az egyenlő méltóság alapjoga indokolja és tölti meg tartalommal az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében foglalt egyenlő bánásmód követelményét, amelynek értelmében Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékosság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja. Az Alkotmánybíróság ma is helytálló megállapítása szerint *„[…]A megkülönböztetés tilalma arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként (egyenlő méltóságú személyként) kell kezelnie, azaz az emberi méltóság alapjogán nem eshet csorba, azonos tisztelettel és körültekintéssel, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és a kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni.[…]"* [5] Nem minden különbségtétel tilos tehát, hanem csupán az emberi méltósághoz való jogot sértő megkülönböztetések. 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 ítélhető meg. Az Alaptörvény – ahogyan korábban az Alkotmány is – szövegszerűen csak az alapvető jogok tekintetében tiltja a hátrányos megkülönböztetést, az alkotmánybírósági gyakorlat szerint azonban az emberi méltóság sérelmére megvalósuló egyenlőtlen bánásmód tilalma kiterjed az egész jogrendszerre.

**III. Az ügy érdeme tekintetében**

Jelen vizsgálat egyedi panasz alapján indult, a felmerült visszásságok azonban több, Magyarországon elismert és az Európai Unióba belépett anyaországból származó, nemzetiségi közösséghez tartozó külföldi személyt, valamint más letelepedett, bevándorolt státusszal rendelkező, azóta az Európai Unióhoz csatlakozott országból származó külföldit is érintenek, ezért vizsgálatunk megállapításai rájuk is vonatkoznak.

[2] Forrás: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT letöltve: 2016.06.14.
[3] Forrás: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A12012P%2FTXT letöltve: 2016.06.14.
[4] 23/1990. (X. 31.) AB határozat, Sólyom László párhuzamos indokolása
[5] 9/1990. (IV. 25.) AB határozat

Azok a letelepedett, bevándorolt jogállásúként nyilvántartott külföldiek, akiknek a magyarországi tartózkodási jogcímét az európai uniós csatlakozás érintette, és az idegenrendészeti hatóságnál nem kezdeményezték a szabad mozgás és tartózkodás jogát igazoló okmány kiállítását, még mindig letelepedett, bevándorolt jogállású külföldiként vannak nyilvántartva. E státuszt ma már nem lehet elnyerni, mivel azt a jelenleg hatályos jogi szabályozás már nem ismeri, de jelentős lélekszámú csoport szerepel ilyen státuszúként a nyilvántartásokban.

A konkrét ügyben az, hogy a nyilvántartások nem kezelik a szabad mozgás és tartózkodás joga keletkezésének és a letelepedett, bevándorolt státusz megszűnésének tényét, oda vezetett, hogy a panaszos elesett egy alanyi jogon járó juttatástól, és ezen túlmenően feltehetően természetes személyek nagyobb csoportját érintő további visszásságokat is okozhat.

**A szépkorú személyek jubileumi köszöntéséről, a jubileumi juttatásról**

Az Idősügyi Tanács kezdeményezésére az állam 2008 óta biztosítja a szépkorú személyek számára a jubileumi juttatást. A szépkort betöltöttek személyes köszöntésére és az azzal járó okiratra, valamint a jubileumi juttatásra - legkorábban 2009. január 1-jétől - a 90., a 95., a 100., a 105., a 110. és a 115. életévüket betöltött, Magyarországon bejelentett lakóhellyel rendelkező magyar állampolgárok és a szabad mozgás és tartózkodás jogát Magyarországon gyakorlók jogosultak.[6] A juttatás összege a 90. életév betöltésekor 90.000 forint, a 95. életév betöltésekor 95.000 forint, a 100. életév betöltésekor 100.000 forint, a 105. életév betöltésekor 105.000 forint, a 110. életév betöltésekor 110.000 forint, és 115.000 forint a 115. életév elérésekor.

A Korm. rendelet jogosultsági feltételei között szerepel a meghatározott életkor betöltése, a magyarországi bejelentett lakóhely, a magyar állampolgárság vagy az Szmtv.-ben meghatározottak szerint a szabad mozgás és a három hónapot meghaladó tartózkodás jogának Magyarországon történő gyakorlása. E juttatás nem rászorultsági alapú, jövedelemfüggő ellátás, hanem alanyi jogon biztosított, így aki a feltételeknek megfelel, részesül a juttatásban.

A vizsgált Korm. rendelet 1. § (1) bekezdés b) pontja szerint szépkorú személynek tekintendő az, aki az Szmtv. szerint a szabad mozgás és a három hónapot meghaladó tartózkodás jogát Magyarország területén gyakorolja.

Az Szmtv. 1. § (1) bekezdés a) pontjában foglaltak alapján: *Magyarország az e törvényben foglaltak szerint biztosítja a szabad mozgás és tartózkodás jogának gyakorlását a magyar állampolgár kivételével az Európai Unió tagállama és az Európai Gazdasági Térségről szóló megállapodásban részes más állam állampolgárának, továbbá az Európai Közösség és tagállamai, valamint az Európai Gazdasági Térségről szóló megállapodásban nem részes állam között létrejött nemzetközi szerződés alapján a szabad mozgás és tartózkodás joga tekintetében az Európai Gazdasági Térségről szóló megállapodásban részes állam állampolgárával azonos jogállású személynek (a továbbiakban: EGT-állampolgár).*

Az Szmtv. 16. § (1) bekezdés a) pontja szerint: *Állandó tartózkodásra jogosult az az EGT-állampolgár, aki öt éven át megszakítás nélkül, jogszerűen Magyarország területén tartózkodott.*

Álláspontunk szerint a panaszos Bulgária uniós csatlakozására tekintettel 2007. január 1-jétől EGT-állampolgár, mivel pedig öt éven át megszakítás nélkül jogszerűen Magyarországon tartózkodott, állandó tartózkodásra jogosult személynek tekintendő.

Egyetértünk a belügyminiszterrel abban, hogy a Korm. rendelet a szépkorúak juttatásának feltételeként a szabad mozgás és a három hónapot meghaladó tartózkodás jogát határozza meg, nem pedig a szabad mozgás és tartózkodás jogát igazoló okmány meglétét. Abban is azonos az álláspontunk, hogy az Szmtv. 24. § (1) bekezdése alapján az EGT-állampolgár részére kiállított okmány (állandó tartózkodási kártya) csak tanúsítja az állandó tartózkodási jogot – azaz az okmány deklaratív hatályú –, nem pedig keletkezteti azt.

Egyetértünk abban is a belügyminiszter véleményével, hogy a szépkorúak jubileumi juttatására való jogosultság alanyi jogon megilleti a panaszost, függetlenül attól, hogy a KEKKH nyilvántartásában letelepedett státuszú vagy a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyként szerepel-e.

Mindezek alapján megállapítottuk, hogy a panaszos korábbi, a nyilvántartásban kezelt letelepedett státuszára, valamint Bulgária 2007. január 1-jén történt európai uniós csatlakozására tekintettel, a szabad mozgás és állandó tartózkodás jogával rendelkező személy, függetlenül attól, hogy az állandó tartózkodási kártyát kiállították-e számára vagy sem. A szépkorúak jubileumi juttatására való jogosultság tehát alanyi jogon megilleti őt, a KEKKH-nál nyilvántartott státuszától függetlenül.

Az állampolgárság szerinti ország európai uniós csatlakozására tekintettel mintegy automatikusan megszűnik a letelepedett, bevándorolt jogállás, és az érintettek a szabad mozgás és állandó tartózkodás jogával rendelkezőnek minősülnek, mely jog létezése független attól, hogy az érintettek rendelkeznek-e a szabad mozgás és tartózkodás jogát igazoló okmánnyal, különös tekintettel arra, hogy az irányelv 25. cikk (1) bekezdésében foglaltak szerint, annak *„birtoklása semmilyen körülmények között nem lehet valamilyen jog gyakorlásának vagy adminisztratív formai követelmény teljesítésének az előfeltétele, mivel a jogosultságot bármilyen más bizonyítási eszközzel tanúsítani lehet”*. A szabad mozgás és tartózkodás joga tehát az okmányok meglététől függetlenül fennállhat, és az irányelvi rendelkezésnek megfelelően a tartózkodási jogosultságot bármilyen más, arra alkalmas bizonyítási eszközzel bizonyítani lehet.

A Korm. rendelet a jogosultság feltételének meghatározásakor nem írja (és az irányelv értelmében nem is írhatja) elő azt, hogy a szabad mozgás és tartózkodás jogát igazoló okmánnyal kell rendelkeznie a jogosultnak. Az irányelv e szakaszára a belügyminiszter is felhívta a figyelmet.

Az ezzel kapcsolatos hazai szabályozás, valamint a központi idegenrendészeti- és a személyiadat- és lakcímnyilvántartás vezetése során követett gyakorlat azonban aggályos. Az Szmtv. 88. § (4) bekezdése[7] ugyanis azt rögzíti, hogy a letelepedési vagy bevándorlási engedéllyel rendelkező EGT-állampolgár vagy családtag állandó tartózkodási jogot igazoló okmányának kiállítását ugyan feltételek vizsgálata nélkül kell biztosítani, de kizárólag kérelemre indulhat az eljárás. A belügyminiszter azzal indokolta e szabály szükségességét, hogy az EGT-állampolgároknak személyazonosító okmány bemutatásával kell igazolniuk személyazonosságukat és állampolgárságukat az állandó tartózkodási kártya kiállítására vonatkozó kérelem előterjesztésekor.

Azt nem vitatjuk, hogy az okmány kiállítását a személyazonosság és az állampolgárság igazolásához kötik. Rendkívül aggályos azonban, hogy csak a kérelemmel kezdeményezhető okmánykiállítást követően változhat meg a bevándorolt, letelepedett külföldi nyilvántartásban szereplő státusza a szabad mozgás és állandó tartózkodás jogával rendelkező státuszúra.

A konkrét ügy vonatkozásában különösen nem életszerű ez a gyakorlat, mivel a 90 év feletti szépkorú személyek többsége – életkorukból adódóan – vélelmezhetően lejárat nélküli személyazonosító okmánnyal rendelkezik, így az okmányok érvényességi idejének lejárata miatt nem szükséges felkeresniük az illetékes hatóságot. A jubileumi juttatásban részesítés elmaradása megítélésünk szerint közhiteles nyilvántartási rendszerek hiányosságaira is felhívta a figyelmet.

A belügyminiszterrel egyetértve orvoslást igénylő problémaként definiáltuk, hogy jelenleg nem automatikusan, az ügyfél közvetlen részvétele nélkül biztosított az – állampolgárság szerinti ország európai uniós csatlakozása miatt bekövetkezett, a letelepedett és bevándorolt jogállás megszűnésére, és a szabad mozgás és tartózkodás jogának keletkezésére vonatkozó – adatok átvezetése és szükség szerinti összehangolása a központi idegenrendészeti-, és a személyiadat- és lakcímnyilvántartásban. Ezzel összefüggésben sérült az állami nyilvántartások közhiteles voltába vetett bizalom elve is. A közhitelesség elve a 8/1998. (III. 20.) AB határozat szerint harmadik személyekkel szemben fennálló olyan elv, amelyre a jóhiszemű jogok gyakorlása épül, amely alkotmányos jogok garanciájaként is funkcionálhat, és amelynek lényeges tartalma nem korlátozható. (ABH 1998, 883, 885.)

[7] A szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi I. törvény 88. § (4) bekezdés: A letelepedési vagy bevándorlási engedéllyel rendelkező EGT-állampolgár vagy családtag kérelmére - a feltételek vizsgálata nélkül - állandó tartózkodási jogot igazoló okmányt kell kiállítani.

A közhitelesség elve a naprakészség és a valósághűség követelményét is magában foglalja, azaz a közhiteles nyilvántartásoknak mindig valósághű adatokat kellene tartalmazniuk.

Sérült az egyenlő bánásmód követelménye is, mivel objektív szempontokkal nem indokolható az eltérő bánásmód alkalmazása a szabad mozgás és tartózkodás jogát gyakorló uniós polgárok tekintetében annak alapján, hogy származási országuk uniós csatlakozása időpontjában már az ország területén tartózkodtak és más státuszú külföldiként szerepeltek a nyilvántartásokban, vagy a szabad mozgás és tartózkodás jogát gyakorolva, származási országuk uniós csatlakozását követően érkeztek az ország területére, és a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező külföldiként vették őket nyilvántartásba.

Mindezek alapján megállapítottuk, hogy mivel a BÁH-nál vezetett idegenrendészeti-, és a KEKKH-nál vezetett személyiadat- és lakcímnyilvántartás nem kezeli a letelepedett, bevándorolt jogállásúként nyilvántartott külföldiek származási- vagy anyaországának Európai Unióhoz történt csatlakozása tényét, és az emiatt kialakult visszás helyzetet az ügyfél számára javasolt okmányigényléssel kívánja orvosolni – azaz okmány híján nem a szabad mozgás és állandó tartózkodás jogával rendelkező személyekként tartja őket nyilván –, sérült a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelménye, a panaszos tisztességes eljáráshoz fűződő joga és az egyenlő bánásmód követelménye. Amellett, hogy a konkrét ügy kapcsán feltételezhető, hogy számos jogosult elesett a jubileumi köszöntéstől, a nyilvántartott adatok ilyen jelentős mértékű eltérése a valóságtól természetes személyek nagyobb csoportjának körében alapvető jog(ok) sérelméhez vezethet.

**Intézkedéseink**

A közös vizsgálati jelentésben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásság *jövőbeni megelőzése* érdekében az Ajbt. 31. § (1) és 37. § alapján *felkérem*

– *a belügyminisztert,* tegye meg – a közhitelesség alapelvére is figyelemmel – a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy az állampolgárság szerinti ország európai uniós csatlakozásából kifolyólag bekövetkezett, a letelepedett és a bevándorolt jogállás megszűnésére, illetve a szabad mozgás és tartózkodás jogának keletkezésére vonatkozó adatok automatikusan átvezetésre kerüljenek a központi idegenrendészeti-, valamint a személyiadat- és lakcímnyilvántartási rendszerben;

– *az emberi erőforrások miniszterét,* vizsgálja meg – együttműködve a belügyminiszterrel –, hogy a jelentésben foglaltakra és a belügyminiszternek javasolt intézkedésekre is figyelemmel, a szépkorúak jubileumi köszöntéséről szóló 255/2008. (X.21.) Korm. rendelet módosítása indokoltságának, valamint az elmaradt jubileumi juttatások utólagos kifizetésének lehetőségét.

Budapest, 2016. július

Székely László sk. Szalayné Sándor Erzsébet sk.

**Az alapvető jogok biztosának és**
**a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettes**
**Közös jelentése**
**az AJB-520/2016. számú ügyben**

Előadó: dr. Debisso Kinga

**Az eljárás megindítása**

A panaszosok a Budapest XV. kerületi Régi MÁV-telep „műemléki jelentőségű terület védetté nyilvánítási eljárásának" kezdeményezésével kapcsolatosan fordultak az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalához. A beadványban foglaltak szerint a MÁV-telepen élő lakosok egyrészt sérelmezték, hogy a védetté nyilvánítási eljárás megkezdéséről csak az önkormányzat hirdetményéből értesültek, másrészt azt is, hogy az eljárás során csupán iratbetekintési és észrevételezési joguk van, a tulajdonukat érintő változást egyébiránt nem befolyásolhatják. Kifogásolták továbbá, hogy az ott élő lakosságot senki sem tájékoztatta az országos védettség következményeiről, valamint, hogy a műemlékké nyilvánított épületek fenntartásával járó többletköltségek viselése a magántulajdonosok számára jelentős nehézséget jelentene. A panasz alapján felmerült a jogállamiság elve, a tisztességes eljáráshoz való jog, valamint a tulajdonhoz való jog 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.")
- *a tulajdonhoz való jog* (Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdés: „Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár.")
- *a tisztességes eljáráshoz való jog* (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.")

**Vonatkozó jogszabályok**

- az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. tv. (Étv.)
- a világörökségről szóló 2011. évi LXXVII. törvény (Vötv.)
- a kulturális örökség védelméről szóló 2001. évi LXIV. törvény (Kötv.)
- a régészeti örökség és a műemléki érték védelmével kapcsolatos szabályokról szóló 39/2015. (III. 11.) Korm. rendelet (39/2015. Kr.)
- a régészeti örökség és a műemléki érték védelmével kapcsolatos szabályokról szóló 393/2012. (XII.20.) Korm. rendelet[1]
- a régészeti lelőhely és a műemléki érték nyilvántartásának és védetté nyilvánításának, valamint a régészeti lelőhely és a lelet megtalálója anyagi elismerésének részletes szabályairól szóló 13/2015. (III. 11.) MvM rendelet (MvM.r.)
- a régészeti lelőhely és a műemléki érték védetté nyilvánításáról, nyilvántartásáról és a régészeti feltárás részletes szabályairól szóló 80/2012. (XII.28.) BM rendelet[2]
- az építészeti örökség helyi védelmének szakmai szabályairól szóló 66/1999. (VIII. 13,) FVM rendelet (Hvr.)
- a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről szóló 2010. évi CXXXI. törvény Jtv.)

[1] Hatálytalan: 2015. március 12-től
[2] Hatálytalan: 2015. március 12-től

**A megállapított tényállás**

A panasz vizsgálata során megkerestük a Forster Gyula Nemzeti Örökségvédelmi és Vagyongazdálkodási Központot (a továbbiakban: Központ), valamint a Miniszterelnökség Kulturális Örökségvédelemért Felelős Helyettes Államtitkárát (a továbbiakban: államtitkár).

**1.** A jogszabályi környezet tekintetében a kapott tájékoztatások[3] alapján[4] az alábbiakat állapítottuk meg:

A jogszabályok az építészeti örökség többszintű védelmét teszik lehetővé. Az Étv. szerint az építészeti örökség kiemelkedő értékű elemeit nemzetközi (egyetemes), országos (nemzeti) és helyi építészeti örökség részeként kell kijelölni (védetté nyilvánítani), fenntartani, megóvni, használni és bemutatni.[5] A nemzetközi védelemről hazánkban a Vötv., az országos (nemzeti, műemléki) védelemről a Kötv. rendelkezik, a helyi építészeti örökség védelmének kereteit pedig az Étv. és a Hvr. szabja meg, de a települési önkormányzatokra bízza a részletes szabályok kidolgozását. A védetté nyilvánítás mindhárom védettségi szinten közérdeket képvisel.

Az Étv. a helyi építészeti örökségre vonatkozóan indirekt meghatározást alkalmaz: Az építészeti örökségnek azok az elemei, amelyek értékük alapján nem részesülnek országos egyedi műemléki védelemben, de a sajátos megjelenésüknél, jellegzetességüknél, településképi vagy településszerkezeti értéküknél fogva a térség, illetőleg a település szempontjából kiemelkedőek, hagyományt őriznek, az ott élt emberek és közösségek munkáját és kultúráját híven tükrözik, a helyi építészeti örökség részét képezik.[6]

A műemléki értékek védetté nyilvánítására vonatkozó szabályokat a Kötv., a 393/2012. Kr, valamint a BM rendelet tartalmazza. A műemlékvédelemről rendelkező Kötv. meghatározása[7] szerint *műemléki érték: minden olyan építmény, kert, temető, temetkezési hely vagy sírjel, terület (illetve ezek maradványa), valamint azok rendeltetésszerűen összetartozó együttese, rendszere, amely hazánk múltja és a közösségi hovatartozás-tudat szempontjából kiemelkedő jelentőségű történeti, művészeti, tudományos és műszaki emlék, alkotórészeivel, tartozékaival és berendezési tárgyaival együtt*. A Kötv. emellett rögzíti a műemlékvédelem feladatát is: *a műemléki értékek felkutatása, tudományos kutatása, értékelése és számba vétele, dokumentálása, nyilvántartása, védetté nyilvánítása és a védendő műemléki területek meghatározása.*[8] Tehát mindazon építészeti örökség, amely ennek a meghatározásnak megfelel – az építészeti értékek mellett a kiemelkedő jelentőség megléte, bizonyítása esetén – a kulturális örökség részét képezi, és védetté nyilvánítható.

A műemlékké nyilvánítást bárki kezdeményezheti, vagy hivatalból is megindítható. A műemléki érték megállapítása, vizsgálata, dokumentálása (összességében: előkészítése) a kormányrendeletben meghatározott szerv feladata.

A 393/2012. Kr. 16. § (3) bekezdése szerint a védelem alá vonni tervezett műemléki jelentőségű területen és történeti táj területén álló ingatlanok tulajdonosait a védetté nyilvánítás előkészítésének megindításáról a Központ megkeresésére az érintett ingatlan fekvése szerinti települési önkormányzat a helyben szokásos módon (hirdetmény útján) értesíti.

Az államtitkár tájékoztatása szerint a betekintési jogra vonatkozóan a kezdeményezőnek küldött, a kezdeményezést nyugtázó válaszlevélben is figyelemfelhívás történik.

---

[3] A Forster Gyula Nemzeti Örökségvédelmi és Vagyongazdálkodási Központ 160/313-2/2014. iktatószámú levele, valamint a Miniszterelnökség Kulturális Örökségvédelemért Felelős Helyettes Államtitkárának I-1/ME/5942/5 (2014) iktatószámú levele

[4] A tájékoztatások megadását követően a jogszabályi környezet a 39/2015. Kr, valamint az MvM.r. megalkotásával megváltozott.

[5] Étv. 56. § (2) bekezdés

[6] Étv. 57. § (1) bekezdés

[7] Kötv. 7. §-ának 17. pontja

[8] Kötv. 28. § a) pontja

A dokumentációba történő betekintés annak elkészültétől a rendelet hatályba lépéséig tart, azonban a megkereséssel élő ügyfelek számára a jogszabály további jogosultságokat nem biztosít. (A hatályba lépést követően a dokumentáció a közhiteles nyilvántartásba kerül, ahonnan hatósági igazolás formájában kérhetők adatok a továbbiakban.)

Az államtitkár indokoltnak tartja a védettség előkészítése során a partnerségi viszony kialakítását. Ennek érdekében a BM rendelet kiegészült az új 2/A. § és 2/B. §-okkal. A 2/B. § (7) bekezdése az új kezdeményezéseknél előírja a polgármester véleményének kikérését. További partnerségi lépésként a módosítás alatt lévő örökségvédelmi jogszabályokban a tervek szerint már a tulajdonos véleményét is ki kell kérni. A vélemények nem ügydöntőek, azonban így nagyobb hangsúlyt kapnak a helyi érdekek, a rendeletalkotás során tett egyéb észrevételek mellett.

Az érintettek észrevételeire válaszadás történik az előkészítés során, a miniszteri döntés meghozatala előtt. A műemléki értéket az előkészített dokumentáció alapján a szakterületért felelős miniszter rendelettel nyilvánítja műemlékké.

A műemléki érték védetté nyilvánításának előkészítése a Jtv.-vel összhangban történik, az általános egyeztetés mellett a 393/2012. Kr. és a BM rendelet alapján érintetteknek minősülők személyesen (egyedi védelem esetében) vagy hirdetmény útján (területi védelem esetében) lényegében a Jtv. szerinti közvetlen egyeztetésben is részt vesznek, véleményüket megküldhetik, arra választ kapnak és érdemi észrevételeik figyelembevételre kerülnek.

**2.** A kapott válaszok alapján a konkrét eljárással összefüggésben az alábbi tényállást állapítottuk meg:

A Központ véleménye szerint a hirdetményi úton megtörtént értesítés a hivatkozott 393/2012. Kr.- ben foglaltaknak megfelel, mivel a védetté nyilvánítási dokumentáció a MÁV lakótelep műemléki jelentőségű területként történő védetté nyilvánítására tesz javaslatot, azaz ebben az esetben a műemléki jelentőségű területen álló ingatlanok tulajdonosait hirdetmény útján kell értesíteni.

A BM rendelet határozza meg[9] a műemléki érték védetté nyilvánítási dokumentációjának kötelező tartalmi elemeit, amelynek a jelen ügyben készült védetté nyilvánítási dokumentáció a Központ véleménye alapján megfelel. A panaszban foglaltakkal összefüggésben a Központ kiemelte, hogy a dokumentációnak nem kell tartalmaznia arra vonatkozóan tájékoztatást, hogy a védetté nyilvánítás a műemléki jelentőségű területen elhelyezkedő ingatlanok tulajdonosai számára milyen többletkötelezettségekkel jár, a többletkötelezettségeket ugyanis a jogszabályok határozzák meg. A védetté nyilvánítás előkészítése során az elkészített dokumentációba betekinthetnek és észrevételt tehetnek mindazok, akik a védetté nyilvánítási eljárásról értesültek.[10] A Központ tájékoztatása alapján ezt a jogosultságot az eljárás során az érintettek számára biztosították.

Az államtitkár tájékoztatása szerint a beérkezett észrevételekre a Hivatalnak írt tájékoztatással egyidejűleg választ küldött. Ezzel kapcsolatosan megjegyezte, hogy *„az a vélemény, amely érdemi kifogást emel és megalapozott, az figyelembevételre kerül. Az észrevételt tevők nagyobb érdekcsoportot képeznek a MÁV-telep lakosain belül, így a műemlékké nyilvánítás indokoltságát ismételten meg fogom vizsgálni. A védettség velejáróiról jogszabályok rendelkeznek, így azok nyilvánosak és bárki számára megismerhetőek. Azonban a műemlékvédelemben érvényesítendő, napirenden lévő szemléletváltás, az említett partnerségi viszony kiépítésének szándéka mentén indokoltnak tartom a területi védelem esetén csoportos tájékoztatás nyújtását, akár lakossági fórum keretében, amelyen minden további érdemi kérdésről mód nyílik egyeztetni. A változó örökségvédelmi jogszabályokban – összhangban a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvénnyel és az Étv. 53/C. § (1) bekezdésével – ha az érintettek köre meghaladja az ötven főt, közmeghallgatás fog előírásra kerülni.”*

[9] BM rendelet 4. § (1) bekezdés
[10] BM rendelet 4. § (3) bekezdés

Az országos védettség és a helyi védettség elkülönítésének szempontjaira vonatkozóan a Központ az alábbi tájékoztatást adta.

A Fővárosi Önkormányzat a MÁV-telepet épületegyüttesként helyezte helyi védettség alá.[11] Az országos védetté nyilvánításról szóló döntés meghozatala, és jelen esetben annak a kérdésnek az eldöntése, hogy a MÁV-telep rendelkezik-e a helyi védettséget meghaladó, magasabb szintű védettséget igénylő értékekkel – a dokumentációban foglaltak alapján – a miniszter hatáskörébe tartozik. A műemléki értékké nyilvánítás alapját a műemléki értéknek a Kötv. értelmező rendelkezéseiben rögzített meghatározása képezi: műemléki érték minden olyan építmény, kert, temető vagy temetkezési hely, terület (illetve ezek maradványa), valamint azok rendeltetésszerűen összetartozó együttese, rendszere, amely hazánk múltja és a közösségi hovatartozás-tudat szempontjából kiemelkedő jelentőségű történeti, művészeti, tudományos és műszaki emlék, alkotórészeivel, tartozékaival és berendezési tárgyaival együtt. Az országos és helyi védelem elhatárolására vonatkozóan a törvényi definícióban szereplő „kiemelkedő jelentőség” megmutatkozhat:

a) a védendő emlék korában;
b) a védendő emlék létrehozásában megnyilvánuló közösségi akaratban;
c) a védendő emlék egyediségében;
d) a védendő emlék tipikusságában;
e) a védendő emlék létrehozásának építéstechnika-történeti vonatkozásában;
f) a védendő emléknek a környezetével összefüggésében;
g) a védendő emlékhez kapcsolódó különleges eszmei-szellemi vonatkozásokban;
h) az esetleg jórészt átalakított emlék fenti szempontok szerint különleges értéket jelentő részletében;
i) az emlék védett, illetve védendő együtteshez való tartozásában.

A védetté nyilvánítás dokumentáció megállapításai szerint a régi MÁV-telepet történeti, építészeti értékei a kiemelkedő jelentőségű épületegyüttesek közé emeli, ezért a műemléki jelentőségű területként (MJT) történő védelmét javasolja. A dokumentáció felhívja a figyelmet hogy a fővárosi területi védelem, illetve a rendelet előírása eddig nem tudták megfelelően megvédeni a telep értékeit. A dokumentáció megállapításai szerint a rákospalotai MÁV-telep a Magyar Államvasutak által a MÁV Istvántelki Főműhelye alkalmazottainak épített kislakásos telep, amely a rácsos utcahálózat szerint szervezett ingatlanokon, típustervek szerint, többféle alaprajzzal létesült egy- illetve kétemeletes lakóházból (társasházak), valamint középületekből (ref. templom, vásárcsarnok, mentőállomás, csendőrőrs, iskola, óvoda, tisztviselőház) álló, lényegében önálló kisváros jellegű telep. Létesítése kiemelkedő példája az államköltségen épített munkáslakás-telepeknek, amelynek létesítése két ütemben, a MÁV saját tervezői által készített egységes tervek szerint történt.

A tájékoztatások a védetté nyilvánítási dokumentáció érvelését idézték: *„A máig szinte érintetlenül fennmaradt építési struktúra hitelesen tükrözi az egykor a MÁV alkalmazásában álló tervezői gárda felkészültségét és teljesítményét a kialakított település és telekszerkezet vonatkozásában. A struktúrához választott szecessziós stílus a modernség jegyét kölcsönözte az együttesnek. A MÁV lakótelep a társadalom egy meghatározott hivatású csoportjának, a vasutasoknak sajátosan szerkesztett élettere, lakóhelye a 20. század elejéről. A speciálisan strukturált és felépített hivatás szerinti szerveződés magas szinten megfogalmazott építészeti struktúrát volt képes létrehozni a lakóhely vonatkozásában is, ami a maga nemében sajátos példája az emberek egy csoportja és lakóhelye kapcsolatának (lásd még a bányászkolóniák településképének megformálását). A közösség viszonylagos zártsága a település szövetében egyfajta zárványt alkotott, és ez a településképben a mai napig érvényre jut. E zárvány, mag, noha a fejlődésétől idegen beavatkozással metszették át (M3), teljes értékűként reprezentálja a vasút intézményrendszerének egy különleges szegmensét.*

[11] A főváros városképe és történelme szempontjából meghatározó épített környezet védelméről szóló 54/1993. (1994.11.1.) Főv. Kgy. rendelettel.

*A telep divatos lakóhellyé válása következtében a telep lakosságának összetétele cserélődőben van, amelynek folytán csökken a helyi identitással rendelkezők száma, ez pedig a lokálpatrióta magatartást csökkentő tényező, a telep egységes megjelenésének és egyéb értékeinek megőrzését gyengíti. Az újabb vagy akár a régi tulajdonosok közül sokan nincsenek tisztában a településrész értékeivel és pusztán saját egyéni szempontjaik szerint alakítják át környezetüket. Az elhagyott lakások, elhanyagolt kertek, az értékőrző szemléletet nélkülöző átalakítások, nyílászáróknak az eredetitől eltérőre cserélése jelzik az értékek erodálódását, pusztulását. Gyakori a házaknak kizárólag az egyes lakásokhoz kötődő külső hőszigetelése a homlokzatok egységének megbontásával."*

Ennek megfelelően a védetté nyilvánítási dokumentáció a védelem céljaként határozza meg a *„település- és telekszerkezet, a történelmileg kialakult telekhasználat lenyomatának megóvását, az épületek értékőrző helyreállításának biztosítását az érvényes épületenergetikai szabályok és fenntarthatósági szempontok figyelembevételével."*

**3.** A műemléki védelemmel összefüggő költségekkel, valamint az értékvédelmi támogatástól való eleséssel összefüggésben az államtitkár az alábbiakat válaszolta:

A védelem két szintje szabályozásának Étv. és Hvr. szerinti szétválasztása érdekében a Budapest főváros építészeti örökségének fővárosi helyi védelméről szóló 37/2013. (V. 10.) Főv. Kgy. rendelet 6.§ (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy: *„Amennyiben helyi egyedi védettségű építményt országos egyedi műemléki védelem alá helyeznek, vagy helyi területi védettségű épületegyüttest országos területi védelem alá helyeznek, a Közgyűlés a helyi egyedi védettségű építmény vagy a helyi területi védettségű épületegyüttes helyi védelmét megszünteti."* A hatályos szabályozás ugyan az azonos típusú (egyedi, területi) védelmek esetén kizárja a kettős védelmet, de a műemléki területi védelem (műemléki jelentőségű terület - MJT) mellett nem zárja ki a helyi egyedi védelmet.[12] Tehát ebből következően a műemléki területi védelem alatt álló, helyi egyedi védelemben részesülő építészeti örökség helyi értékvédelmi támogatásban részesíthető. A kettős védelem kizárása az egyértelmű eljárások érdekében érthető, ugyanakkor szakmai alapokon nem választhatók szét egyértelműen a kétféle védelmi szint tárgyai, ugyanis ha egy építmény történeti, művészeti, tudományos vagy műszaki szempontból országos jelentőséget képvisel, még lehet az adott térség vagy település identitásának – hagyományainak, kultúrájának – meghatározója is. Az adminisztratív jellegű szétválasztás miatt azonban a települési önkormányzatok rendre kizárják a műemlékeket a helyi építészeti érték támogatásából, mivel az Étv. 57. §-ára alapozva a helyi védelemről szóló Önkormányzati rendeletek a helyi védelem fennállásához kötik az értékvédelmi támogatást, habár a műemlékeknek a helyi támogatásból történő kizárása csak implicite van benne az Étv.-ben. Így viszont sok településen éppen a legjelentősebb, a településkép szempontjából meghatározó helyen álló műemlék épületek nem részesülhetnek helyi támogatásban.

A Főváros XV. kerülete 2012-ben alkotta meg a helyi védelem szabályait a Budapest, XV. kerület építészeti és városszerkezeti értékeinek helyi védelméről szóló 36/2012. (IX.28.) önkormányzati rendelettel, amelynek 11. §-a rendelkezik a helyi egyedi védettségű épületek értékvédelmi támogatásáról. Így a kerületnek módjában állna helyi egyedi értékvédelemben részesíteni a MÁV telep egyes kiemelkedő értékű épületeit – az országos területi védelem mellett is – amelyhez felújítási támogatást is tudna biztosítani.

A telep értékvédő civil szerveződései, lakosai a fővárosi értékvédelmi támogatási lehetőségtől történő eleséstől tartanak, viszont nem élnek a kerületi helyi védelem lehetőségével, amely hasonlóképpen nyújt értékvédelmi támogatást. Az államtitkár véleménye szerint a megoldást a helyi egyedi védelemre tett javaslatokban kellene keresniük, nem pedig a szakmailag megalapozott területi műemléki védelem elutasításában.

[12] Az Étv. 57. § (2) szerint ugyanis az országos területi műemléki védelem az egyes ingatlanokon fennálló helyi egyedi védelem hatályát nem érinti.

Ugyanakkor a műemléki védelem esetében is vannak pályázati lehetőségek, ami nagyobb esélyt jelent a telep pályázói számára.

A műemlékekre adható pályázati forrásfelhasználás lehetőségeit behatárolják az Európai Unió által előírtak és az operatív programok államilag meghatározott tematikája. Közvetlenül műemlékvédelemre szolgáló hazai forrás leginkább pályázati formában érhető el (pl. NKA, fővárosi értékvédelem), ritkábban ugyan, de ilyen jellegű volt a Vidékfejlesztési Minisztérium által kiírt „Vidéki örökség megőrzése" pályázat, amelynek volt műemlékre elnyerhető, illetve helyi védett építészeti örökség megóvására szolgáló változata is. Jelenleg műemléki helyreállításra adható hazai pályázati lehetőség nincsen, de a Miniszterelnökség szándéka szerint a közeljövőben újra lesz. Azonban EU-s pályázati forrásból jelentős összegek állnak rendelkezésre műemlékhez kapcsolódó beruházásokhoz, például energetikai pályázatok, turisztikai attrakció fejlesztési pályázatok révén, amelyek keretében jelentősebb összegek kerültek megítélésre az elmúlt években. Tervezik továbbá a műemlékekre vonatkozó komplex ösztönző rendszer bevezetését a közeljövőben.

**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 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 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 megfelelőségét is.

Ezért alapvetőek a jogbiztonság alkotmányos követelménye szempontjából az eljárásjogi garanciák. Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alkotmányosan a jogintézmények.[13]

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."[14]

**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 Unió Alapjogi Chartája 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.[15] 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,[16] 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.[17]A tisztességes eljárás követelménye a hatósági ügyek intézése során túlmutat az eljárás legalitásán. Az Alaptörvény XXIV. cikkének érvényesüléséhez nem elegendő, ha a hatóságok betartják az ügy elintézésére irányadó anyagi és eljárási jogszabályokat, hanem szükséges az is, hogy mind az egyedi ügyintézés, mind az arra irányadó jogszabályok segítsék az ügyféli jogok érvényesülését. A jogállamiság és az abból fakadó tisztességes eljárás követelményének nem csak a szabályozási szinten, hanem a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában is folyamatosan érvényesülnie kell.

---

[13] 75/1995. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1995, 376, 383.
[14] 56/1991. (XI.8.) AB határozat
[15] 14/2004. (V. 7.) AB határozat
[16] 2/2000. (II. 25.) AB határozat
[17] 6/1998. (III. 11.) AB határozat

**3.** Az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése szerint mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. Az Alkotmánybíróság korábbi döntéseiben[18] 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 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. Rögzítette továbbá, hogy „Az alapjogként védett tulajdon tartalmát a mindenkori (alkotmányos) közjogi és magánjogi korlátokkal együtt kell érteni".[19] A törvényalkotó a tulajdonhoz való jog alapján mindig köteles tiszteletben tartani azokat a jogosítványokat, amelyeket korábban ő maga alakított ki alkotmányos értelemben vett tulajdonként.[20] Az Alkotmánybíróság kimondta,[21] hogy „(…) a tulajdonhoz való jog védelmére kialakított gyakorlata megfelel az 1993. évi XXXI. törvénnyel kihirdetett, az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény (a továbbiakban: Egyezmény) első kiegészítő jegyzőkönyve 1. cikkében foglaltaknak, és összhangban áll az Emberi Jogok Európai Bíróságának (a továbbiakban: Bíróság) határozataiban kifejtett elvekkel." Az Egyezmény 1. cikke szerint minden természetes vagy jogi személynek joga van javai tiszteletben tartásához. Senkit sem lehet tulajdonától megfosztani, kivéve, ha ez közérdekből és a törvényben meghatározott feltételek, valamint a nemzetközi jog általános elvei szerint történik.

A testület rámutatott arra, hogy „a közérdek fogalmát a Bíróság tágan értelmezi. (…) A tulajdonjog korlátozásánál a Bíróság állandó gyakorlata szerint ugyanazokat a követelményeket kell alkalmazni, mint amelyeket az Egyezmény a tulajdonjog elvonására meghatároz. Ez azt jelenti, hogy a korlátozás csak akkor fogadható el, ha az okozott sérelem arányos a közérdeket szolgáló előnnyel. (…) Az arányosság kérdésénél a Bíróság széles körben vizsgálja az összefüggéseket és ezen az alapon megállapította az Egyezmény megsértését olyan esetben, amikor a tulajdonjog korlátozásánál az állammal szemben való fellépésre nem volt lehetőség, megfelelő jogvédelmet szolgáló eljárási szabályokat nem dolgoztak ki."

Az Alkotmánybíróság a határozatában példaként idézi a Bíróságnak egy lengyel ügyben 2004-ben hozott elvi határozatát, amely a konkrét jogsérelem megállapításán túl a jogrendszer alapvető hiányosságát is kiemelte: a Bíróság szerint Lengyelország nem rendelkezett a jogvédelmet szolgáló megfelelő eljárásról a tulajdonjog sérelme esetére, ezért felhívta a tagállamot a megfelelő jogi és közigazgatási lépések megtételére. Ugyanezt a megoldást alkalmazta a Bíróság 2006-ban egy másik lengyel ügyben, amelyben a jogrendszer hiányosságát abban jelölte meg, hogy nem állnak rendelkezésre olyan eljárási és egyéb jogintézmények, amelyek megakadályoznák a tulajdonjog önkényes és kiszámíthatatlan megsértését ezért ismételten felhívta a lengyel államot az arányosságot biztosító jogi megoldás kidolgozására.

Legvégül az Európai Unió Alapjogi Chartája 17. 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."

[18] 64/1993. (XII. 22.) és 13/1998. (IV. 30.) AB határozatok
[19] 64/1993. (XII. 22.) AB határozat
[20] Az Alkotmány kommentárja I., Századvég Kiadó, Budapest, 2009., 459. o.
[21] 42/2006. (X. 5.) AB határozat

**III. A vizsgált ügy tekintetében**

**III.1. A MÁV-telep műemlékké nyilvánítási eljárása**

A beérkezett tájékoztatások, valamint az azokhoz csatolt iratok alapján a konkrét műemléki érték védetté nyilvánítási eljárásával összefüggésben megállapítható, hogy a Központ eljárása, így különösen az érintettek értesítése a hatályos jogszabályoknak megfelel, ezen túl a Központ a beérkezett észrevételt tevő lakosoknak levélben válaszolt.

A MÁV-telep örökségvédelmi jelentőségének megítélése – amely szerint a MÁV-telep örökségvédelmi szempontból országos, avagy helyi értéket képvisel – szakmai, valamint szakmapolitikai kérdés, amelyben nem foglalhatunk állást. Az államtitkár levelében megjegyezte, hogy *„az észrevételt tevők nagyobb érdekcsoportot képeznek a MÁV-telep lakosain belül, így a műemlékké nyilvánítás indokoltságát ismételten meg fogom vizsgálni."*

*Fentiekre tekintettel a konkrét ügyben a Központ eljárásával összefüggésben alapvető joggal összefüggő visszásság nem merült fel.*

**III.2. A védetté nyilvánítás eljárás hatályos szabályai**

A tájékoztatások megérkezését követően a jogszabályi környezet átalakult, hatályba lépett a 39/2015. Kr., valamint az MvMr.

Az új szabályozás szóban forgó rendelkezései alapján a nyilvántartott műemléki érték műemlékké nyilvánításának előkészítéséről értesíteni kell az érintett ingatlannal rendelkezni jogosultat, a védetté nyilvánítás kezdeményezőjét, a hatóságot, más jogszabály alapján is védett vagy védendő műemléki érték esetében a hatáskörrel rendelkező illetékes hatóságot, a tervezett műemléki környezet területén fekvő ingatlan tulajdonosát, valamint a természetvédelmi kezelésért felelős szervet, ha a védelemre tervezett történeti kert, történeti táj, műemléki jelentőségű terület, műemléki környezet országos jelentőségű védett természeti területen helyezkedik el.[22]

A védelem alá vonni tervezett területen álló ingatlanok tulajdonosait a műemlékké nyilvánítás előkészítésének megindításáról a Hivatal megkeresésére az érintett ingatlan fekvése szerinti települési önkormányzat hirdetmény útján értesíti.[23] Ha az előkészítés alatt álló területi védelem ötven tulajdonosnál többet érint, a Hivatal a települési önkormányzat bevonásával szervezett közmeghallgatás keretében tájékoztatást ad.[24]

A nyilvántartott régészeti lelőhely és a nyilvántartott műemléki érték védetté nyilvánítására, valamint a védettség megszüntetésére irányuló kezdeményezést a Hivatalnak[25] kell benyújtani. A kezdeményezés közérdekű bejelentésnek[26] minősül. A kezdeményezés hivatalból is indulhat.[27] A miniszter a kezdeményezés alapján határidő kitűzésével elrendeli a védetté nyilvánítás előkészítésének megindítását, vagy védetté nyilvánítási dokumentáció készítésének mellőzésével megtagadja a védetté nyilvánítást.[28]

A szabályozás – az államtitkár tájékoztatásának megfelelően – új rendelkezésként[29] tartalmazza, hogy nyilvántartott műemléki érték védetté nyilvánításának előkészítése során a Hivatal legkésőbb a Kötv. 29. § (3) bekezdése szerinti értesítést[30] megelőzően kikéri az érintett nyilvántartott műemléki érték szerinti illetékes települési – a fővárosban a fővárosi

[22] 39/2015. Kr. 28. § (5) bekezdés a) - f) pont
[23] 39/2015. Kr. 28. § (6) bekezdés
[24] 39/2015. Kr. 28. § (7) bekezdés
[25] Az MvMr. 2. § (2) bekezdése alapján a Forster Gyula Örökségvédelmi és Vagyongazdálkodási Központ.
[26] A Hivatal AJB-4212/2015. iktatószámon vizsgálatot folytat egy műemlékvédelmi eljárás ügyében, amely felöleli a kezdeményezés közérdekű bejelentésnek történő minősítését is.
[27] MvMr. 7. § (1) bekezdés
[28] MvMr. 7. § (6) bekezdés a) és b) pont
[29] MvMr. 8. § (3) bekezdés
[30] A Kötv. 29. § (3) bekezdése szerint a védelem alá vonni tervezett műemléki jelentőségű területen, műemléki környezetben és történeti táj területén álló ingatlanok, valamint nyilvántartott műemléki érték ingatlanának tulajdonosait és a jogszabályban meghatározott egyéb érintett személyeket és szervezeteket jogszabályban meghatározott módon értesíteni kell a műemlékké nyilvánítás előkészítésének megkezdéséről.

kerületi vagy a Margitsziget esetén a fővárosi – önkormányzat polgármesterének, valamint a nyilvántartott műemléki érték tulajdonosának vagy tulajdonosai többségének véleményét a védetté nyilvánítással kapcsolatban.

Az eljárási szabályok szerint a védetté nyilvánítás előkészítése során a Hivatal értesíti a védetté nyilvánításra javasolt ingatlannal rendelkezni jogosultat.[31] Az értesítés formája tekintetében a nyilvántartott műemléki érték vagy védetté nyilvánítandó műemléki terület esetén a Hivatal a Korm. rendeletben meghatározott módon[32] folytatja le az értesítést.[33] Az értesítésről a védetté nyilvánítás előkészítésének megindításától számított 15 napon belül kell intézkedni.[34]

A tulajdonos eljárásbeli jogosítványait is az MvMr. tartalmazza. A védetté nyilvánítás előkészítése során *észrevételt tehet*, és a *dokumentációba betekinthet*, aki a védetté nyilvánítási eljárás megindításáról értesült, valamint akinek az adott ingatlanra vonatkozó jogát a védelem érinti.[35]

### III.3. A védetté nyilvánítás eljárási szabályaival összefüggő aggályok

A panaszban foglaltak alapján az eljárási szabályokat érintően három kifogás állapítható meg: a hirdetményi kézbesítés ténye, az észrevételezés és az iratbetekintés időbeliségének bizonytalansága, illetve a megküldött észrevételek sorsa (figyelembevétele, az arra történő válaszadás). Ezekre vonatkozóan az új jogszabályi környezet nem tartalmaz lényeges változtatást, így az aggályos pontok a hatályos rendelkezések esetében is fennállnak.

1. A védetté nyilvánítás – amellett, hogy az elidegenítési és terhelési részjogosítványt nem érinti – korlátozza a tulajdonhoz való jogot, valamint a tulajdonosokra vonatkozóan az ingatlan fenntartása szempontjából többlet-kötelezettségekkel jár.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint[36] a tulajdonhoz való jog nem korlátozhatatlan, az alkotmányos tulajdonvédelem terjedelme mindig konkrét; függ a tulajdon alanyától, tárgyától és funkciójától, illetve a korlátozás módjától is. A korlátozás csak akkor fogadható el, ha megfelel a szükségesség-arányosság[37] alkotmányos követelményének, vagyis ha az okozott sérelem arányos a közérdeket szolgáló előnnyel. Fontos ebben az esetben is, hogy az állammal szemben legyen lehetőség a fellépésre, így biztosított legyen a megfelelő jogorvoslat, legyenek kidolgozott, a jogvédelmet szolgáló eljárási szabályok.

A védettséggel járó, tulajdont érintő erős befolyásoltság miatt kiemelt fontosságú, hogy az érintett ingatlanokkal rendelkezni jogosultak *értesüljenek* a műemléki érték védetté nyilvánításának megkezdett folyamatáról.

A hirdetményi kézbesítésről szóló jelentés[38] a hatósági eljárásokra vonatkozóan az alábbi megállapításokat tartalmazza: *Az ügyféli minőség megállapítása a hatósági eljárás egyik legfontosabb kérdése és a tényállás tisztázásának alapja, hiszen a közigazgatási hatóság az adott ügy intézésekor az ügyfelet (ügyfeleket) érintő jogot vagy kötelességet állapít meg. (…) Ennek megfelelő felderítése, tisztázása alapja és feltétele a szabályosan lefolytatott hatósági eljárásoknak.* Egy buszmegálló kialakításával összefüggésben kiadott ombudsmani jelentés[39] szerint pedig: *„A Ket. előterjesztői indokolása az ügyfél értesítése kapcsán hangsúlyozza, hogy annak indoka az, hogy az ügyfél tudjon róla, hogy őt érintő eljárás folyik valamelyik közigazgatási hatóságnál." Ez az előírás azon túl, hogy a hatóság oldalán jelentkező eljárási kötelezettséget jelent, alapjogi garancia is az ügyfél szempontjából."*

---

[31] MvMr. 8. § (4) bekezdés
[32] ld. a fentebb idézett 39/2015. Kr. 28. § (6) bekezdést
[33] MvMr. 8. § (6) bekezdés
[34] MvMr. 8. § (7) bekezdés
[35] MvMr. 9. § (4) bekezdés
[36] 42/2006. (X. 5.) AB határozat
[37] Alaptörvény I. cikk (3) bekezdés
[38] AJB-4682/2013. ügyszámú jelentés
[39] AJB-8334/2012. ügyszámú jelentés

A műemléki érték védetté nyilvánítási eljárás nem hatósági eljárás, hanem jogszabály előkészítési folyamat. A kettő ugyanakkor jól párhuzamba állítható egymással abból a szempontból, hogy az eljárás végén esetlegesen megalkotandó jogszabály az érintett ingatlanokkal rendelkezni jogosultakra vonatkozó jogokat és kötelezettségeket tartalmaz.

A vezetékjog utólagos bejegyzésének gyakorlatáról készült ombudsmani jelentés[40] a hatósági döntésekkel kapcsolatban – de az értesítésekre is vonatkoztathatóan – a következőket tartalmazza: *A hirdetményi kézbesítés szabályaival kapcsolatosan rá kívánok mutatni arra, hogy a döntések ilyen módon való közlése kényszerközlés, atipikus, ritka közlési forma, amely csak kivételesen alkalmazható. A hirdetményi kézbesítés valójában hirdetményi értesítés hatósági döntéshozatalról, tehát eljárásjogi fikció. Célja, hogy az ilyen módon értesülő személyeken keresztül a többi címzetthez is eljusson a döntés, vagyis közvetve akár minden ügyfélhez is, még ha erre minimális is az esély. Főszabály szerint ugyanakkor a hatóságnak mindent meg kell tennie annak érdekében, hogy az ügyfelet megtalálja, és a döntést közvetlenül neki kézbesítse. Ennek hiányában ugyanis csorbulnának az ügyféli jogok, kiüresedne a jogorvoslathoz való jog.*

Hivatalunkhoz beadvány érkezett egy – a Budapest X. kerület Kőbányai Önkormányzat rendelete alapján – helyi védettség alá helyezett ingatlant érintően. A vizsgálat során kiadott jelentés[41] szerint: *A helyi védetté nyilvánításhoz hasonló jogintézmény, a természetvédelmi védettség kapcsán az Alkotmánybíróság több esetben is foglalkozott az állami tulajdon és/vagy magántulajdon alkotmányossági kérdésével, a magántulajdon természetvédelmi célú korlátozhatóságával. Többször is megerősítette, hogy a természet védelme olyan hosszú távú közérdek, mely miatt a tulajdonhoz fűződő magánérdek korlátozható, és az alkotmányossági kérdés az, hogy milyen esetben kell a tulajdonos számára kártalanítást biztosítani. Fontosnak tartotta továbbá a védettség tényének ingatlan-nyilvántartásba történő bejegyzését a megismerhetőség biztosításának érdekében. Az Alkotmánybíróság arra is felhívta a figyelmet, hogy egy terület védetté nyilvánítása jelentős többletkötelezettséget ró az ingatlan tulajdonosára, használójára, a kötelezettség megszegése bizonyos esetben büntetőjogi felelősséget is von maga után, ugyanakkor a védettség miatti tulajdonkorlátozást nem tartotta aránytalannak, illetve alkotmányellenesnek.*[42] *A helyi védetté nyilvánítás vonatkozásában a közérdek, az építészeti örökség részének védelme, vagyis az állam intézményvédelmi kötelezettsége áll szemben a tulajdonhoz való joggal, így annak megítéléséhez, hogy az Alkotmánybíróság által meghatározott garanciális elemek érvényesülnek-e, szükséges a tulajdonjog-korlátozás módjának, az azt övező eljárásrendnek, illetve garanciák megfelelőségének vizsgálata. (…) Ugyanakkor a hirdetményi kézbesítés nem megfelelő eszköz annak érdekében, hogy az érintettek ténylegesen tudomást szerezzenek a tulajdonukat érintő önkormányzati tervekről. Tekintettel arra, hogy a védetté nyilvánítás által a tulajdonjog korlátozása következik be, indokolt lenne a tulajdonosok személyes értesítése a védetté nyilvánítási eljárás megindításáról, a vonatkozó dokumentumok elérhetőségéről és a véleményezési lehetőségről.* Álláspontunk e tekintetben változatlan: *a tulajdonjog-korlátozáshoz kapcsolódóan indokolt az érintettek személyes értesítése, az eljárásban érintett ingatlan-tulajdonosok számától függetlenül.*

2. Ahogy azt a tényállási rész, valamint a jogszabályi környezet fenti részletezése mutatta, az ingatlannal rendelkezni jogosultak lehetőségei az eljárás során az észrevételezésre és a betekintésre terjednek ki. Ezekre vonatkozóan ugyanakkor a jogszabály nem tartalmaz részletes szabályokat: nincs előírás arra vonatkozóan, hogy az eljárásról értesített személyeknek a dokumentáció megismerésére, valamint azt követően az esetleges észrevételeik megtételéhez mennyi idő áll rendelkezésükre.

[40] AJB-5747/2010. ügyszámú jelentés
[41] AJB-3115/2014. ügyszámú jelentés
[42] Pump Judit: Gemenc jogi védelme, 29/1995. (V. 25.) AB határozat, 48/1997. (X. 6.) AB határozat, 67/1997. (XII. 29.) AB határozat, 11/2005. (IV. 5.) AB határozat, 13/2006. (V. 5.) AB határozat

A panaszos beadványában jelezte, hogy a műemléki védettség ügyében élt iratbetekintési jogával, valamint a lakosság körében aláírásgyűjtést kezdeményezett, hogy az előkészítő részére jelezze a lakosság aggályait és véleményét az eljárással kapcsolatosan. Sérelmezte ezt érintően, hogy az iratbetekintést követően nem volt tudomása arról, hogy mennyi idő alatt kell elkészíteniük az észrevételeiket, valamint az idő bizonytalansága miatt az aláírásgyűjtéssel sem tudtak minden érintetthez eljutni. Az érintettek részére rendelkezésre álló határidő rögzítése azért is különösen fontos, mivel enélkül a szabályozás bizonytalanságot tartalmaz az egyetlen érdemi részvételi lehetőségükre vonatkozóan. *Véleményünk szerint az alapvető garanciális elemre vonatkozó szabályozásbeli hiányosság a jogbiztonsággal és a tisztességes eljáráshoz fűződő joggal összefüggő visszásságot eredményez.*

3. Az észrevételek tekintetében továbbá az sem tisztázott, hogy milyen kötelezettsége van az értesítettek észrevételei vonatkozásában az előkészítőnek. A tényállásban megjelenítetteknek megfelelően az államtitkár a beérkezett észrevételekre a Hivatalnak írt tájékoztatással egyidejűleg választ küldött, valamint jelezte, hogy az a vélemény, amely érdemi kifogást emel és megalapozott, az figyelembevételre kerül.

Az államtitkár véleménye előremutató, ugyanakkor jogszabályi előírások hiányában nincs garancia arra, hogy ez minden eljárásban így történik. A tájékoztatás alapján megkerestük a panaszost, aki úgy nyilatkozott, hogy az államtitkár válasza nem érkezett meg hozzá. Az érintett nyilvánosság által megtett észrevételekre vonatkozóan *a környezeti hatásvizsgálati és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról szóló* 314/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Khvr.) tartalmaz hasonló, alkalmazható szabályokat.

A Khvr. 10. § (1) bekezdése szerint a környezetvédelmi hatóság az érintett nyilvánosságtól, valamint a 12-15. §-ok szerint kapott, a környezeti hatás szempontjából lényeges észrevételeket a szakhatóságok bevonásával *érdemben megvizsgálja*. A környezetvédelmi hatóság határozatának indoklása tartalmazza az észrevételek értékelését és a nyilvánosság bevonásának folyamatáról szóló információt. Az észrevételek értékelése magában foglalja az észrevételek ténybeli megítélését, szakterületi elemzését és a jogi következtetéseket.

Álláspontunk szerint az államtitkár véleményével tartalmilag azonos szabályok (amelyek az észrevételek érdemi megfontolását, valamint a válaszadás kötelezettségét tartalmazzák) megalkotása indokolt a tulajdonosokat illető garanciális szabályok körében. Megállapítjuk, hogy *az ingatlanokkal rendelkezni jogosultak észrevételeivel kapcsolatos előírások hiánya a jogbiztonsággal és a tisztességes eljárással kapcsolatos visszásságot okoz*, az észrevételeket érintően szükséges lenne az előkészítő részéről az észrevételek érdemi vizsgálatára, továbbá az indokolt válaszra vonatkozó rendelkezések beépítése a jogszabályi környezetbe.

Ezt megkívánja a már hivatkozott alkotmánybírósági határozat is, amely 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.[43] Az államtitkár a válaszlevelében foglaltak alapján indokoltnak tartja a partnerségi viszony kialakítását. Álláspontjával egyetértünk, javaslataink ezt a célt szolgálják.

### III.4. A tulajdonjog korlátozásának kompenzálása

A panaszban foglaltak szerint a helyi védettséggel a tulajdonosok értékvédelmi támogatásra pályázhatnak, amely megkönnyíti a helyi védelemmel kapcsolatos többletköltségek viselését. Az országos védettség hatályba lépésével ugyanakkor a helyi védettség megszűnik, így a tulajdonosok nem lesznek jogosultak értékvédelmi támogatásra.

[43] 9/1992. (I. 30.) számú AB határozat

Az államtitkár – tényállásban idézett – válasza szerint a támogatási lehetőségek behatároltak az EU által előírtak és az operatív programok államilag meghatározott tematikája miatt. A tájékoztatás alapján jelenleg műemléki helyreállításra adható hazai pályázati lehetőség nincs, de a Miniszterelnökség szándéka szerint a közeljövőben újra lesz. Az államtitkár a védelem két szintjét érintő szabályozással összefüggésben kiemelte, hogy a hatályos szabályozás ugyan az azonos típusú (egyedi, területi) védelmek esetén kizárja a kettős védelmet, de a műemléki területi védelem (műemléki jelentőségű terület – MJT) mellett nem zárja ki[44] a helyi egyedi védelmet. Álláspontja szerint a lakosoknak *a megoldást a helyi egyedi védelemre tett javaslatokban kellene keresniük, nem pedig a szakmailag megalapozott területi műemléki védelem elutasításában.*

Az államtitkár véleménye a kettős védelem lehetőségét tekintve a jogszabályokban foglaltaknak megfelel. Az ezzel összefüggő támogatási lehetőségekre vonatkozóan ugyanakkor meg kell állapítani, hogy az államtitkár által felvetett lehetőség nem az országos védelemmel együtt járó megoldás, hanem helyi önkormányzati részvételt és intézkedést feltételez. Ez – mivel nem valósul meg szükségszerűen – csak esetlegesen (önkormányzati együttműködéssel) eredményezheti az értékvédelmi támogatási forma megőrzését. Nem az országos védelemmel összefüggő garancia ugyanakkor a tulajdonosok szempontjából, ezért ennek lehetősége önmagában kompenzációképpen nem elegendő.

A közérdekből történő tulajdonjog-korlátozáshoz az államnak meg kell teremtenie a tulajdonosok korlátozásának anyagi feltételeit is. Ez a helyi szintű védelem esetében a már említett értékvédelmi támogatás, amelyet a tulajdonosok vonatkozásában megjelenő terhek kompenzálására hoztak létre. Ez pályázat útján lehetőséget nyújt a védetté nyilvánított épület karbantartási, felújítási költségeinek részbeni, önkormányzati forrásból történő fedezésére. Ez a panaszosok beadványában foglaltak alapján megfelelően működik is.

Fentiekre tekintettel szükséges, hogy az esetlegesen országos védelem alá helyezett műemlékekre vonatkozóan biztosan rendelkezésre álljanak olyan támogatási források, amelyek a tulajdonjog-korlátozással kapcsolatosan megfelelő kompenzációt jelentenek a tulajdonosok részére.

**Intézkedések**

A jelentésben feltárt, alapvető jogokkal összefüggő visszásság orvoslása érdekében az Ajbt. 37. § (1) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosa felkéri a Miniszterelnökséget vezető minisztert, hogy

- a műemléki védetté nyilvánítás szabályait módosítsa, hogy a védetté nyilvánítási eljárásról az érintett tulajdonosok ne hirdetményi kézbesítés, hanem közvetlen, személyes értesítés keretében értesüljenek; jogszabályban legyen rögzítve az ingatlanokkal rendelkezni jogosultak részére a dokumentációba betekintés és az észrevételezésre minimálisan rendelkezésre álló határidő; továbbá jogszabályban legyen rögzítve az előkészítő részéről az észrevételek érdemi vizsgálatára, valamint az indokolt válasz adására vonatkozó kötelezettség;
- intézkedjen az országos védelem alatt álló ingatlanok tulajdonjog-korlátozásával arányos támogatási lehetőségek biztosítása érdekében.

Budapest, 2016. február

Szabó Marcel sk. Székely László sk.

[44] Az Étv. 57. § (2) bekezdése alapján az országos területi műemléki védelem az egyes ingatlanokon fennálló helyi egyedi védelem hatályát nem érinti.

**Az alapvető jogok biztosa**
**és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettes**
**Közös jelentése**
**az AJB-946/2016. számú ügyben**

Előadó: dr. Horváth Luca Kornélia

**Az eljárás megindulása**

A panaszos a lakókörnyezetében található aszfaltkeverő telep működését, illetve az annak során keletkező levegő- és zajterhelést kifogásolta. A beadvány szerint az eljáró hatóságok a panaszos iratbetekintésre irányuló kérelmeit folyamatosan elutasították, panaszaira késedelmesen válaszoltak és nem hoztak olyan érdemi intézkedést, amely a probléma hatékony orvoslására irányulna. A panaszos emellett sérelmezi, hogy a gyár működésének megkezdése óta sorozatosan jelentkeznek az ott lakó gyermekek körében asztmás megbetegedések, krupp, és különböző más tüdőbetegségek. Fontos megjegyezni, hogy a panaszos a telephez legközelebb eső ingatlan tulajdonosa.

A beadvány alapján felmerült az egészséges környezethez, a tisztességes eljáráshoz, a jogorvoslathoz való jog, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye sérelmének gyanúja, ezért az alapvető jogok biztosa az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 18. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indított. Ennek során tájékoztatást kértünk Dunaharaszti Város Önkormányzatától, valamint a Pest Megyei Kormányhivatal Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főosztályától.

**Érintett alapvető jogok**

- Jogállamiság, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: „Magyarország független, demokratikus jogállam." (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés)
- Tisztességes eljáráshoz való jog: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni." (Alaptörvény XXIV. Cikk)
- Jogorvoslathoz való jog: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási szervek döntése ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti." (Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés)
- Egészséges környezethez való jog: „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez. Aki a környezetben kárt okoz, köteles azt - törvényben meghatározottak szerint - helyreállítani vagy a helyreállítás költségét viselni." (Alaptörvény XXI. cikk (1) és (2) bekezdések)

**Alkalmazott jogszabályok**

- az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény (Áe.)
- a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt.)
- a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló, Aarhusban, 1998. június 25-én elfogadott Egyezményt kihirdető 2001. évi LXXXI. törvény (Aarhusi egyezmény)
- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.)
- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény módosításáról szóló 2008. évi CXI. törvény
- az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (Info tv.)
- a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény

- a telepengedély, illetve a telep létesítésének bejelentése alapján gyakorolható termelő és egyes szolgáltató tevékenységekről, valamint a telepengedélyezés rendjéről és bejelentés szabályairól szóló 358/2008. (XII. 31.) Korm. rendelet
- építésügyi és építésfelügyeleti hatósági eljárásokról és ellenőrzésekről, valamint az építésügyi hatósági szolgáltatásról szóló 312/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet
- a levegő védelméről szóló 306/2010. (XII. 23.) Korm. rendelet
- a telepengedélyezés, illetve a telep létesítésének bejelentése alapján gyakorolható egyes termelő és egyes szolgáltató tevékenységekről, valamint a telepengedélyezés rendjéről és a bejelentés szabályairól szóló 57/2013. (II. 27.) Korm. rendelet
- az egyes építményekkel, építési munkákkal és építési tevékenységekkel kapcsolatos építésügyi hatósági engedélyezési eljárásokról szóló 46/1997. (XII. 29.) KTM rendelet (KTM rendelet)
- 2/2004. (I.27.) Dunaharaszti Város Önkormányzatának helyi építési szabályzata

**Megállapított tényállás**

Dunaharaszti Város Önkormányzata, valamint a Pest Megyei Kormányhivatal Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főosztálya megkeresésünkre adott válaszai, valamint a rendelkezésünkre bocsátott iratok alapján az alábbi tényállást állapítottuk meg.

**1. A Zrt. tevékenységével összefüggésben**

A dunaharaszti önkormányzat 2004-ben azzal a céllal értékesítette a 7623 helyrajzi számú ingatlant az Egút Egri Útépítő Zrt-nek, hogy az aszfaltkeverő telepet létesítsen. A terület az 51-es főút és az M0 körgyűrű mellett található, mely az önkormányzat 2004. január 27-én hatályba lépett, 2/2004. (I. 27.) számú rendelettel elfogadott helyi építési szabályzata és szabályozási terve (Hész) alapján ipari, „Gksz" gazdasági terület övezeti besorolású. A Hész már ekkor is tartalmazta a gazdasági terület mellett mintegy 430 méterre kialakítandó lakóterületeket. Az oda érkezők – a panaszos szerint – arról kaptak tájékoztatást az önkormányzattól, hogy csupán ideiglenes jelleggel adtak engedélyt a gyárnak, tekintettel arra, hogy az autópálya helyi szakaszához mobiltorony telepítése szükséges. Utóbb azonban kiderült, hogy a végleges engedélyeket már kibocsátották.

A 2004. december 6-án jogerőre emelkedett építési engedélyt követően a dunaharaszti jegyző a használatra önállóan alkalmas részekre adott ideiglenes jelleggel használatbavételi engedélyt. Az engedély egyebek mellett azt is tartalmazta, hogy több, a Dunaharaszti, Határ út menti lakóterületen élő lakos aláírásával panaszbejelentés érkezett a próbaüzem során tapasztalható bűz miatt. Az eljáró hatóság a telep bejárása során megállapította, hogy a szaghatás a teleptől több 100 méterre is észlelhető volt. Az ideiglenes használatbavételi engedély indokolásában a jegyző így rögzítette, hogy amennyiben a telepen alkalmazott technológia nem biztosítja a bűz keletkezésének és terjedésének megakadályozását, úgy technológiai és felépítményi változtatások szükségesek. A végleges használatba vételi engedély 2008. január 23-án emelkedett jogerőre. A telep működéséhez szükséges telepengedély kiadása felől 2008. május 29-én szintén a dunaharaszti jegyző rendelkezett. Tekintettel arra, hogy a Zrt. tevékenységi körében változás történt, a jogszabálymódosítások miatt időközben telepengedélyezési hatáskörrel rendelkező Ráckeve Város Önkormányzatának jegyzője 2012. július 20-án kelt határozatával kiadta a módosított adatoknak megfelelő telepengedélyt.

Az eljárások során megkeresett szakhatóságok, így a zaj- és rezgés-, valamint a levegővédelmi kérdésekben hatáskörrel rendelkező Közép-Duna völgyi Környezetvédelmi Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség (Felügyelőség) egyik esetben sem állapított meg hatásterületet, előírta ugyanakkor –- többek között – hogy be kell tartani a jogszabályban előírt levegővédelmi határértékeket és teljesülésüket kétévente, akkreditált szervezettel elvégeztetett méréssel kell igazolni. Az aszfaltkeverő telep működésének megkezdésekor az érintett lakóterület beépítése már folyamatban volt és 2008 novembere óta sorozatosak a levegő- és zajterhelést kifogásoló, a dunaharaszti önkormányzatnak és a Felügyelőségnek címzett panaszok.

Minderre tekintettel a Felügyelőség munkatársai előzetes bejelentés nélkül hatósági ellenőrzést tartottak a Zrt. telephelyén, valamint a lakópark környékén. A helyszíni bejárás során az eljáró hatóság képviselői bűzös füstöt nem tapasztaltak és megállapították, hogy a telep normál üzemállapotban működött, a zárt technológiában a telepítés óta változás nem történt. A Zrt. a 3 légszennyező pontforrásra vonatkozóan működési engedéllyel rendelkezik, a 2006-ban és 2007-ben elvégzett levegőtisztaság-védelmi mérések jegyzőkönyvei szerint a határértékek teljesülnek. A fentiek alapján intézkedés nem történt. Figyelemmel azonban arra, hogy az önkormányzathoz címzett panaszok továbbra is folyamatosan érkeztek és azok „megalapozottságáról az önkormányzat munkatársai esetenként a helyszínen meggyőződtek", illetve a „környezeti levegő minősége az eredetihez képest jelentősen romlott", a dunaharaszti jegyző 2009. április 22-én az aszfaltkeverő telep tekintetében környezetvédelmi felülvizsgálatot kezdeményezett a Felügyelőségen. Kérte továbbá, hogy a környezetvédelmi hatóság vizsgálja meg a vonatkozó szakterületi jogszabály alapján a védelmi övezet kijelölésének szükségességét, illetve kötelezze az üzemeltetőt intézkedési terv kidolgozására és zajmérésre. A Felügyelőség a kérelem alapján hatósági ellenőrzést végzett a telepen. Megállapítást nyert, hogy a zajméréseket még a próbaüzem alatt végezték el, amikor is a telephelyen működő zajforrások kibocsátása nem haladta meg a vonatkozó jogszabályok szerinti határértékeket. A Határ utcai lakóépületek felé eső telekhatáron 6 méter magas zajvédő fal létesült. A 2006-ban elvégzett mérések óta a Határ utca túloldalán újabb lakóépületek épültek. Tekintettel arra, hogy az üzemeltető személyében jogutódlás történt, az új üzemeltető, COLAS Út Zrt. zajvizsgálatot végeztetett, amely továbbra is a zajvédelmi követelmények teljesülését igazolta. Az új üzemeltető ugyanakkor zajkibocsátási határérték megállapítása iránt kérelmet nem nyújtott be. A Felügyelőség munkatársai a normál üzemben működő telep területén bűzt nem éreztek, a telepen működő pontforrások 2009-ben készült emissziómérési jegyzőkönyvét az üzemeletető a hatóságnak megküldte. A jegyzőkönyvek szerint a telephelyen működő pontforrások légszennyezőanyag kibocsátása nem lépi túl a jogszabályokban előírt határértékeket, a porkibocsátás csökkentésére beépített zsákos porleválasztó megfelelő állapotú. Az aszfaltelőállítás zárt technológiájú, a késztermék teherautóra történő töltése 2 perc alatt zajlik. A teherautókat ponyvával takarják le. Ez a folyamat naponta 60-70 alkalommal zajlik, reggel 7 órától délután 4 óráig. A Felügyelőség KTVF: 37497-2/2009. számú, 2009. június 29-én kelt zajkibocsátási határértéket megállapító határozatot bocsátott ki. A Felügyelőség eljárásáról 2009. július 30-án tájékoztatta a dunaharaszti jegyzőt, amelyben rögzítette, hogy a telep zaj[1]- és levegővédelmi szempontú környezetvédelmi felülvizsgálata nem indokolt. „A jogszabályokban előírtnál szigorúbb egyedi határérték megállapítása a telephely által kibocsátott légszennyező anyagokra nem célravezető, mivel a jogszabályban előírt határérték ezeknek az alacsony küszöbértékű anyagoknak és magának a bűznek sincsen". 2009 szeptemberében a Dunaharaszti Környezetbarátok Egyesülete – az aszfaltkeverő működésének azonnali felfüggesztését, valamint teljes vizsgálatát kérve – az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főelügyelőséghez, a Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztériumhoz és a Közép-Magyarországi Regionális Államigazgatási Hivatalhoz fordult. A panaszok alapján a Felügyelőség munkatársai 2009. december 14-én helyszíni ellenőrzést végeztek, melynek során megállapították, hogy a telephelyen nyilatkozattételre jogosult személy nem tartózkodik, ott munkavégzés nem folyik. A telep üzemeltetője rövid úton közölte, hogy a telepen 2009. november 20-tól előreláthatóan 2010 márciusáig a munkavégzés szünetel. A Felügyelőség a panaszos szervezetet 2010. január 4-én kelt levelével tájékoztatta.

[1]2006-ban a VIBROCOMP Kft. 128/2006. sz. Zajvédelmi Szakvéleménye, majd 2008-ban a BLAUTECH Kft. 2008090909. számú Szakértői Véleményében leírtak szerint a határértékek teljesülnek, az utóbbi vélemény alapján a védendő homlokzat előtt 2 méterre a megítélési A hangnyomásszint a Botond u. 23/A. sz. alatt 41 dB, a Kócsag u. 8/c. sz. alatt 42 dB. Az aszfaltkeverő zajkibocsátása a kora reggeli időszakban az alapzajtól függetlenül nem értékelhető. Hétköznapokon és szombaton ezen a napszakban a környező 51. sz. főút és az M0 autópálya fogalma által okozott zajterhelés fokozott mértékű, ezért a telephely működése által okozott zajterhelés az alapzajnál és a háttérterhelésnél is kisebb.

Tekintettel arra, hogy 2010 márciusában az aszfaltkeverő telep újra megkezdte működését, a hatóság munkatársai előre be nem jelentett időpontban a helyszínen, valamint környezetében hatósági ellenőrzést végeztek. Az üzemszerű működés mellett a legközelebbi lakóingatlanoknál szaghatást nem tapasztaltak. Az ellenőrzés időpontjában történt a bűzleválasztó betétek cseréje, amit az üzemeltető 2009 augusztusában szerelt be. A bűz csökkentése érdekében kiépítettek továbbá egy, a bitumentartályok töltését és ürítését biztosító gázinga rendszert. A technológiához 3 légszennyező pontforrás tartozik, amelyek kibocsátását igazoló mérési jegyzőkönyveket bemutatták, káros kibocsátás nincs. A zajforrások működési engedéllyel rendelkeznek. A tett intézkedésről a Felügyelőség a panaszost 2010. április 8-án értesítette. A 2010. július 23-án megküldött ismételt panaszában a Dunaharaszti Környezetbarátok Egyesület jelezte, hogy a probléma továbbra sem oldódott meg és ismételten elviselhetetlen a bűz a lakókörnyezetben. A panasz nyomán 2010. augusztus 10-én végzett hatósági ellenőrzés során megállapították, hogy bűz még a telep területén sem volt érezhető, a keverőrendszer szűrőbetéteit júliusban cserélték. A korábbi ellenőrzés óta számítógépre kapcsolt szélirányt és szélsebességet jelző rendszert is telepítettek, amely monitoring rendszer vezérli a szagmegkötő anyag befecskendezését a keverőteknőbe. A panaszost a hatóság 2010. augusztus 19-én tájékoztatta. A 2011. november 21-én előterjesztett panaszban a beadványozó ismét a telepen folyó tevékenységek vizsgálatát kérte. Előadása szerint az aszfaltkeverő teleptől mintegy 400 méterre elhelyezkedő óvodába érkező gyerek közül többen reggelente fej- és hasfájásra panaszkodtak. Az előzetes bejelentés nélkül végzett helyszíni ellenőrzésen a Felügyelőség munkatársai a telepen és az óvodánál szaghatást nem tapasztaltak. A 2012. január 26-án megismételt helyszíni ellenőrzés alkalmával megállapítást nyert, hogy az üzem 2011. november vége óta termelést várhatóan 2012 áprilisáig nem folytat, erről a panaszosokat tájékoztatták.

A Felügyelőség KTVF:2624-11/2012. számú határozatával engedélyezte a Zrt. számára a nem veszélyes hulladékok telephelyi begyűjtését, hasznosítását. Az engedély 2015. augusztus 15-ig volt hatályos. Tekintettel arra, hogy a telepengedélyezési hatáskör időközben visszakerült a dunaharaszti jegyzőhöz és a Zrt. újabb tevékenységet kívánt végezni, a jegyző 2013. május 23-án kelt, a nem veszélyes hulladék gyűjtése, hasznosítása, ártalmatlanítása tevékenységekre is kiterjedő telepengedélyt bocsátott ki.

A Felügyelőség a Zrt. kérelmére 2014. május 30-án kelt, KTVF: 19334-7/2014. számú határozatával kiadta a telephely területén található P1 (szárító-keverődob kürtője) és P2 (bitumen melegítő kazán kéménye) jelű pontforrások működési engedélyét, amelyben előírta, hogy a technológiából származó légszennyező anyagok kibocsátási határértékeit teljesíteni kell, a levegővédelmi követelményeket az elérhető legjobb technika alkalmazásával kell biztosítani. A kibocsátási határértékek teljesülését a P1 pontforrás tekintetében 2 évente a P2 jelű pontforrás tekintetében 5 évente akkreditált mérőszervezettel végeztetett szabványos emisszió méréssel kell igazolni, melyek határideje a zsákos porleválasztó esetén 2015. július 30., a szárító-keverő dob esetén 2017. augusztus 31., a bitumen melegítő kazán kürtője esetén 2019. május 30. Az emisszió méréssel kapcsolatban előzetes – a mérés pontos idejét, a mérést végző szervezet nevét, akkreditációs számát tartalmazó – tájékoztatást kell benyújtani a Felügyelőségre.

Újabb, a telep bűzös működését kifogásoló panasz a Felügyelőségre 2014. november 13-án érkezett, amely alapján a hatóság képviselői helyszíni ellenőrzést folytattak le. A 2014. november 20-án kelt jegyzőkönyv szerint csillagdepóniában tárolják az alapanyagokat, amely a deponált anyagokat 2 illetve 3 oldalról veszi körül. A finomszemcsés anyagdepóniákat oldalfallal és tetőszerkezettel ellátott építményben tárolják.

A rakodást három oldalról zárt, tetőszerkezettel ellátott helyen végzik. Rakodás közben elszívó segítségével csökkentik a szaghatást. A rakományt a telephelyen belül ponyvával fedik. A bitumenlefejtés teljesen zártan történik, a bitumengőzt egy szűrőberendezésbe vezetik. Az aktívszenes szűrőberendezés betéteit évente cserélik. Szaghatás csak a szállító jármű közvetlen közelében volt érezhető.

Az ellenőrzés során megtekintették a pontforrásokhoz kapcsolódó berendezéseket, a szárító-keverő dobot és a bitumenmelegítő kazánt. A pontforrásokat az engedélynek megfelelően üzemeltették. A hatóság a légszennyező pontforrások működési engedélyét a Zrt. kérelmére két alkalommal annyiban módosította, hogy a P1 jelű pontforrás tekintetében az emisszió mérésre előírt határidőt először 2015. augusztus 31-re, majd 2015. november 15-re halasztotta. Első alkalommal arra tekintettel módosította a hatóság a határozatot, hogy a P1 pontforráshoz kapcsolódó termelés visszaesett és az csak szakaszosan üzemel, így a szabványos emisszió méréshez szükséges üzemszerű működést nem tudják határidőn belül biztosítani. Másodszorra az aszfaltgyártás ütemterve előre nem láthatóan csúszott és a pontforrás üzemelése szünetelt. Tekintettel arra, hogy a Zrt. a határozati kötelezettségének 2015. december 11-ig sem tett eleget, a környezetvédelmi hatóság végzésével az előírt kötelezettség 2016. január 7. napjára szóló teljesítését írta elő. A Zrt. az előírt szakértői véleményt 2015. december 17-én nyújtotta be a hatósághoz. A 2015. november 17-én a Felügyelőségre érkezett panasz továbbra is kifogásolta a telep környezetében érezhető elviselhetetlen bűzt és a nagy mennyiségű szálló port. A panaszos felhívta a Felügyelőség figyelmét arra, hogy az üzem késő estig és hétvégén is üzemelt. A panaszosok − aláírásgyűjtő íveket mellékelve − a fennálló körülményekre tekintettel 2015 őszén a Földművelésügyi Minisztérium Környezetügyért, Agrárfejlesztésért és Hungarikumokért felelős Államtitkárságához, a Miniszterelnökséghez és a Köztársasági Elnöki Hivatalhoz is fordultak. Az államtitkár, megkeresve a zöldhatóságot rövid határidő tűzése mellett tájékoztatást kért az érintett üzem működéséről, engedélyezéséről, a felmerült környezeti panaszok kezeléséről.

A kormánymegbízott 2016. január 21-én kelt válaszából kiderül, hogy a Zrt. a telephelyen hulladékgazdálkodási tevékenységet is végez a Felügyelőség által kiadott KTVF:2624-11/2012. számú, 2015. augusztus 15-ig hatályos engedély alapján nem veszélyes hulladék telephelyi begyűjtésére és hasznosítására. Az új hulladékgazdálkodási engedélyezési eljárást a Zrt. kérelmére a felügyelőség jogutódja a Pest Megyei Kormányhivatal Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főosztálya felfüggesztette a folyamatban lévő előzetes vizsgálati eljárás lezárásáig. A telephely jelenlegi fő tevékenysége az aszfaltkeverés, amelyhez hulladéknak minősülő mart aszfalt nem használható fel hulladékgazdálkodási engedély nélkül. *Tekintettel arra, hogy az eljárás még folyamatban van, azt egy későbbi jelentés keretei között vizsgáljuk.* 2016. január 7-én a környezetvédelmi hatóság belföldi jogsegélyt kért a dunaharaszti önkormányzattól a Zrt. hulladék gyűjtésére és hasznosítására vonatkozó kapacitás bővítés kapcsán indult előzetes vizsgálati eljárásával kapcsolatban. 2016 márciusában a környezetvédelmi hatóság légszennyezési határérték mérő járművet helyezett ki a városba, amely megszakításokkal, de több hónapon keresztül az aszfaltkeverő telep tekintetében levegőminőségi vizsgálatokat végzett.

**2. A panaszos iratbetekintési joga gyakorlásával összefüggésben**

A panaszos mint az üzemhez legközelebb lakó személy, 2015. február 18-án a telep működésével összefüggő hatósági ügyek iratanyagára vonatkozóan iratbetekintési kérelmet nyújtott be a dunaharaszti jegyzőhöz, amely azt végzésével – az ügyféli jogosultság hiánya miatt − elutasította. A panaszos kérelmét a későbbiek folyamán megismételte. Kérelme indokaként arra hivatkozott, hogy birtokvédelmi joga érvényesítéséhez szükségesek számára a szóban forgó iratok. A jegyző ezt a kérelmet szintén elutasította. A fellebbezés nyomán eljáró Pest Megyei Kormányhivatal Építésügyi, Hatósági, Oktatási és Törvényességi Felügyeleti Főosztálya a végzést másodfokon megsemmisítette és új eljárásra utasította a jegyzőt, tekintettel arra, hogy az iratbetekintési kérelem több hatóság hatáskörébe tartozó ügyre vonatkozott és a hatóság hatáskörét nem vizsgálva járt el, határozata nem tartalmazta a hatáskörét megalapozó jogszabályi hivatkozásokat.

A megismételt eljárásban a jegyző telepengedélyezési jogkörében 2015. augusztus 18-án kelt végzésével utasította el a panaszos kérelmét. Tekintettel azonban arra, hogy a panaszos építési ügyeket is megjelölt, a jegyző a kérelmet az építéshatóságnak, Szigetszentmiklós Város Önkormányzata jegyzőjének is áttette. A szigetszentmiklósi jegyző a kérelmet szintén megalapozatlannak ítélte és végzésével elutasította.

Indokolása szerint, a panaszos nem tekinthető ügyfélnek, így iratbetekintési jog sem illeti meg. A panaszos mindkét határozatot megfellebbezte, amelyeket azonban a kormányhivatal 2015. október 26-án, illetve 30-án kelt végzésével helybenhagyott.

**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, kötelező tagság alapján működő köztestület, a Magyar Honvédség, rendvédelmi szerv, közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv e jogkörében, nyomozó hatóság vagy az ügyészség nyomozást végző szerve, közjegyző törvényszéki végrehajtó, önálló bírósági végrehajtó vagy közszolgáltatást végző szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az Ajbt. 28. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa az általa lefolytatott vizsgálatról jelentést készít, amely tartalmazza a feltárt tényeket és az ezeken alapuló megállapításokat és következtetéseket.

**II. Az érintett alkotmányos jogok tekintetében**

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az állampolgári jogok országgyűlési biztosa következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi teszteket. 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". Az Alaptörvény XXI. cikkében deklarált *egészséges környezethez való jog* értelmezését az Alkotmánybíróság a jelentősége folytán alaphatározatként értékelhető 28/1994. (V. 20.) AB határozatában, valamint az arra épülő későbbi határozataiban végezte el. A testület e döntésében részletesen elemezve az egészséges környezethez való jogot megállapította, hogy az elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó. A környezethez való jog az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére, beleértve a környezet elért védelme korlátozhatóságának feltételeit is. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesít az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia.

Az állam kötelességeinek magukban kell foglalniuk az élet természeti alapjainak védelmét és ki kell terjedniük a véges javakkal való gazdálkodás intézményeinek kiépítésére[2].

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.

[2] 996/G/1990. AB

Következésképpen nem engedhető meg, hogy a környezetvédelemhez való jog érvényesülése társadalmi, gazdasági folyamatok, körülmények függvényében mennyiségileg vagy minőségileg változzon. Tekintettel arra, hogy az egészséges környezethez való jog megvalósítását szolgáló hatósági rendszer kialakítása és működtetése állami feladat, a kötelezettségek címzettjei nemcsak a jogalkotó szervek, hanem azokon keresztül maga jogalkalmazó is. Amennyiben a hatóságok elmulasztják a környezetvédelmi előírások következetes és megfelelő érvényesítését, azok kiüresedését okozzák és egyidejűleg az egészséges környezethez való jog sérelmét idézik elő.

Ahogy az a fentiekből következik, az Alkotmánybíróság határozataiban az egészséges környezethez való jogot elsősorban intézményvédelmi kötelezettségként értelmezte. Ezzel ugyanakkor csak a közvetlen alapjogi védelem alanyi oldalát zárta ki és nem azt, hogy az egészséges környezethez való jognak lennének alanyi jogon érvényesíthető elemei is. Rámutatott a testület arra is, hogy a jogalkotás garanciális szerepe nem egyszerűen csupán fontosabb a környezetvédelemben, mint az olyan alkotmányos jogoknál, ahol a bíróság (Alkotmánybíróság) közvetlen alapjogvédelmet adhat vagy alanyi jogi igényeket ismerhet el, hanem – a dogmatikai lehetőségek határai közt – mindazokat a garanciákat is nyújtania kell, amelyeket az Alkotmány egyébként az alanyi jogok tekintetében biztosít[3]. *Hangsúlyozzuk tehát, hogy az egyéni jogvédelem biztosítása érdekében az egészséges környezethez való jog alanyi jogon érvényesíthető elemei között szerepelnek az ügyféli jogok, az eljárási garanciák kikényszeríthetősége, s így pl. az Alaptörvény által önálló alapjogként is deklarált tisztességes eljáráshoz vagy a jogorvoslathoz való jog is.* Az egészséges környezethez való jog alanyi oldalán álló alapjogok rendkívül szoros kapcsolatban állnak a *jogállamisággal, jogbiztonsággal*. Az Alkotmánybíróság több határozatában elvi éllel szögezte le, hogy a jogállam legfontosabb eleme a jogbiztonság[4]. A jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy nemcsak a jog egésze, de annak egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság azonban nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, hanem az egyes jogintézmények működésének a kiszámíthatóságát is. Alapvetőek tehát a jogbiztonság alkotmányos követelménye szempontjából az eljárásjogi garanciák. Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alkotmányosan a jogintézmények. Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák tehát a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák betartása nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet.

Az Alkotmánybíróság a jogbiztonság elengedhetetlen követelményének minősítette, hogy a jogalkalmazói magatartás előre kiszámítható legyen. Az ügyfél közigazgatási határozathozatalra vonatkozó joga nem tehető függővé attól, hogy a közigazgatási szerv milyen időpontban hajlandó dönteni a hatáskörébe utalt ügyben. A közigazgatásnak ugyanis alkotmányos kötelessége, hogy hatáskörét gyakorolja, azaz illetékességi területén a hatáskörébe utalt ügyben az erre megszabott idő alatt érdemi döntést hozzon[5]. Az Alaptörvény hatálybalépését megelőzően az Alkotmány a *tisztességes eljáráshoz való jogot* explicite nem nevesítette, ugyanakkor az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az a független és pártatlan bírósághoz való jog, illetve a jogbiztonság elvéből levezethető eljárási garanciák egymásra vonatkoztatásával tartalmilag levezetett olyan alkotmányos alapjogot jelent, amely komplex követelményrendszert testesít meg, magában foglalva valamennyi, a jogállamiság értékrendjének megfelelő eljárási alapelvet és normát. A tisztességes eljárás teljesülését tehát csak az eljárás egészének vizsgálata során ítélhetjük meg[6]. Az Alaptörvény már expressis verbis tartalmazza a tisztességes eljáráshoz való jogot, rögzítve, hogy a közhatalmú szervek, hatóságok az ügyeket részrehajlás nélkül, tisztességes módon, ésszerű határidőn belül intézzék, döntéseiket pedig a törvényben meghatározottak szerint indokolják.

---

[3] ABH 1994, 139-140.

[4] 75/1995. (XII. 21.) AB hat., 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 65.

[5] 2/1995. (XII. 15.) AB határozat

[6] 19/2009. AB; 11/2007. AB; 1/2008. AB; 605/D/2006. AB; 14/2004. AB; 14/2002. AB; 15/2002. AB; 35/2002. AB; 6/1998. AB

A *jogorvoslathoz való joggal* összefüggésben hangsúlyozni kívánjuk, hogy az olyan az Alaptörvény szövegéből egyértelműen levezethető alkotmányos alapjog, amelynek gyakorlása feltételhez kötött és ezek együttes fennállása esetén mindenkit megillet. A jog immanens tartalma az érdemi bírósági, közigazgatási vagy más hatósági döntések tekintetében a másik szervhez vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetősége (5/1992. (I. 30.) AB).

**III. Az ügy érdeme tekintetében**

**1. A helyi építési szabályzat és szabályozási tervvel kapcsolatos megállapítások**

Tekintettel arra, hogy Dunaharaszti közigazgatási területére vonatkozó helyi építési szabályzat és szabályozási terv 2004. január 27-én lépett hatályba és már akkor tartalmazta a panaszos által is lakott lakóterületi kijelöléseket, valamint a telep területét is magában foglaló gazdasági területeket, a jogszabály elfogadását megelőző településrendezési eljárást nem vizsgáltuk. Utalnánk ugyanakkor egy korábbi, a telepengedélyezés rendjét érintő átfogó ombudsmani vizsgálat megállapításaira[7] és felhívjuk az önkormányzat figyelmét arra, hogy a jövőben olyan településrendezési döntéseket hozzon, amelyek a település környezetállapotában és az ott élők életkörülményeiben hátrányos következményekkel nem járnak. Olyan hosszú távú döntések szülessenek, amelyek – többek között az eljárás garanciális rendelkezéseinek érvényesítése útján – képesek megelőzni a telepek létesítése következtében kialakuló környezeti és szomszédjogi konfliktusokat. A településrendezési döntések mellett, kiemelt jelentőségű az is, hogy az önkormányzat a jövőben a tulajdonában lévő ingatlanok eladásánál mérlegelje a környezeti szempontokat is. Azaz olyan területek eladása felől döntsön, amelyek a lakókörnyezettől megfelelő távolságban vannak, s így a telken végzett tevékenység a lakosság egészséges életkörülményeiben hátrányos változást nem generálna.

**2. Az építési engedélyezési eljárással kapcsolatos megállapítások**

A tényállásban szerepelt, hogy a Dunaharaszti Önkormányzat 2004-ben adásvétel útján értékesítette a 7623 hrsz. ingatlant. Az értékesítés után pedig építéshatósági jogkörében helyt adott a Zrt. építési engedély iránti kérelmének, majd a továbbiakban ideiglenes, illetve végleges használatbavételi engedélyek kibocsátásáról is rendelkezett. Mindemellett, 2008.05.29-én kiadta a telepengedélyt. A közigazgatási hatósági eljárás jogi kereteit az építési engedélyezés idején még az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény szabályozta. Annak ellenére, hogy – a jelenleg hatályos szabályozással ellentétben – az Áe. eljárási alapelvei között nem szerepel a hatóság semlegessége és részrehajlásmentes eljárási kötelezettsége, 19. §-ában tartalmaz a kizárásra vonatkozó szabályokat. E körben előírja, hogy az eljárásban nem vehet részt köztisztviselőként az, akitől az ügy tárgyilagos megítélése nem várható el. Ha a kizárási ok a közigazgatási szerv vezetőjével, illetőleg a polgármesterrel, a főpolgármesterrel, a jegyzővel, a fővárosi főjegyzővel, a megyei jogú város kerületi hivatalának vezetőjével vagy a polgármesteri hivatal köztisztviselőjével szemben merül fel, az ügyben – jogszabály eltérő rendelkezése hiányában – a felettes szerv által kijelölt köztisztviselő vagy hatóság jár el. Ebből következik, hogy bár alapelvi szinten az Áe. nem tért ki a hatóság semleges eljárására, a kizárási szabályok között egyértelművé teszi e követelmény betartását. Fontosnak tartjuk, hogy az ilyen és ehhez hasonló korábban önkormányzati tulajdonú telkeken zajló és az adott önkormányzat jegyzőjének hatáskörébe tartozó engedélyezési eljárásokban a jegyző, a jelenleg hatályos, a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény alapelveinek érvényesítése érdekében, a felettes szervnél elfogultságot bejelentve kérje a kizárást.

[7] AJB-863/2016 „Olyan településrendezési döntéseket kell tehát hozni, amelyek a különböző ipari-gazdasági tevékenységeknek helyet adó telepek elhelyezését a településen belül csak ott teszik lehetővé, ahol azok működése a lehető legkevesebb környezeti terhelést jelent a lakosság számára, hátrányos következményekkel nem jár és kielégíti a fenntartható településfejlesztés követelményrendszerét. Nem fogadható el olyan rendezési terv, amely a létező kedvezőtlen beépítettségi szinten és közlekedési állapotban újabb jelentős környezeti romlást indukál, illetve határérték-túllépést idéz elő, vagy azt tovább fokozza. Az ilyen tervek súlyosan sértik az egészséges környezethez való jogot."

**3. A beérkező panaszok nyomán lefolytatott eljárások**

A beérkezett iratok és tájékoztatás vizsgálata alapján megállapítottuk, hogy a felügyelőség, az esetek többségében a panasz beérkezését követően ésszerű időn belül előzetes értesítés nélkül hatósági ellenőrzést végzett. Ennek keretében megtekintette a telep területén működő pontforrásokat, ellenőrizte, hogy az üzemeltető eleget tesz-e a felügyelőség által kiadott a pontforrásokra vonatkozó működési engedélyben szereplő kötelezettségeknek. Tett intézkedéseiről pedig tájékoztatta a panaszost.

A Dunaharaszti Környezetbarátok Egyesület 2009 szeptemberében a főfelügyelőséghez, Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztériumhoz, valamint az államigazgatási hivatalhoz címzett beadványa kapcsán azonban – az alábbiakban kifejtett álláspontunk szerint – a jogállamiság elvével összefüggő, az egészséges környezethez való jogot is érintő visszásság keletkezett.

Miután a főfelügyelőség a panaszt a felügyelőségnek megküldte, az eljáró környezetvédelmi hatóság csak 2009. december 14-én végzett hatósági ellenőrzést, amikor is a panaszban szereplő körülményekről meggyőződni már nem tudott, hiszen a telepen 2009. november 20-ától a munka szünetelt. Hasonlóképpen járt el a Felügyelőség, amikor a 2010. július 23-án érkezett beadvány alapján hatósági ellenőrzés keretében augusztus 10-én tekintette meg a helyszínt. Ekkorra a bűzleválasztó betétek cseréje már megtörtént, így a panaszban kifogásolt erős bűz nem volt észlelhető.

Fontos hangsúlyozni, hogy egy, a környezetvédelmi hatóság hatáskörébe tartozó létesítményt érintő helyszíni levegőminőségi vizsgálat igen jelentős anyagi és szervezési problémákat okoz a gyakorlatban, hiszen az emisszió mérés költséges és a hatóság munkatársai a távolság és az időbeli tényezők miatt nem tudják azonnal, a bejelentés érkezésekor megtekinteni a helyszínt, valamint a panaszban szereplő körülményeket csak komoly anyagi megterhelés mellett tudják kétséget kizáróan bizonyítani. A tényállás megfelelő tisztázása ugyanakkor nagymértékben múlik azon, hogy arra a bejelentéséhez képest milyen gyorsan, milyen eszközökkel kerül sor. Különös jelentősége van így az ügyfél nyilatkozatának, a tanúk közléseinek, illetve a hatóság által végzett egyedi vizsgálatoknak, méréseknek.

A helyszíni szemlére vonatkozó, a Ket. 50/A-50/D. §-aiban megfogalmazott részletes szabályok széles jogkört biztosítanak a hatóságok számára a vizsgálat módja, formája tekintetében, megengedve például – a jogszabályban szereplő feltételekkel – az előzetes értesítés nélküli ellenőrzést, a helyszínre történő belépést, illetve szükség esetén a rendőrségi közreműködés igénybevételét. Elvi éllel hívjuk fel a figyelmet arra, hogy a hatóság a Ket. rendelkezései szerint hivatalból köteles a tényállást tisztázni és igénybe venni az ahhoz szükséges eszközöket. Bár a hatóság maga határozza meg a bizonyítás módját és terjedelmét és ennek során nincs kötve az ügyfelek bizonyítási indítványaihoz, ugyanakkor a tényállás tisztázása során minden, az ügy szempontjából fontos körülményt figyelembe kell vennie. Azaz, ha a helyszíni szemlén tapasztaltak nem elegendők ahhoz, hogy a hatóság az eset összes körülményéről tudomást szerezzen, meg kell hallgatnia az ügyfelek nyilatkozatát, a tanúkat, adott esetben okiratokat kell beszereznie, vagy a hatásterületet maga köteles feltárni. A panaszos és a környező lakosság nyilatkozata különösen fontos egy olyan szubjektív tényező esetében, mint a bűz. *Tekintettel arra, hogy a 2009 szeptemberében beérkezett panaszban szereplő körülményeket a felügyelőség csupán egy decemberben lefolytatott – eredménytelenül záródó – hatósági ellenőrzés keretében vizsgálta, és erről a panaszost a következő év január 4-én tájékoztatta, megsértette a jogállamiság elvéből fakadó követelményeket, valamint visszásságot okozott a tisztességes eljáráshoz és az egészséges környezethez való joggal összefüggésben.*

**4. A panaszos iratbetekintési joga tekintetében**

Amint azt a tényállásban bemutattuk, a panaszos az építési, használatbavételi, valamint telepengedélyezési eljárások jogerős lezárását követően iratbetekintési jog gyakorlására vonatkozó kérelmet nyújtott be a dunaharaszti jegyzőhöz. A kérelem alapján született jogerős döntések mindkét esetben kizárták a joggyakorlás lehetőségét. A dunaharaszti és szigetszentmiklósi jegyző, valamint a végzések fellebbezése nyomán eljáró kormányhivatal döntéseikben az alábbi indokokra hivatkoztak.

A *dunaharaszti jegyző* szerint a panaszos a Ket. általános és speciális ügyfélfogalma, illetve a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt.) 90. § (2) bekezdése alapján a megismerni kívánt eljárásokban nem minősül ügyfélnek és erre tekintettel iratbetekintésre sincs jogosultsága. A hatóság külön kiemelte, hogy tekintettel arra, hogy az eljárások során megkeresett szakhatóságok hatásterületet nem állapítottak meg és a panaszos nem a teleppel közvetlenül szomszédos, közös határvonalú, telekhatárú ingatlan tulajdonosa, nem minősül ügyfélnek. A hatóság vizsgálta továbbá, hogy a panaszos lehet-e olyan harmadik személy, akinek a személyes adatot vagy védett adatot tartalmazó iratra vonatkozó iratbetekintés a kérelemben megjelölt joga érvényesítéséhez, illetve jogszabályon vagy hatósági határozaton alapuló kötelezettsége teljesítéséhez szükséges. A panaszos ilyen jogként a békés birtokláshoz való jogát jelölte meg. A hatóság érvelése szerint ugyanakkor az építési és telepengedélyezési eljárások során született döntésekre és egyéb iratokra vonatkozóan a panaszos közvetlen és személyes érintettsége nem áll fenn, hiszen az más jogviszonyból származó jogsérelem. A jogérvényesítés nem közigazgatási úton, hanem a birtokvédelmi eljárásban polgári bíróságon történhet.

A *szigetszentmiklósi jegyző* is a fent leírt indokokra hivatkozott, illetve rögzítette, hogy a megismerni kívánt eljárások során keletkezet iratok több mint öt éve jogerősen lezárultak és a hatásterület megállapítására utólag nincs lehetőség. A szigetszentmiklósi jegyző emellett utalt arra, hogy a végleges használatba vételi engedélyezési eljárás során az eljáró dunaharaszti jegyző a telep határvonalától számított 400 méter sugarú körön belül hatásterületet állapított meg és az ott ingatlannal rendelkezni jogosultakkal hirdetményi úton közölte a döntést. Tekintettel azonban arra, hogy a panaszos ingatlana ezen kívül esik, az eljárásról nem értesült[8].

A másodfokon eljáró kormányhivatal mindemellett hangsúlyozta, hogy „minden hatósági irat szükségszerűen az ügy ügyfeleihez köthető, így személyes adatoknak tekinthető. Ha viszont az iratok közt közérdekű vagy közérdekből nyilvános adatok vannak, akkor abba az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (Info tv.) szabályai alapján bárki betekinthet." A kormányhivatal, hivatkozva a törvény közérdekű adat fogalmára, megállapította, hogy a hatóság egyedi határozatai nem tekinthetők közérdekű adatnak. Ami a hatósági ügyekben közérdekű az a joggyakorlat. Álláspontunk szerint – a következőkben kifejtettekre tekintettel − a hatóságoknak helyt kellett volna adniuk a panaszos iratbetekintési kérelmeinek.

A Ket. az iratbetekintési jog gyakorlásáról a 68-69./B szakaszaiban rendelkezik. E körben, 68. § (1) bekezdésében előírja, hogy az ügyfél az eljárás bármely szakaszában betekinthet az eljárás során keletkezett iratba. Ez a jog akkor is megilleti az ügyfelet, ha korábban nem vett részt az eljárásban. Ugyanezen paragrafus (3) és (4) bekezdései szerint harmadik személy akkor tekinthet be a személyes adatot vagy védett adatot tartalmazó iratba, ha igazolja, hogy az adat megismerése joga érvényesítéséhez, illetve jogszabályon vagy hatósági határozaton alapuló kötelezettsége teljesítéséhez szükséges, valamint ha a védett adat megismerésének törvényi feltételei fennállnak.

Törvény egyes ügyfajtákban meghatározhatja a (3) bekezdés alapján iratbetekintésre jogosult személyek körét. A 69. § (3) bekezdése szerint az iratbetekintési jog biztosítása érdekében a hatóság megismerhetetlenné teszi azokat a személyes és védett adatokat, valamint a (2) bekezdés szerinti adatokat[9], amelyek megismerésére az iratbetekintésre jogosult személy egyébként nem jogosult. Mindezen felül a 69/A. § (1) bekezdése előírja, hogy ha törvény a döntés nyilvánosságát nem korlátozza vagy nem zárja ki, az eljárás jogerős befejezését követően a személyes adatot és védett adatot nem tartalmazó jogerős határozatot, valamint az első fokú határozatot megsemmisítő és az első fokú határozatot hozó hatóságot új eljárásra utasító végzést bárki korlátozás nélkül megismerheti, és arról kormányrendeletben meghatározott költségtérítés ellenében másolatot kérhet.

[8] A panaszos ingatlana a telephez legközelebbi lakóingatlan.

[9] (2) Az ügyfél az adatok megjelölésével kérheti az iratbetekintési jog korlátozását üzleti és más méltányolható magánérdekének védelmében. A hatóság a kérelemnek - a körülmények körültekintő mérlegelése alapján - akkor ad helyt, ha az adatok megismerésének hiánya az iratbetekintésre jogosultakat nem akadályozza jogaik gyakorlásában.

A Ket. fent idézett rendelkezései szerint tehát az iratbetekintési jogosultsághoz főszabály szerint szükséges az ügyféli jogosultság. Ebben az esetben az ügyfél az eljárás bármely szakaszában − így folyamatban léte alatt és lezárása után is − betekinthet bármely magánokiratba, közokiratba, illetve egyéb olyan okiratba, amely az eljárással összefüggésben bármely formában keletkezett. A jogosultság megállapításánál tehát elsősorban azt kell vizsgálni, hogy a kérelmező ügyfélnek minősül-e. Az építési engedélyezési eljárás során még az Áe. volt hatályban, amely szerint ügyfél az a magánszemély, jogi személy, jogi személyiség nélküli szervezet, amelynek jogát vagy jogos érdekét az ügy érinti. Az Áe. 13. § (2) bekezdése emellett rögzíti, hogy a jogszabályban meghatározott esetben az eljárás megindításáról az ügyfelet értesíteni kell, nagyszámú érdekeltet érintő eljárás megindítását pedig közhírré kell tenni.

Az építési, majd ideiglenes használatbavételi engedélyezési eljárás során hatályos, az egyes építményekkel, építési munkákkal és építési tevékenységekkel kapcsolatos építésügyi hatósági engedélyezési eljárásokról szóló 46/1997. (XII. 29.) KTM rendelet 5. § (2) bekezdése szerint az elvi építési, az építési, a bontási, a fennmaradási, a használatbavételi és a rendeltetés megváltoztatási engedély megadásáról vagy megtagadásáról rendelkező határozatot kézbesítés útján közölni kell az ügyben ügyfélnek minősülő magánszemélyekkel, jogi személyekkel, jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetekkel és szervekkel, így különösen: az építtetővel, valamint - ha nem azonos az építtetővel – az ingatlannal rendelkezni jogosultakkal, a közvetlenül szomszédos - a határozattal érintett ingatlannal közös határvonalú (telekhatárú) – építési telkekkel rendelkezni jogosultakkal, a tervezővel, használatbavételi engedély esetén a felelős műszaki vezetővel, a kiemelt építésügyi hatósági ügyekben az építmény helye szerinti települési önkormányzattal, valamint az eljárásban érintett szakhatóságokkal és közművekkel.

*A fentiek alapján megállapítható, hogy – a nagyszámú érdekeltre tekintettel – az eljárás megindításáról szóló értesítést közhírré kellett volna tenni, s az Áe. általános ügyfél-fogalma vizsgálata során, a panaszos, − mint legközelebbi ingatlannal rendelkezni jogosult személy − ügyféli jogosultsága megállapítható lett volna.*

Az aszfaltkeverő telep engedélyezése során időközben hatályba lépett a Ket., melynek 15. § (1) bekezdése határozza meg az általános ügyfél fogalmat. A közigazgatási eljárásokban tehát általános jelleggel ügyfél az a természetes vagy jogi személy, továbbá jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, akinek jogát vagy jogos érdekét az ügy érinti, akit hatósági ellenőrzés alá vontak, illetve akire nézve a hatósági nyilvántartás adatot tartalmaz. A Ket. 15. § (3) szerint törvény vagy kormányrendelet meghatározott ügyfajtában megállapíthatja azon személyek körét, akik az (1) bekezdésben foglaltak vizsgálata nélkül ügyfélnek minősülnek. Az (1) bekezdésben foglaltak vizsgálata nélkül ügyfélnek minősül jogszabály rendelkezése esetén az abban meghatározott hatásterületen lévő ingatlan tulajdonosa és az, akinek az ingatlanra vonatkozó jogát az ingatlan-nyilvántartásba bejegyezték. A Ket. 2012. február 2-tól hatályos szövege a hatásterület fogalmát már nem tartalmazza. A 2013. január 1-jétől hatályos építésügyi és építésfelügyeleti hatósági eljárásokról és ellenőrzésekről, valamint az építésügyi hatósági szolgáltatásról szóló 312/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet 4. §-a értelmében az építésügyi hatóság engedélyezési és tudomásulvételi eljárásában, az építésfelügyeleti hatóság építésrendészeti eljárásában *külön vizsgálat nélkül* ügyfélnek minősül az építtető és az építési tevékenységgel érintett telek tulajdonosa. Az építésügyi eljárásokban a Korm. rendelet 4. § (3) bekezdése alapján a *szakhatóságok* állásfoglalásuk tartalma erejéig *ügyféli kört, hatásterületet állapíthatnak meg* a jogszabályokban foglaltak szerint.

A fentiek szerint az építéshatósági eljárásokban, ha a szakhatóság hatásterületet állapít meg, az ott elhelyezkedő ingatlanok tulajdonosai külön vizsgálat nélkül ügyfélnek minősülnek. Ebből következően különösen fontos, hogy a szakhatóságok kellő körültekintés mellett, az építmény jövőbeni funkcióját figyelembe véve a Korm. rendelet 5. mellékletében meghatározott szakkérdés megválaszolásakor alkalmazzák az irányadó szakterületi, így többek között a környezeti tárgyú jogszabályok a hatásterületre vonatkozó, illetve azzal összefüggő rendelkezéseit és azt egyértelműen bemutassák. Mindezen felül pedig az építéshatóságnak azt is *vizsgálnia kell*, hogy a speciális ügyfél-fogalmon túl, kik azok a személyek, akiknek jogát, jogos érdekét az ügy érinti, azaz kiknek lehet közvetlen és nyilvánvaló érdekeltsége az ügyben.

Egy komoly környezeti terheléssel járó – már a végleges használatba vételi engedély kiadását megelőzően levegőminőségi panaszokat generáló – telep engedélyezési eljárása során ezért kellő körültekintés mellett kell meghatározni az ügyfelek körét. Különösen azért, mert ehhez a minőséghez kapcsolódhat többek között az iratbetekintési jog, amelynek gyakorlása teszi lehetővé további jogok, így többek között a jogorvoslathoz való jog érvényesítését. A Ket. az ügyfél számára biztosított iratbetekintési jog, mint főszabály alól az iratbetekintő személyére és a megismerhető adatok körére[10] is előír kivételeket. Ennek megfelelően – korlátozás és feltételek mellett – harmadik személyek is betekinthetnek az eljárás irataiba. A Ket. 68. § (3) bekezdése szerint harmadik személy akkor tekinthet be a személyes adatot vagy védett adatot tartalmazó iratba, ha igazolja, hogy az adat megismerése joga érvényesítéséhez, illetve jogszabályon vagy hatósági határozaton alapuló kötelezettsége teljesítéséhez szükséges, valamint ha a védett adat megismerésének törvényi feltételei fennállnak. A Ket. Kommentárja szerint minden hatósági irat – főszabály szerint – szükségszerűen az ügy ügyfeleihez köthető, így személyes adatnak minősül. Amennyiben azonban az iratok között közérdekű vagy közérdekből nyilvános adatok vannak, akkor abba az Info tv. szabályai alapján bárki betekinthet. Ebből következően komoly körültekintést igényel annak meghatározása, hogy egy irat vagy határozat mely eleme minősül közérdekű adatnak. Azért, hogy egy korlátozottan megismerhető adat nyilvánosságtól való elzárása ne akadályozza a többi közérdekű adat megismerését, a törvény előírja a hatóság kivonatkészítési kötelezettségét, ily módon teljesebb körben érvényesülhet a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő jog, ugyanakkor a részletes szabályozásból fakadóan a védett adatok bizalmassága is jobban garantált[11]. Tekintettel arra, hogy adatvédelmi kérdésnek minősül annak eldöntése, hogy egy határozaton belül mi minősül közérdekűnek és mi személyes adatnak, és ebben a kérdéskörben hatáskörrel a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság rendelkezik hatáskörrel, a konkrétan megjelölt határozatokat ilyen minőségben nem vizsgáltuk.

A Ket. 68. § (3) bekezdése azzal, hogy akkor biztosítja a harmadik személyek iratbetekintési jogát, ha az adott személy bemutatja, hogy az joga érvényesítéséhez vagy kötelezettsége teljesítéséhez szükséges, valóban megköveteli a közvetlen és személyes érintettséget. A dunaharaszti és szigetszentmiklósi jegyzők érvelésével ellentétben ugyanakkor nem követeli meg, hogy a megtekinteni kívánt iratokon alapuló jogviszony és az érvényesítendő jog azonos jogalapból származzanak. Ebből következően tehát nem tagadható meg az építési és telepengedélyezési határozatok közérdekű vagy közérdekből nyilvános adatnak minősülő részére vonatkozó iratbetekintés azon az alapon, hogy az érvényesíteni kívánt jogként megjelölt birtokvédelem és az adott építési és telepengedélyezési ügy nem azonos jogalapból származik.

A Ket. 69/A (1) bekezdése szerint, ha törvény a döntés nyilvánosságát nem korlátozza vagy nem zárja ki, az eljárás jogerős befejezését követően a személyes adatot és védett adatot nem tartalmazó jogerős határozatot, valamint az első fokú határozatot megsemmisítő és az első fokú határozatot hozó hatóságot új eljárásra utasító végzést *bárki* korlátozás nélkül megismerheti, és arról kormányrendeletben meghatározott költségtérítés ellenében másolatot kérhet.

Eszerint tehát az eljárást befejező határozat, valamint az első fokú határozatot megsemmisítő és az első fokú határozatot hozó hatóságot új eljárása utasító végzés nyilvánosságát a törvény az előző esetkörnél szélesebb körben biztosítja, amikor úgy rendelkezik, hogy az abban szereplő közérdekű adatokat kérelem alapján bárki számára megismerhetővé kell tenni.

---

[10] A megismerhető iratok körét a törvény oly módon szűkíti le, hogy vannak olyanok, amelyekbe a hatóság mérlegelésétől függetlenül senki sem tekinthet be. Ilyen a döntés tervezete és a zártan kezelt személyes adatok. Vannak továbbá olyanok, amelyek szintén nem a hatóság mérlegelésétől függnek, de felhasználói és megismerési engedély birtokában ismerhetők meg, ilyen az állami és szolgálati titok. Ha a szakterületi jogszabály kizárja, szintén nem lehet betekinteni az egyéb védett iratba, kivéve, ha az az iratbetekintésre jogosult személyt joga gyakorlásában akadályozná. Mindezen felül pedig, a leggyakrabban előforduló kivétel az üzleti titkon és a méltányolható magánérdeken alapul. Ezek a védett adatok a hatóság mérlegelésétől függően, a magántitok és a jogorvoslathoz való jog összevetése alapján ismerhetők meg.

[11] A Ket-et módosító 2008. évi CXI. törvény indokolása

Az ezen döntések megismerése iránti igény előterjesztéséhez tehát nincs szükség a megismeréshez fűződő jog vagy jogos érdek igazolására.

*Tekintettel a Ket. fent idézett rendelkezéseire, illetve arra, hogy a panaszos 2015. február 18-án előterjesztett iratbetekintésre irányuló kérelmében − többek között − a több mint 5 éve jogerős építési, ideiglenes, illetve végleges használatbavételi engedélyt, valamint a telepengedélyt is megjelölte, a hatóságoknak ezek vonatkozásában biztosítaniuk kellett volna az itatbetekintési jogot. Nem jártak el helyesen akkor sem, amikor megkövetelték az érvényesíteni kívánt jog és a vonatkozó határozatok közötti azonos jogalapot.*

Az előzőeken túl az adott ügyben kiemelt jelentősége van a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt.) Tájékozódás, tájékoztatás, nyilvánosság alfejezetének. A Kvt. 12. §-ában előírja, hogy mindenkinek joga van a külön jogszabályban meghatározott környezeti információkat − mint közérdekű adatokat − megismerni. A környezeti információval rendelkező szerv biztosítja a nyilvánosság, illetve a környezeti információt igénylő számára, hogy a környezeti információ megismerésére vonatkozó jogosultságairól tudomást szerezzen, továbbá elősegíti a környezeti információhoz való hozzájutást. E jogok előmozdítása érdekében a környezeti információval rendelkező szerv információs tisztviselőt nevezhet ki. A környezetbe történő kibocsátással kapcsolatos információ megismerését nem lehet arra hivatkozva megtagadni, hogy az személyes adat, üzleti titok, adótitok, fokozottan védett növény vagy állat élőhelyére, kimerülőben lévő természeti erőforrások lelőhelyére, fokozottan védett földtani természeti érték előfordulási helyére vonatkozó adat. Ha a megkeresett szerv nem rendelkezik a kért környezeti információval, az információ megismerésre vonatkozó igényt köteles a környezeti információval rendelkező szervnek megküldeni és erről az igénylőt értesíteni vagy tájékoztatni, hogy a kért információt mely környezeti információval rendelkező szervtől igényelheti. A környezeti információval rendelkező szerv az információ megismerésre vonatkozó igény beérkezésétől számított 5 napon belül felhívja az igénylőt az igénye pontosítására, ha az túlzottan általános vagy tartalma alapján a megismerni kívánt környezeti információ nem állapítható meg.

A Kvt. ezen rendelkezéseit a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló, Aarhusban, 1998. június 25-én elfogadott Egyezmény alapján alkotta meg a jogalkotó. Az Aarhusi Egyezmény 1. cikkében megfogalmazott célja szerint ugyanis a jelen és jövő generációkban élő minden egyén azon jogának védelme érdekében, hogy egészségének és jólétének megfelelő környezetben éljen, ezen Egyezményben Részes valamennyi Fél garantálja a nyilvánosság számára a jogot az információk hozzáférhetőségéhez, a döntéshozatalban való részvételhez és az igazságszolgáltatás igénybevételéhez a környezetvédelmi ügyekben a jelen Egyezmény rendelkezései szerint.

Az egyezmény 2. cikk 3. pontja határozza meg a környezeti információ fogalmát. Eszerint „környezeti információ" jelent bármely írott, látható, hallható, elektronikus vagy egyéb formában megjelenő információt, melynek tárgya:

*a)* a környezet elemeinek, úgymint a levegőnek és az atmoszférának, a víznek, a talajnak, a földnek, a tájképnek, a természetes élőhelyeknek, a biológiai sokféleségnek és összetevőinek, beleértve a genetikailag módosított szervezeteket is, illetve ezen elemek közti kölcsönhatásnak az állapota;

*b)* tényezők, úgymint anyagok, energia, zaj és sugárzás, tevékenységek és intézkedések, beleértve *a közigazgatási intézkedéseket*, a környezetet érintő megállapodásokat, irányelveket, jogalkotást, terveket és programokat, *amelyek befolyásolják vagy befolyásolhatják a fenti a)* bekezdésben említett *környezeti elemeket*, valamint a környezeti döntéshozatalban felhasznált költség-haszon, továbbá egyéb gazdasági elemzések és becslések;

*c)* az emberi egészség és biztonság állapota, az emberi élet, a kulturális helyszínek és az épített környezet állapota, olyan mértékben, amilyen mértékben ezeket befolyásolja vagy befolyásolhatja a környezeti elemek állapota, vagy ezen környezeti elemeken keresztül a *b)* bekezdésben említett tényezők, tevékenységek vagy intézkedések.

Hangsúlyozzuk tehát, hogy tekintettel a telep környezetterhelő működésére, környezetre gyakorolt hatására, a létesítés és a későbbi üzemelés során keletkezett iratok − ide értendők az engedélyező határozatok és az elvégzett környezeti vizsgálatokról készült jegyzőkönyvek − az Aarhusi Egyezmény alapján környezeti információnak minősülnek, s mint a Kvt. alapján közérdekű adatnak a nyilvánosságát biztosítani kell. Azaz, mindenkinek joga van, hogy azt megismerje, és nem lehet arra hivatkozva az iratbetekintést megtagadni, hogy az személyes adatot tartalmaz. *Az eljáró hatóságok téves jogértelmezése és az ebből eredően hozott határozatok a jogállamiság elvével összefüggő jogbiztonság sérelmén túl, az egészséges környezethez való jogot érintő visszásságot is okoztak.*

**Intézkedések**

Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosa felkéri

- a *dunaharaszti jegyzőt*, hogy a jövőben lefolytatandó településrendezési eljárásokban érvényesítse a jelentésben megfogalmazott szempontokat. Az újból indult építési engedélyezési eljárások során kellő körültekintés mellett állapítsa meg az ügyféli kört, biztosítsa az iratbetekintési jogot. Egy általa értékesített ingatlanon lefolytatandó engedélyezési eljárásokban jelentse be elfogultságát és kérje más szerv kijelölését a Ket. kizárásra vonatkozó szabályai alapján.
- a Pest Megyei Kormányhivatal Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főosztályának vezetőjét, hogy a panaszok beérkezését követően – ésszerű időn belül – folytassa le a hatósági ellenőrzést, tegyen eleget a tényállás tisztázására vonatkozó kötelezettségének és a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény rendelkezései szerint tájékoztassa a panaszost a tett intézkedéseiről.

Budapest, 2016. november

Szabó Marcel sk. Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának és**
**a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettesének**
**Közös jelentése**
**az AJB-447/2016. számú ügyben**

Előadó: dr. Garaguly István

**Az eljárás megindulása**

A panaszos civilszervezet azért fordult 2014. június végén az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalához, mert Balmazújváros határában, a lászlóházi telephelyen található, elhagyott veszélyes-hulladéklerakón 2014 januárjában történt bűncselekménnyel okozott környezetszennyezést követően a veszélyes hulladék tárolás és kezelés tekintetében semmilyen előrelépést nem tapasztalt. A beadvány szerint a korábbi Tiszántúli Környezetvédelmi és Természetvédelmi Felügyelőséghez (jelenleg: Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főosztálya, a továbbiakban: Felügyelőség) benyújtott adatkérésük alapján sem kaptak tájékoztatást a panasszal érintett veszélyeshulladék-tárolóval kapcsolatos környezeti információkról. A panaszügy közvetlen előzménye, hogy Dr. Szabó Marcel, a jövő nemzedékek érdekeiért felelős biztos-helyettes 2014 januárjában személyesen vett részt a veszélyes-hulladék tároló telep helyszíni ellenőrzésén, ahol állást foglalt a vonatkozó jogi szabályozás felülvizsgálatának szükségességéről a természetkárosítás és a környezetveszélyeztetés hatékony megelőzése érdekében. A panasz alapján az egészséges környezethez és ehhez kapcsolódóan a testi és lelki egészséghez való joggal összefüggő visszásság gyanúja miatt az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján a biztos vizsgálatot indított.

Eljárásunkat a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásság gyanúja, továbbá a nemzet közös öröksége védelmének, fenntartásának és megőrzésének alkotmányos kötelezettsége sérelmének kockázata miatt, az Ajbt. 18. § (4) bekezdése alapján a jelen és a jövő nemzedékek érdekének érintettségére tekintettel hivatalból kiterjesztettük a környezetvédelmi és természetvédelmi biztosíték adására köteles, biztosítás kötésére kötelezhető tevékenységek körére, a természeti érték állagára, állapotára veszélyt jelentő tevékenységekre, a védett területre, Natura 2000 területre veszélyes anyagok körére, valamint a biztosíték formájára és mértékére, felhasználásának feltételeire, elszámolásának és nyilvántartásának szabályaira, továbbá a biztosítás szabályaira vonatkozó jogi szabályozás felülvizsgálatára. Eljárásunk során megkerestük a Földművelésügyi Minisztériumot, valamint a Felügyelőséget tájékoztatás és az üggyel kapcsolatos 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] „Az önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes." [32. cikk (3) bekezdés]
- A nemzet közös öröksége védelmének, fenntartásának és megőrzésének alkotmányos kötelezettsége: „A természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége." [Alaptörvény P) cikk (1) 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]
- 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) bekezdés]

**Alkalmazott jogszabályok**

- A környezeti károk megelőzése és felszámolása tekintetében a környezeti felelősségről szóló 2004. április 21-i 2004/35/EK Európai Parlamenti és Tanácsi Irányelv (Irányelv)
- Az elektromos és elektronikus berendezések hulladékairól szóló, 2012. július 4-i 2012/19/EU Európai Parlamenti és Tanácsi Irányelv
- A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt.)
- A természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény (Tvt.)
- A hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény (Htv.)
- A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jat.)
- A csődeljárásról és a felszámolási eljárásról szóló 1991. évi XLIX. törvény (Cstv.)
- A környezetvédelmi és természetvédelmi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 71/2015. (III. 30.) Korm. rendelet (KTFr.)
- A környezetvédelmi, természetvédelmi, vízvédelmi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 481/2013. (XII. 17.) Korm. rendelet (régi KTFr.)
- A felszín alatti vizek védelméről szóló 219/2004. (VII. 21.) Korm. rendelet (FavKr.)
- A környezetkárosodás megelőzésének és elhárításának rendjéről szóló 90/2007. (IV. 26.) Korm. rendelet (KKárKr.)
- A veszélyes hulladékkal kapcsolatos tevékenységek végzésének feltételeiről szóló 98/2001. (VI. 15.) Korm. rendelet (VhKr.)
- Az elektromos és elektronikus berendezésekkel kapcsolatos hulladékgazdálkodási tevékenységekről szóló 197/2014. (VIII. 1.) Korm. rendelet (ElektrKr.)
- A hulladékkal kapcsolatos nyilvántartási és adatszolgáltatási kötelezettségekről szóló 309/2014. (XII. 11.) Korm. rendelet (HnyaKr.)
- A földtani közeg és a felszín alatti víz szennyezéssel szembeni védelméhez szükséges határértékekről és a szennyezések méréséről szóló 6/2009. (IV. 14.) KvVM-EüM-FVM együttes rendelet (Hér.)

**A megállapított tényállás**

A Földművelésügyi Minisztérium és a Felügyelőség vizsgálatunkhoz adott tájékoztatása, valamint a megküldött iratok alapján az alábbi tényállást állapítottuk meg.

1. Balmazújváros-Lászlóháza veszélyes hulladéktároló telep az 1980-as években épült azzal a céllal, hogy állami vállalatok hasznosításra, ártalmatlanításra váró veszélyes hulladékainak biztonságos átmeneti tárolásáról gondoskodjon addig, amíg az országban ki nem épül elegendő hulladékkezelési kapacitás és ezáltal a hulladékok hasznosítása, ártalmatlanítása meg nem történik. Mivel a tároló veszélyes hulladékok tárolására szolgál, létesítése során megfelelő műszaki védelemmel (szigetelő aljzat, kármentesítő árok, 6 db monitoring kút) látták el. Azok a vállalkozások, amelyeknek a veszélyes hulladékait itt tárolták, a rendszerváltás után felszámolás alá kerültek és a hulladékok így a telepet üzemeltető Hajdukomm Kft. tulajdonába jutottak. Az európai uniós csatlakozást követő jogharmonizáció eredményeként nem lehetséges a lászlóházi telephez hasonló, veszélyes hulladék több évi átmeneti tárolására szolgáló telepet építeni és üzemeltetni, ezért a Felügyelőség az elmúlt években folyamatosan törekedett a telep teljes felszámolására. Ennek érdekében a Felügyelőség már a 2000-es évek elejétől határozatban kötelezte a Kft.-t a veszélyes hulladékok elszállítására, hasznosítására, vagy ártalmatlanítására, majd a teljesítések elmaradása miatt a bírságok kiszabása végül a Hajdukomm Kft. felszámolásához vezetett. A felszámolás során a Balmazújváros-Lászlóháza tároló telep és a Hajdukomm Kft. debreceni veszélyes hulladékégető 2010-ben a Chase Corporation Kft. tulajdonába került. Az adásvételhez a Felügyelőség csak úgy járult hozzá, hogy a veszélyes hulladékok elszállítását az új tulajdonos megfelelő határidőre elvégzi, és ennek biztosítására 25 millió Ft összegű, a Felügyelőség által lehívható bankgaranciát vállal, illetve a debreceni hulladékégető telephelyéül szolgáló ingatlanra jelzálogjogot jegyeznek be.

A telephelyen a nyilvántartások szerint 3200-3500 tonna veszélyes hulladékot tároltak, amelynek elszállítására az új tulajdonos egy hulladékkezelő szervezettel (Hungaropec Kft.) kötött szerződést. Ennek alapján 2600-2700 tonna hulladék elszállítása megvalósult 2012 májusáig. Ezt követően a veszélyes hulladék kiszállításával megbízott hulladékkezelő üzemeltetésében lévő telep bezárásra, a tulajdonos Chase Corporation Kft. pedig felszámolás alá került.

A bezárt balmazújváros-lászlóházai veszélyes hulladéklerakón 2000-2500 tonna veszélyes hulladék maradt, vagyis az elszállított mennyiséggel összevetve az eredeti hulladék mennyiséget jelentősen, közel 1000 tonnával alábecsülték.

A hulladékok elszállítását finanszírozó Alföld Takarékszövetkezet még megkísérelte egy új hulladékkezelő szervezet bevonását a telepen maradt hulladékok kezelésének folytatása érdekében, azonban ez nem vezetett eredményre, ezért a Felügyelőség 2013-ban kénytelen volt a 25 millió forint bankgaranciát lehívni. A felszámolási eljárás kezdetén a Chase Corporation Kft.-t a Felügyelőség környezeti állapotvizsgálat elvégzésére kötelezte, annak érdekében, hogy a fennálló környezeti teher megállapítható legyen.

A Felügyelőség tájékoztatása szerint a telephelyet folyamatosan ellenőrizte és hulladék kiszóródást, környezet veszélyeztetésére utaló jeleket 2013 végéig nem tapasztalt.

2. A Felügyelőség által megküldött iratok szerint 2013. május 6. és 11. között több alkalommal a kibontott drótkerítésen keresztül ismeretlenek a telephelyre behatolva jogtalanul eltulajdonítottak 135 kg súlyú alumínium lemezt és csatorna darabokat, valamint 11 db 20 literes műanyag kannát, amelyeket a balmazújvárosi és hajdúböszörményi fémfelvásárló telephelyen értékesítettek.

A bűncselekményt követően 2013. május 16-án dolog elleni erőszakkal kisebb értékre elkövetett lopás bűntettének megalapozott gyanúja miatt ismeretlen tettes ellen indult nyomozás a Balmazújvárosi Rendőrkapitányság Bűnügyi Osztály Vizsgálati Alosztályán, amelynek eredményeként a rendőrkapitányság 2013. június 3-án adta át az iratokat a Debreceni Járási Ügyészség részére vádemelési javaslattal.

2014. január 8-án panaszbejelentés érkezett a Felügyelőségre arról, hogy a veszélyes hulladéktároló telephelyén a kerítés megrongálódott, a telepen és annak környezetében a veszélyes hulladékok kiszóródtak. Erre a panaszbejelentéssel egyidejűleg több civilszervezet (közöttük a Greenpeace Magyarország) is felhívta a figyelmet, jelentős sajtóvisszhanggal.

A panaszbejelentés alapján a Felügyelőség helyszíni szemlét tartott, amelyen megállapította, hogy a korábbiakhoz képest a tárolás körülményei jelentősen leromlottak: a hulladékok egységcsomagolásának tartószerkezetei és a hulladék tárolására szolgáló csomagolóeszközök – jellemzően a tárolótér külső oldalán jelentkező – erőteljes korróziója miatt néhány hordó kiborult a tárolótéren kívülre a Balmazújváros-Lászlóházán lévő telephelyen, illetve a debreceni telephelyen rendezetlen, nem megfelelő tárolás volt tapasztalható.[1]

A helyszíni szemle megállapításaival összefüggésben felmerült az ismételt fémlopás gyanúja is, mert a felszámoló nem tudta biztosítani a hulladéklerakó telep 24 órás őrzését.

A Felügyelőség a környezetveszélyeztetés mérséklése és a környezetszennyezés megelőzése érdekében a kiborult hulladékokat a bankgarancia terhére összeszedette, a szükséges átcsomagolásokat elvégeztette, továbbá két ízben, 2014. január 10-én és 15-én talaj- és talajvízmintát vett a telep területén és annak környezetében, továbbá vizes fázisú hulladékmintákat vett a beton hulladéktároló medencék, valamint a burkolt kármentő árokból és a földmedrű csapadékelvezető árok aljzatának talajából.

A vizsgálati eredmények[2] a *talajminták* tekintetében Hg koncentráció esetén rögzítettek „B" határérték túllépést, a *felszín alatti víz* mintavétel vizsgálati eredményei a cisz-1,2-Diklór-etán, az 1,2 Diklór-etán, a NH4, a PO43, az oldott Asa Zn, a PAH és az Ag vonatkozásában mutattak „B" határérték feletti koncentrációt.

[1] TTI KTF 314/91/2014. számú tájékoztató levele az OKTF részére
[2] TTI KTF 314-41/2014.

A panaszbejelentést követően megtett ezen intézkedésekről a Felügyelőség tájékoztatta a panaszost is.[3]

3. A Felügyelőség eljárásával párhuzamosan, a lászlóházi veszélyeshulladék-tároló telephelyén a Greenpeace Magyarország is vett talaj- és felszín alatti vízmintákat, amelyek vizsgálatát 2014. január 13-án a Bálint Analitika Kft. Laboratóriuma végezte.

A laboratóriumi vizsgálati eredmények jelentős eltéréseket mutatnak a Felügyelőség mérési eredményeihez képest: a talajmintákból a Ba a határértéket *kétszeresen*, a Cr *húszszorosan*, a Pb *hét és félszeresen*, a Zn pedig *nyolcszorosan* meghaladó koncentrációban volt kimutatható.

A Felügyelőség ezzel kapcsolatosan azt a tájékoztatást adta, hogy vizsgálatai nem támasztották alá a környezetvédelmi civil szervezet mérési eredményeit, illetve az erre vonatkozó információk szerint a mintavételezésük egy kiszóródott hulladék okozta felületi szennyeződésből történt, ezért a Felügyelőség álláspontja szerint a civilek vizsgálati eredményei nem mutatnak reális képet a valódi szennyezésekről, a mintavételezésük megfelelősége is megkérdőjelezhető. A kiszóródott hulladékok teljes mértékben felszedésre kerültek.[4]

4. A Felügyelőség tájékoztatása szerint a monitoring kutakból 2014. május 8-án újabb mintavételezés történt, amely azonban egyetlen esetben: a V/1-es kútban mutatta ki a PAH összes naftalinok nélküli szennyezőanyag komponenskör „B" szennyezettségi határérték feletti koncentrációját, emellett a felszín alatti vízmintákban kismértékű ammónia és foszfát szennyezettséget rögzített. A telephely felszámolás alatt lévő tulajdonosa, a Chase Corporation Kft. „f.a." felszámoló biztosának a Felügyelőség részére írt levelei szerint a lászlóházi telephelyen lévő veszélyes hulladékok bármikor környezeti veszélyhelyzetet okozhatnak, azonban ártalmatlanításukra felszámolás során nem lesz anyagi fedezet. A felszámoló a vészhelyzetek elhárításához szükséges gyors beavatkozásra sem rendelkezik anyagi fedezettel.[5]

5. A Felügyelőség a 2014. szeptember 10-ei helyszíni szemlén megállapította, hogy egyes veszélyes hulladékok kiborulása a fedett tárolóból közvetlen veszélyt jelent. A tárolóban még megtalálható hulladékok tárolási körülményei veszélyeztetik a környezetet, a hordók és raklapok állapota miatt bármikor több tonna hulladék kerülhet a talajra. A tárolótér melletti kármentesítésre szolgáló szigetelt árokban lévő folyadék mennyisége is felgyűlt a csapadékos időjárás miatt, a további vízszint emelkedés esetén az árokban található veszélyes hulladéknak minősülő folyadék elszállítására is szükség lehet annak érdekében, hogy ne kerüljön a Hortobágy folyóba.[6]

A Felügyelőségnek mind az Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség Főigazgatójának szóló, mind a korábbi Vidékfejlesztési Minisztérium részére adott tájékoztatásában kifejtett álláspontja szerint az előzmények és a fentiek alapján a veszélyes hulladékok kezelőhöz való elszállíttatása lehetőség szerint minél előbb indokolt. A Felügyelőség által megkért, a veszélyes hulladékok további kezelésére vonatkozó árajánlatok alapján a hulladékok elszállításának költsége jóval nagyobbnak valószínűsíthető, mint a telephelyek értéke, ezért a felszámolási eljárásban nem oldható meg teljes körűen. A veszélyes hulladékok sorsának megnyugtató módon történő rendezése csak állami szerepvállalással oldható meg.[7]

6. A Földművelésügyi Miniszter vizsgálatunkhoz adott tájékoztatása szerint a terület és a veszélyes hulladék tulajdonos Chase Corporation Kft. „f.a." felszámolási eljárás lezárását követően az illetékes hatóság hoz döntést a környezeti felelősség és az állami szerepvállalás indokoltságáról. A szennyezett terület tekintetében, amennyiben egyértelműen bizonyított az állami szerepvállalás ténye, akkor szükséges dönteni az adott kármentesítési ügy Országos Környezeti Kármentesítési Programba (OKKP), illetve az OKKP Alprogramjába történő besorolásáról.

---

[3] TTI KTF 314/22/2014.
[4] TTI KTF 314/73/2014. számú, az FM részére írt tájékoztatás
[5] Ld. TTI KTF 314-91/2014.
[6] TTI KTF 314-91/2014.
[7] TTI KTF 314/65/2014. és TTI KTF 314-91/2014.

A szennyezett terület nyilvántartásba kerül a FAVI KÁRINFÓ rendszerben és ennél fogva az állami felelősségi körbe tartozó feladatok sorában elfoglalja a prioritásának megfelelő helyét. A központi költségvetés csak abban az esetben finanszírozza a környezetkárosodást megelőző, valamint a helyreállítási intézkedések költségeit, ha az másra át nem hárítható, illetve akkor, ha a környezeti kár felszámolására állami szerv köteles. A kármentesítési feladatok végrehajtása a jóváhagyott éves központi költségvetésből valósulhat meg, az OKKP-Alprogramok esetében a forrás biztosítása a felelős tárca hatásköre. Magyarország 2014. évi költségvetéséről szóló 2013. évi CCXXX. törvény 1. számú melléklete szerinti XII. Vidékfejlesztési Minisztérium fejezetében nem áll rendelkezésre költségvetési forrás OKKP feladatok végrehajtására.[8]

7. A közös vizsgálatunk közben 2015. március 19-én megjelent sajtóközlemény[9] szerint a Kormány arról határozott, hogy 400 millió forintot biztosít a Hortobágyi Nemzeti Park szomszédságában található veszélyeshulladék-tároló felszámolására.

**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. 18. § (4) bekezdés szerint az alapvető jogok biztosa a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat. Az Ajbt. 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 panaszos a Kvt. 99. § (1) bekezdés a) pontjában foglalt jogorvoslati lehetőséget kimerítette, ezért a vizsgálat az alapvető jogok biztosának hatáskörébe tartozik.

**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”.

---

[8] KfF/1923/2014.

[9] http://www.kormany.hu/hu/foldmuvelesugyi-miniszterium/kornyezetugyert-agrarfejlesztesert-es-hungarikumokert-felelos-allamtitkarsag/hirek/a-kormany-400-milliot-ad-a-balmazujvarosi-veszelyeshulladek-tarolo-felszamolasara

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.[10] 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.[11]

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.[12] 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."[13] 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[14] az állam (ide értve az önkormányzatot is) akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközéhez, ha *másik alapvető jog vagy szabadság védelme* vagy *érvényesülése*, illetve *egyéb alkotmányos érték védelme* más módon nem érhető el. Az alapjog korlátozásának alkotmányosságához tehát önmagában nem elegendő, hogy az másik alapjog vagy valamely alkotmányos érték érvényesülése vagy védelme érdekében történik, hanem a korlátozásnak meg kell felelnie az arányosság követelményének, az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyenek egymással. A jogalkotó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni.

2. Az Alaptörvény XX. cikk (1) és (2) bekezdése alapján mindenkinek joga van a *testi és lelki egészséghez*, ennek az alapvető jognak az érvényesülését pedig Magyarország genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdasággal, az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával, a munkavédelem és az egészségügyi ellátás megszervezésével, a sportolás és a rendszeres testedzés támogatásával, valamint a környezet védelmének biztosításával segíti elő. Az Alkotmánybíróság a testi és lelki egészség kifejezést a WHO alkotmányában szereplő definícióval összhangban – a 43/2005. (XI. 14.) határozatában – olyan testi és szellemi állapotnak tekinti „amely lehetővé teszi a társadalomban való minél hosszabb és testi-lelki gondoktól mentes életet". Az egészséghez való jog szélesebb jelentéssel bír annál, minthogy csupán az egészségügyi ellátáshoz való jogra vonatkozzék, így magában foglalja az olyan intézkedések és körülmények alkotmányos védelmét is, amelyek hozzájárulnak ahhoz, hogy az egyén a társadalomban ténylegesen minél hosszabb ideig testi és lelki gondoktól mentes életet élhessen.

[10] Lásd: 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65.
[11] Ld. 56/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 454., 456.
[12] 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 178.
[13] 2/1990. (II. 18.) AB határozat.
[14] Lásd 56/1994. (XI. 10.) AB határozat, ABH 1994, 312, 313.

Az Alkotmánybíróság több határozatában értelmezte a *legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog* tartalmát, és mindezekre az értelmezésekre álláspontom szerint – függetlenül attól, hogy a „legmagasabb szintű" jelző az Alaptörvényben már nem kapott helyet – továbbra is lehet hivatkozni.[1] Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a (legmagasabb szintű) testi és lelki egészséghez való jogként meghatározott alkotmányi követelmény az államnak azt az alkotmányos kötelezettségét jelenti, hogy a nemzetgazdaság teherbíró képességéhez, az állam és a társadalom lehetőségeihez igazodva olyan gazdasági és jogi környezetet teremtsen, amely a legkedvezőbb feltételeket biztosítja a polgárok egészséges életmódjához, életviteléhez. Az egészséghez való jog önmagában alanyi jogként értelmezhetetlen, az Alaptörvénybe foglalt állami kötelezettségként fogalmazódik meg, amely magában foglalja azt a kötelezettséget is, hogy a törvényhozó a testi és lelki egészség bizonyos területein alanyi jogokat határozzon meg.

3. Az Alaptörvény P) cikkének (1) bekezdése szerint „A természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége." A nemzet közös öröksége védelemének, fenntartásának és megőrzésének kötelezettsége nemcsak a magyar állampolgárokat, hanem mindenkit terhel. A természeti értékek jövő nemzedékek számára történő megőrzését az Alaptörvény a 30. cikk közvetítésével az alapvető jogok biztosának a jövő nemzedék védelmére létrehozott helyettese által intézményesen is elősegíti.

A P) cikk (1) bekezdése az egészséges környezethez való alapvető jog intézményvédelmi garanciáinak olyan pillére, amely a természetes és épített környezet, a nemzet közös, természeti és a kulturális öröksége értékeinek védelmét, fenntartását és a jövő nemzedékek számára való megőrzését az állam és mindenki általános alkotmányos felelősségeként állapítja meg és Alaptörvényből fakadó kötelességévé teszi. A nemzet közös örökségének alkotmányos védelmére alapított fenntarthatóság követelménye az alkotmányfejlődés olyan eredményeként jelenik meg az Alaptörvényben, amely új alkotmányos értékként az alapvető jogokat és egyéb alkotmányos értékeket, közöttük a jogbiztonság követelményét is új fejlődési perspektívába helyezheti.

A nemzet közös örökségéért való alkotmányos felelősség az Alaptörvényben általános és egyetemleges, az egészséges környezethez való joggal kapcsolatos alkotmánybírósági gyakorlat alapján azonban ezen az általános felelősségi körön belül az államot egyfajta primátus, elsőség illeti meg, illetve kötelezi, hiszen e felelősség intézményvédelmi garanciák révén összehangolt érvényesítése, az intézményvédelem megalkotása, korrekciója és érvényesítése közvetlenül és elsődlegesen állami feladat. A nemzet közös örökségéért való alkotmányos felelősség konkrét tartalmát ezért az egészséges környezethez való alapvető jog intézményvédelmi garanciái és a jogbiztonság követelménye érvényesítése mellett a joggyakorlat, az alkotmánybírósági gyakorlat és a jövő jogfejlődése alakítja és bontakoztatja ki. Ebben a folyamatban sajátos és kiemelt, az Alaptörvényben meghatározott szerep jut az alapvető jogok biztosának, illetve a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettesének.

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

Az Alkotmánybíróság megállapította[15], 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.

[1] 56/1995. (IX. 15.) AB határozat, ABH 1995, 260, 270., 37/2000. (X. 31.) AB határozat, ABH 2000, 293, 297

15 996/G/1990. AB határozat

Az alapjogok objektív, intézményes védelmével kapcsolatban az Alkotmánybíróság megállapította[16], 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 jövendő generációk életfeltételeinek biztosítása is.

Az Alkotmánybíróság megállapította[17] 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[18].

Az Alaptörvény IV. módosításának hatálybalépését követő határozatában[19] 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, 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.

[16] 64/1991. (XII. 17.) AB határozat
[17] 28/1994. (V. 20.) AB határozat
[18] 64/1991. (XII. 17.) AB határozat
[19] 16/2015. (VI. 5.) AB határozat

**III. A vizsgálat érdemében**

1. Az előző fejezetben az „Alapvető jogok tekintetében" kifejtettekhez kapcsolódóan, ugyanakkor már szorosan az ügy érdeméhez tartozóan fontos kiemelnünk, hogy az Alaptörvény XXI. cikke – az 1949. évi XX. törvénnyel elfogadott Alkotmány 18. §-a szerinti egészséges környezethez való joghoz képest – a korábbinál szélesebben állapítja meg a környezet- és természetvédelem, az egészséges környezethez való jog intézményvédelmének alkotmányos alapjait.

Ez a szélesebb védelem – ahogy az előzőekben is láthattuk – egyfelől immár az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésében foglalt alkotmányos kötelezettség „talaján" áll.

Az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdése – az Alaptörvény A) cikkének megfelelő korrekcióval – megismétli a korábbi Alkotmány 18. §-ában foglalt rendelkezést, a (2) bekezdése ehhez közvetlenül kapcsolja a környezeti kár okozójának helyreállítási és helytállási kötelezettségét. (Aki a környezetben kárt okoz, köteles azt - törvényben meghatározottak szerint - helyreállítani vagy a helyreállítás költségét viselni.)[20]

Az Alaptörvény XXI. cikk (2) bekezdésében megállapított kötelezettség a P) cikk (1) bekezdésében foglalt alkotmányos kötelezettséggel összefüggésben az Alaptörvény hatálybalépését megelőzően keletkezett környezeti károkkal kapcsolatos helyreállítás, a rekultiváció kérdését új megvilágításba helyezi, amennyiben a nemzet közös öröksége védelmének, fenntartásának és jövő nemzedékek számára való megőrzésének alapja, elő-kérdése a múltban keletkezett környezeti károk felszámolása, és a környezet jó állapotának helyreállítása.

Korábban az alapvető jogok biztosa és jogelődei több jelentésben[21] foglalkoztak a környezeti kármentesítés kérdésével. E jelentések a vizsgált egyedi ügyekkel kapcsolatosan rámutattak a környezeti elemek között a talaj és a felszín alatti víz adott szennyezettségi állapotára, illetve károsodására irányuló észlelés, felderítés, mintavételezés, vizsgálat, továbbá a környezetvédelmi felülvizsgálat, a konkrét környezeti kár megállapításának gyakorlatban megmutatkozó fontos problematikus kérdéseire; a kármentesítési eljárás tervi és megvalósulási szakaszainak a hatóságok eljárásaiban megmutatkozó egyes ellentmondásaira, a kármentesítési eljárások esetenkénti időbeli jelentős elhúzódásának a környezet állapotjavulását hátráltató kockázatára, a felelősség és a helytállási kötelezettség megállapításának nehézségeire, valamint mindezekkel összefüggően a jogi szabályozás egyes hiányosságaira is.

E jelentések általános következtetéseként megállapítható, hogy a kármentesítések esetében „*az idő múlása, mint tényező – pontosan a kármentesítési eljárások céljából fakadóan – a felszín alatti szennyezések felszámolásakor kiemelt jelentőséggel bír,* mivel a már meglévő szennyezés mielőbbi felszámolására van szükség, megakadályozandó, hogy az továbbterjedjen. *Minél később kerül sor a kármentesítési eljárás műszaki beavatkozási szakaszára, annál nagyobb az esélye annak, hogy a szennyezés továbbterjed.* „Jóllehet a bonyolultabb, időigényesebb kármentesítési eljárások atipikus eseteknek számítanak, *az idő múlása visszásságot okozhat az egészséges környezethez való jog és az egészséghez való jog kapcsán, ezért vizsgálni szükséges az eljárások elhúzódásának lehetséges okait."*[22] Míg a kisebb kármentesítési ügyek, például egy földalatti tartály okozta gázolaj-szennyezés kármentesítése 5-10 millió forint nagyságrendű költséget jelent, addig a nagyobb volumenű ügyek több tízmilliárd forintos költséget és több tíz esztendős lebonyolítást igényelnek.

Ebből következőleg megállapítható, hogy a konkrét kárelhárításra irányuló környezetkárosodást megelőző intézkedések megtétele *mellett* a kárelhárításra is okot adó *környezetveszélyeztető állapot megszüntetése* és ezzel a *környezetkárosodás megelőzése* korábbi időben nagyságrendekkel *kisebb költséggel jár*, ezért minden, a környezetveszélyeztető állapot megszüntetésére irányulóan megtett intézkedésnek sokszoros értéke van.

---

[20] Korábban ezt törvényi szinten a Kvt. 8. §-a és 9. §-a, továbbá 101.§ (2) bekezdés szabályozta

[21] OBH-4870/1998.; OBH-3900/2005.; JNO-59/2010.; AJB-1095/2012.; AJB-813/2012 (AJB-842/2012.; AJB-855/2012.; AJB-1099/2012.).; AJB-2030/2014.

[22] AJB-813/2012. jelentés

Az idő múlásával többszöröződő környezeti teher, károsodás, vagy annak kockázata a helyreállítás költségeit a viszonyítási időhöz képest aránytalanul megnövelheti.

A tényállásban is már rögzítettük, hogy a lászlóházi veszélyeshulladék-tároló telep tulajdonosa, a Chase Corporation Ingatlanhasznosítási Kft. (tulajdonos) felszámolási eljárását 2011. augusztus 8-án jogerős végzéssel a Fővárosi Bíróság rendelte el.[23]

A Felügyelőség a felszámolási eljárás megindítását követően a tulajdonost környezeti állapotvizsgálat elvégzésére kötelezte a környezeti teher megállapíthatósága érdekében.[24]

A Felügyelőség a 2014. január 8-án történt bejelentést követően – a kárelhárítással, illetve a könyezetkárosodást megelőző intézkedésekkel egyidejűleg – kötelezte a tulajdonost a telep 24 órás őrzésének biztosítására, amelyet a bankgarancia terhére biztosított a felszámoló.

Egyidejűleg a Felügyelőség közbeszerzési eljárást kezdeményezett annak érdekében, hogy a veszélyes hulladéktároló telep felszámolásának költségei megállapíthatóak legyenek.[25]

A felszámolóbiztos a Cstv.-ben megállapított környezetveszélyeztetés, környezetkárosodás megelőzéséért, illetve az ezzel összefüggő vagyonkezelésért való felelőssége[26], valamint a KKárKr. 4. § (1) és (2) bekezdése alapján többször is tájékoztatta[27] a Felügyelőséget arról, hogy a tulajdonos ingatlanán található veszélyes hulladékok bármikor környezeti veszélyhelyzetet okozhatnak, azonban ártalmatlanításukra a felszámolás során nem lesz anyagi fedezet, továbbá az ingatlan értékesítéséből származó bevétel nem lesz elegendő a veszélyes hulladékok ártalmatlanítása költségeinek fedezésére.

Ugyancsak rögzítettük a tényállásban is, hogy a Felügyelőség a 2014. szeptember 10-ei helyszíni szemlén megállapította, hogy egyes veszélyes hulladékok kiborulása a fedett tárolóból valós veszélyt jelent. A tárolóban még megtalálható hulladékok tárolási körülményei veszélyeztetik a környezetet, a hordók és raklapok állapota miatt bármikor több tonna hulladék kerülhet a talajra. A tárolótér melletti kármentesítésre szolgáló szigetelt árokban lévő folyadék mennyisége is felgyűlt a csapadékos időjárás miatt, a további vízszint emelkedés esetén az árokban található veszélyes hulladéknak minősülő folyadék elszállítására is szükség lehet annak érdekében, hogy ne kerüljön a Hortobágy folyóba.

A Felügyelőség a Vidékfejlesztési Minisztérium, majd a jogutód Földművelésügyi Minisztérium részére megküldött leveleiben – a helyszíni szemlék tapasztalatai, valamint a környezethasználó KKÁrKr. 4. § (1) és (2) bekezdésén alapuló jelzései nyomán – többször javasolta az Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőségnek[28], valamint a Minisztériumnak[29] az állami szerepvállalással a központi költségvetési forrásból megvalósítandó hulladékkezelést, és így a környezetet veszélyeztető állapot megszüntetését.

Vizsgálatunk szempontjából kedvező fejlemény, hogy a földművelésügyi miniszter előterjesztésére 2015. március 18-i ülésén a Kormány a 2014. évi költségvetési maradványok egy részének felhasználásáról szóló 1204/2015. (IV. 9.) Korm. határozatban döntött arról, hogy 400 millió forintot biztosít a lászlóházi veszélyeshulladék-tároló telepen tárolt veszélyes hulladékok ártalmatlanítására és a telep felszámolására.

*Megállapítottuk, hogy a környezetveszélyeztető állapot megszüntetésére hozott kormányhatározat az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszásság gyanúját megszüntette, és a Kormány a döntés meghozatalával az Alaptörvény P) cikke alapján a nemzet közös öröksége védelméért, fenntartásáért és jövő nemzedékek számára való megőrzéséért fennálló állami felelősségének és kötelezettségének megfelelően gondoskodott a veszélyeztetett környezeti és természeti értékek károsodásának megelőzéséről.*

---

[23] Cstv. 10. § (1) bekezdés alapján
[24] Ld. TTI KTF 314/98/2014.
[25] TTI KTF 314/95/2014.
[26] Cstv. 31. § (1) bekezdés c) pontja, 48. § (3) bekezdés, 67. § (9b) és (9c) bekezdései
[27] TTI KTF 314/91/2014. ,317/77/2014., 314/83/2014.
[28] TTI KTF 314/93/2014.
[29] TTI KTF 314/65/2014., 314/91/2014., 314/95/2014.

2.1. A Kvt. 4. § 12. és 13. pontjai szerint *környezetkárosítás*: az a tevékenység vagy mulasztás, amelynek hatására környezetkárosodás következik be; *környezetkárosodás*: a környezetben, illetve valamely környezeti elemben közvetlenül vagy közvetve bekövetkező, mérhető, jelentős kedvezőtlen változás, illetve valamely környezeti elem által nyújtott szolgáltatás közvetlen vagy közvetett, mérhető, jelentős romlása.

A környezetkárosodást megelőző környezeti állapotot a Kvt. 4. § 10. pontja határozza meg, amely szerint *környezetveszélyeztetés*: a környezetkárosodás bekövetkezésének közvetlen veszélye. A 15. pont szerinti *környezetkárosodást megelőző intézkedés*: környezetveszélyeztetés esetén a környezetkárosodás megelőzésére vagy várható bekövetkezése előtt annak csökkentésére irányuló tevékenység, illetve intézkedés.

A környezetvédelmi ágazati jogban a környezetveszélyeztetés, illetve a környezetkárosodás eseteire külön jogszabályok: a környezetkárosodás megelőzésének, illetve a *károsodás elhárításának* rendjére a KKárKr., a károsodott környezet *kármentesítésére* pedig a FavKr. tartalmazza az irányadó szabályozást.

A Felügyelőség a talaj Hg koncentrációjának „B" határérték feletti szintjét, a felszín alatti vízminták esetén a cisz-1,2-Diklór-etán, az 1,2 Diklór-etán, a NH4, a PO43, az oldott Asa Zn, a PAH és az Ag ugyancsak „B" határérték feletti szennyezettségi állapotát állapította meg.[30]

A Felügyelőség vizsgálati eredményei szerint a talaj és a felszín alatti víz szennyezettsége nem volt olyan mértékű, amely környezetkárosodásra utalt volna, és a kárelhárítás érdekében a környezethasználó tényfeltárásra, illetve ennek alapján beavatkozási terv készítésére kötelezését tette volna szükségessé. A vizsgálati eredmények alapján a KKárKr. 2. § (4) bekezdése szerinti azonnali beavatkozásra sem volt szükség.

A tulajdonos Chase Corporation Ingatlanhasznosítási Kft. „f.a." felszámolóbiztosa a 2014. január 8-án bejelentett káreseményt követően meghatalmazást adott a kárelhárításra és a környezetkárosodást megelőző intézkedések megtételére a Felügyelőségnek.[31]

A Felügyelőség a helyszíni szemle és a vizsgálati eredmények, valamint a felszámolóbiztos meghatalmazása alapján megtette a KKárKr. 3. § (3) bekezdése szerinti környezetkárosodást megelőző kárelhárító intézkedéseket: a lehívott bankgarancia terhére megbízást adott a kerítés kijavítására, a szigetelt tároló területén kívül található hulladék összegyűjtésére és a szigetelt tároló területén belüli elhelyezésére, a hulladékok szükség szerinti átcsomagolására, a kiporzás elleni védelem érdekében az épületek műanyag fóliával történő lezárására 2 méter magasságig, a vasbeton medencékben található műanyag hordók összegyűjtésére és ezek fóliával való letakarására, valamint a kármentesítő árokban található hordók kiemelésére és fedett helyen, a szigetelt tároló területén történő elhelyezésére.[32]

A környezetkárosodást megelőző kárelhárító intézkedések megtétele mellett a Felügyelőség 2014. január 14-én hozott határozatban[33] kötelezte a tulajdonos Chase Corporation Kft. „f.a."-t a VhKr. 3. mellékletének 2.10. pontjában, valamint 10. § (1) bekezdése szerint a tárolótelep őrzéséről való gondoskodásra, valamint a telephelyen tárolt veszélyes hulladékoknak a környezet szennyezését kizáró gyűjtésére.

---

[30] A Kvt. 4. § 7. pontja szerint környezetszennyezés: a környezet valamely elemének a kibocsátási határértéket meghaladó terhelése; a 8. környezetszennyezettség: a környezetnek vagy valamely elemének a környezetszennyezés hatására bekövetkezett szennyezettségi szinttel jellemezhető állapota.
A FavKr. 3. § 3. pontja szerint (B) szennyezettségi határérték: jogszabályban, illetve ennek hiányában hatósági határozatban meghatározott olyan szennyezőanyag-koncentráció, illetve egyéb minőségi állapotjellemzők olyan szintje a felszín alatti vízben, a földtani közegben, amelynek bekövetkeztekor a földtani közeg, a felszín alatti víz szennyezettnek minősül, figyelembe véve a felszín alatti víznél az ivóvízminőség és a vízi ökoszisztémák, továbbá a felszín alatti víztől függő szárazföldi ökoszisztémák igényeit, földtani közeg esetében pedig a talajok többes rendeltetését és a felszín alatti vizek szennyezéssel szembeni érzékenységét.

[31] TTI KTF 314/6/2014.

[32] TTI KTF 314/7/2014.

[33] TTI KTF 314/15/2014.

2.2. A tényállásban rögzítettek szerint ugyanakkor a Greenpeace Magyarország által a telephelyen vett talaj- és felszín alatti vízminták 2014. január 13-án készített vizsgálati eredményei – a Felügyelőségi adatokkal ellentétesen – környezetkárosodás gyanújára utaltak. A vizsgálati eredményeket megküldték a Felügyelőség részére is.

A Felügyelőség igazgatójának a környezetkárosodást megelőző intézkedésekről szóló jelentése[34] szerint a talajmintákat a Greenpeace aktivistája a tároló északi oldalán kiborult és a csapadék által a közeli mélyedésbe mosott hulladékkal szennyezett talajból vette. A jelentés szerint a mintavétel óta a tárolón kívüli területre került hulladékokat a felügyelőség megbízása alapján összeszedték és a védett tárolótérbe rakták, így a tároló melletti talajról is felszedték a hulladékot, de nyomokban még maradhatott a területen. A jelentés rögzíti azt is, hogy „a talajból határérték feletti nehézfém (cink, réz, ólom) szennyezést mértek elsősorban a fenti okok miatt."

A vizsgálatunk céljára megküldött felügyelőségi iratanyag egyéb intézkedésről szóló adatokat a Greenpeace talaj- és felszíni vízminta vizsgálatával kapcsolatosan nem tartalmaz.

Az nem megállapítható a vizsgálathoz beérkezett tájékoztatás és iratanyag alapján, hogy a Greenpeace Magyarország környezetvédelmi egyesület a Kvt. 99. §-ában[35] foglalt jogával élve kezdeményezte-e a Felügyelőségnél a hatáskörébe tartozó intézkedés megtételét, illetve a Kvt. 98. § (1) bekezdése alapján[36]a veszélyes-hulladék tároló telephelyén bekövetkezett káresemények miatt szükséges kárelhárításra irányuló környezetvédelmi eljárásban kérte-e ügyfélként való részvételét, ezért ezek a kérdések – amelyekre a panasz nem is utalt – közvetlenül az ügyhöz kapcsolódóan nem vizsgálhatóak.

Ugyanakkor a hatályos joganyag rendelkezéseit – a jogállamiság elvével összefüggően – indokoltnak látjuk vizsgálni abból a szempontból, hogy amennyiben a hatóság és a civil szervezet által vett minták vizsgálatának eredményei *eltérőek*, ennek tisztázására tartalmazzák-e a környezetvédelmi civil szervezetek sajátos hatásköre és szerepe, valamint általános ügyféli joga alapján megfelelőnek tekinthető rendelkezéseket..

A Hér. 2. § (1) bekezdése szerint a szennyező anyag elhelyezésével, bevezetésével járó tevékenységek hatásának a FavKr. szerinti monitorozása, továbbá a már bekövetkezett szennyezettség kivizsgálása, tényfeltárása és monitoringja során azokat a szennyező anyagokat kell vizsgálni, melyek előfordulása a területen korábban és jelenleg végzett tevékenységek alapján valószínűsíthető. A Hér. 3. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy *ha* a 2. § (1) bekezdése szerinti vizsgálat során a *környezethasználó vagy az általa megbízott laboratórium és az eljáró hatóság által alkalmazott mintavételi eljárás, illetve a kapott vizsgálati eredmény a szennyezettség megállapítását érdemben befolyásoló módon eltér*, akkor a vizsgálatot végző szervezetek - az eljáró hatóság bevonásával - *egyeztetik* a vizsgálat során alkalmazott mintavételi és analitikai eljárásokat, vizsgálati körülményeket. A (2) bekezdés szerint *ha vitás kérdés marad fenn*, az eljáró hatóság megkeres egy *harmadik laboratóriumot*, és a környezethasználó vagy az általa megbízott laboratórium, valamint a környezetvédelmi és természetvédelmi hatóság (a továbbiakban együtt: környezetvédelmi hatóság) laboratóriuma és az eljáró hatóság által megkeresett harmadik laboratórium közösen vesz mintát. A *környezőhasználó* fogalmát a Kvt. 2. § (2) bekezdés b) pontja állapítja meg: a környezetet igénybe vevő, terhelő, veszélyeztető, illetőleg szennyező tevékenységet folytató.

A környezetvédelmi civil szervezetek sajátos jogi helyzetét, a környezetvédelmi hatósági eljárásokban ügyféli jogosultságait, a környezetvédelemben betöltött sajátos szerepüket és ehhez kapcsolódó jogaikat a Kvt. 98. és 99. §-ai állapítja meg.

---

[34] TTI KTF 314/24/2014.

[35] Kvt. 99. § (1) Környezetveszélyeztetés, környezetszennyezés vagy környezetkárosítás esetén a szervezet a környezet védelme érdekében jogosult fellépni, és a) állami szervtől, helyi önkormányzattól a megfelelő, hatáskörébe tartozó intézkedés megtételét kérni, vagy a b) környezethasználó ellen pert indítani. (2) Az (1) bekezdés b) pontja szerinti perben az ügyfél kérheti a bíróságtól, hogy a veszélyeztetőt a) tiltsa el a jogsértő magatartástól (működéstől); b) kötelezze a kár megelőzéséhez szükséges intézkedések megtételére.

[36] Kvt. 98. § (1) A környezetvédelmi érdekek képviseletére létrehozott politikai pártnak és érdekképviseletnek nem minősülő, a hatásterületen működő egyesületeket (a továbbiakban: szervezet) a környezetvédelmi közigazgatási hatósági eljárásokban a működési területükön az ügyfél jogállása illeti meg.

Megállapítható ugyanakkor, hogy a Hér. 3. § (1) és (2) bekezdései szempontjából a környezetvédelmi civil szervezetek nem minősülnek környezethasználónak, így sajátos ügyféli jogállásuk alapján sem vonatkoznak rájuk az e bekezdésekben foglalt rendelkezések.

Vagyis abban az esetben, ha az eljáró hatóság által alkalmazott mintavételi eljárás, illetve a kapott vizsgálati eredményhez képest *a környezetvédelmi egyesületek által alkalmazott mintavételi eljárás és kapott vizsgálati eredmények* érdemben eltérnek, a Hér. 2. és 3. §-ainak hatályos rendelkezései alapján *nem megállapítható a Felügyelőség*nek, illetve a kárelhárítással, vagy kármentesítéssel kapcsolatosan eljáró hatóságnak a vizsgálat során alkalmazott *mintavételi és analitikai eljárások, vizsgálati körülmények egyeztetésével*, valamint *a közös mintavételezéssel kapcsolatos kötelezettsége*. A vizsgálattal érintett ügyben a Greenpeace Magyarország környezetvédelmi civil szervezet mintavétele alapján a megbízott, akkreditált laboratórium által készített vizsgálati eredmények *jelentősen eltértek* a hatóság által készített mintavételi eredményektől a talajszennyezés értékeiben.

Tekintettel arra, hogy a Kvt. 97. § (2) bekezdésében szereplő actio popularis lehetőségén felül a Kvt. 98. § (1) bekezdésében a környezetvédelmi eljárásokban a környezetvédelmi szervezetek részére általános ügyféli jogot, a Kvt. 99. § (1) bekezdés a) pontja pedig az állami szervek és helyi önkormányzatok hatáskörébe tartozó intézkedés kezdeményezésének jogát is biztosítja speciálisan, a Kvt. ezen, valamint a Kvt. 12. §-ában foglalt nyilvánosság elvét kimondó rendelkezésekkel való összhang biztosítása érdekében indokolt és szükséges lenne a Hér. 3. § (1) és (2) bekezdésének szabályozását az eljáró hatóság eljárási kötelezettsége vonatkozásában a *környezethasználó mellett a környezetvédelmi civil szervezetek* által alkalmazott mintavételi eljárás és a kapott vizsgálati eredmények érdemi eltérése *esetére is kiterjeszteni.*

A nyilvánosság a lászlóházi veszélyeshulladék-tárolón történt 2014. januári eseményekkel kapcsolatos Greenpeace Magyarország által végzett mintavételezés eredményeiről a sajtó útján értesült, ezért a tájékoztatás és a nyilvánosság elve alapján indokolt és szükséges lett volna a Felügyelőség közreműködésével a laboratóriumok által alkalmazott mintavételi és analitikai módszerek egyeztetése, illetve a közös mintavételezés annak érdekében, hogy az eset körülményei maradéktalanul tisztázhatóak legyenek, és erről a nyilvánosságot is megfelelően tájékoztatni lehessen. Más szempontból a környezetvédelmi civil szervezetek Kvt. 98-99. §-ai szerinti sajátos ügyféli jogállása alapján is indokolt lenne a Hér. 3. § (1) és (2) bekezdésében foglalt hatósági eljárási kötelezettségnek a környezetvédelmi civil szervezetek által alkalmazott mintavételi eljárás és a kapott vizsgálati eredmények érdemi eltérése esetére való kiterjesztése.

Erre vonatkozó kifejezett jogszabályi kötelezettség hiányában azonban megállapítható, hogy a Hér. 3. § (1) és (2) bekezdéseinek fentiek szerinti hiányos szabályozása nincsen összhangban a Kvt. 98. § (1) bekezdésével és a 99. § (1) bekezdés a) pontjával, ezért *megállapítottuk, hogy a jogi szabályozás hiányossága aggályos a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság, valamint az egészséges környezethez való alapvető jog érvényesülése szempontjából.*

3. A hulladékgazdálkodás területén a vizsgált esethez hasonló környezetveszélyeztetés, illetve környezetkárosodás jövőbeni kialakulásának megelőzése, valamint a bekövetkezett környezetveszélyeztetés, környezetkárosítással kapcsolatos hatékony és a lehető legteljesebb körű helyreállítás anyagi fedezetének biztosítása érdekében – a korábbi ombudsmani jelentésekre is tekintettel – megvizsgáltuk azt a kérdést is, hogy a jogi szabályozás a jogbiztonság követelményének megfelelően biztosítja-e azokat a feltételeket, amelyek érvényesítik a megelőzés és az Alaptörvény XXI. cikk (2) bekezdésében is foglalt helyreállítás elvét, illetve a P) cikk alapján a nemzet közös örökségéért való általános felelősséget.

Jóllehet a Kvt. 3. § (1) bekezdésének m) pontja szerint a hulladékokról külön törvény rendelkezik, így elsődlegesen a hulladékokra, a hulladékgazdálkodásra a Htv. rendelkezései irányadóak, ugyanakkor – a vizsgálatunkat érintő lászlóházi veszélyeshulladék-tároló telep esetét is figyelembe véve – nem hagyhatóak figyelmen kívül sem a Kvt., sem pedig a Tvt. rendelkezései abban az esetben, ha a hulladékgazdálkodási tevékenység a környezetet, a környezeti elemeket potenciálisan vagy ténylegesen veszélyezteti, illetve károsítja, valamint ha a természeti értékek állapotára, állagára veszélyt jelenthet.

Ez közvetlenül következik a Kvt. 3. § (1) bekezdésében és a Htv. 3. § (1) bekezdésében megállapított, a Kvt.-vel való összhang követelményéből, a Htv. 6. § (1) és (2) bekezdéseiben megállapított követelményekből[37] és a Tvt. 3. § (2) bekezdéséből[38] is.

3. 1. Ezért mielőtt a Htv. közelebbi szabályozását vizsgálnánk, szükségesnek látjuk ismételten felhívni a jogalkotó figyelmét arra, hogy a Kvt. 110. § (7) bekezdés 4. pontjában, továbbá a Tvt. 85. § (1) bekezdésének 9. pontjában foglalt felhatalmazó rendelkezések alapján – a korábbi ombudsmani intézkedések ellenére – változatlanul hiányoznak a környezetvédelmi és természetvédelmi biztosíték adására köteles, illetve a környezetvédelmi biztosítás kötésére kötelezhető tevékenységek körét, valamint a biztosíték formáját és mértékét, felhasználásának feltételeit, elszámolását és nyilvántartását szabályozó jogszabályok.[39]

Az alapvető jogok biztosa és jogelődjeként a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa több korábbi jelentésben[40] megállapította, hogy a Kvt. 110. § (7) bekezdés 4. pontjában foglalt felhatalmazása alapján a Kvt. 101. § (5) bekezdése szerint környezetvédelmi biztosíték adására köteles, továbbá a tevékenységével okozható előre nem látható környezetkárosodások felszámolása finanszírozásának biztosítása érdekében - külön jogszabályban meghatározott feltételek esetén - környezetvédelmi biztosítás kötésére kötelezhető tevékenységek tekintetében a Kormány elmulasztotta megalkotni a környezetvédelmi biztosíték adására köteles, továbbá a környezetvédelmi biztosítás kötésére kötelezhető tevékenységek körét, valamint a biztosíték formáját és mértékét, felhasználásának feltételeit, elszámolásának és nyilvántartásának szabályait.

E jelentések korábban azt is megállapították, hogy a Tvt. 73. § (1) bekezdése szerint természetvédelmi biztosíték adására köteles, a természeti érték állagára, állapotára veszélyt jelentő tevékenységet folytató, illetve védett természeti területen, valamint európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területen veszélyes anyagot használók, az ilyen tevékenységet folytatók tekintetében a Tvt. 85. § (1) bekezdésének 9. pontjában foglalt felhatalmazáson alapuló jogalkotási kötelezettsége alapján a Kormány elmulasztotta megalkotni a természeti érték állagára, állapotára veszélyt jelentő tevékenységek, továbbá a védett területre, Natura 2000 területre veszélyes anyagok körét, valamint a biztosíték formáját és mértékét, felhasználásának feltételeit, elszámolását és nyilvántartását meghatározó szabályokat, továbbá a biztosítás szabályait.

2011. január 1-jétől lépett hatályba az új Jat., amelynek 5. § (4) bekezdése előírja, hogy a felhatalmazás jogosultja a jogszabályt köteles megalkotni, feltéve, hogy a felhatalmazást adó jogszabályból kifejezetten más nem következik.

*Megállapítottuk, hogy a Kormány a Jat. 5. § (4) bekezdés alapján a Kvt. 101. § (5) bekezdése, valamint a Tvt. 73. § (2) bekezdése, és a 85. § (1) bekezdés 9. pontja szerint fennálló jogalkotási kötelezettségének nem tett eleget, amely aggályos a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye, a nemzet közös öröksége védelmére, fenntartására és megőrzésére vonatkozó állami felelősség és kötelezettség, valamint az egészséges környezethez való alapvető jog érvényesülése szempontjából.*

---

[37] Htv. 6. § (1) Hulladékgazdálkodási tevékenységet az emberi egészség veszélyeztetése és a környezet károsítása nélkül úgy kell végezni, hogy az ne jelentsen kockázatot a környezeti elemekre, ne okozzon lakosságot zavaró (határértéket meghaladó) zajt vagy bűzt, és ne befolyásolja hátrányosan a tájat, valamint a védett természeti és kulturális értékeket. (2) Aki olyan hulladékgazdálkodási tevékenységet végez, amely a tevékenység jellegéből fakadóan a környezeti elemekre, az emberi egészségre, a tájra, valamint a védett természeti és kulturális értékekre kockázatot jelent, gondoskodik arról, hogy a kockázatot a lehető legkisebbre csökkentse.

[38] Tvt. (2) A természetvédelemmel összefüggő e törvényben nem szabályozott kérdésekre, a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Kt.) rendelkezéseit kell alkalmazni.

[39] Kvt. (7) Felhatalmazást kap a Kormány, hogy rendeletben állapítsa meg 4. a környezetvédelmi biztosíték adására köteles, továbbá a környezetvédelmi biztosítás kötésére kötelezhető tevékenységek körét, továbbá szabályozza a biztosíték formáját és mértékét, felhasználásának feltételeit, elszámolásának és nyilvántartásának szabályait, továbbá a környezetvédelmi biztosítás, illetve a környezetvédelmi céltartalékképzés szabályait.
Tvt. 85. § (1) Felhatalmazást kap a Kormány, hogy rendeletben szabályozza 9. a természeti érték állagára, állapotára veszélyt jelentő tevékenységek, továbbá a védett területre, Natura 2000 területre veszélyes anyagok körét, valamint a biztosíték formáját és mértékét, felhasználásának feltételeit, elszámolásának és nyilvántartásának szabályait, továbbá a biztosítás szabályait.

[40] JNO-544/2010.; JNO-425/2011.; AJB-4753/2013.

3.2. Kifejezetten a hulladékgazdálkodás területére vonatkozóan a Htv. 70. § (1) bekezdése rendelkezik úgy, hogy az a kormányrendeletben meghatározott gazdálkodó szervezet, valamint az a közszolgáltató, amely hulladékkezelő létesítményt üzemeltet, a kezelésre kerülő hulladék mennyiségével arányosan, biztosítékot nyújtó céltartalékot képez.

A Htv. 71. § szerint a tevékenységével okozható, előre nem látható környezeti károk felszámolását lehetővé tevő finanszírozás biztosítása érdekében környezetvédelmi biztosítást köt az a kormányrendeletben meghatározott gazdálkodó szervezet, a) amelynek tevékenysége során a hulladékkal kapcsolatos nyilvántartási és adatszolgáltatási kötelezettségekről szóló kormányrendeletben meghatározott mennyiségű hulladék képződik, b) amely a hulladékbirtokostól hulladékot átvesz és elszállít, tárol, kezel, valamint az, c) amely az 1013/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendeletben meghatározott célból Magyarország területére hulladékot behoz, kivisz vagy átszállít.

A Htv. 73. § (2) bekezdése szerint a környezetvédelmi biztosítással, valamint a céltartalék képzésével kapcsolatos részletes szabályokat kormányrendelet határozza meg.

E rendelkezésekhez kapcsolódóan a Htv. 88. § (1) bekezdés 19. pontja ad a Kormány részére felhatalmazást arra, hogy rendeletben szabályozza: a céltartalék képzésére kötelezettek körét, a céltartalék formáját és mértékét, felhasználásának feltételeit, elszámolásának és nyilvántartásának szabályait, továbbá a környezetvédelmi biztosítás részletes szabályait.

Az ElektrKr. 13. és 14. §-ai, valamint 5. melléklete tartalmazza az ElektrKr. 1. §-a szerinti tárgyi hatálya alá tartozó elektromos, elektronikus berendezések gyártói[41] számára előírt vagyoni biztosíték adására vonatkozó kötelezettség szabályait, valamint a vagyoni biztosíték megállapításának módjára vonatkozó szabályokat, amelyeket a Kormány egyebek mellett a Htv. 88. § (1) bekezdés 19. pontján foglalt felhatalmazáson alapulóan alkotott meg.

A Htv. 71. §-a szerint a környezetvédelmi biztosítás kötésére kötelezendő gazdálkodó szervezetek köre az ElektrKr. 13. § (1) bekezdése szerinti gyártók körénél szélesebb, és abba a Htv. 71. § a) pontja alapján beletartoznak azon gazdálkodó szervezetek is, amelyek tevékenysége során a HnyaKr. 11. § (2) bekezdése szerinti mennyiségű[42] hulladék képződik, továbbá a Htv. 71. § b) pontja szerint azon gazdálkodó szervezetek köre, amely a hulladékbirtokostól hulladékot átvesz és elszállít, tárol, kezel, illetve a Htv. 71. § c) pontja szerint amely az 1013/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendeletben meghatározott célból Magyarország területére hulladékot behoz, kivisz vagy átszállít.

A Htv. 71. §-ának, 73. § (2) bekezdésének, 88. § (1) bekezdés 19. pontjának, továbbá az ElektrKr. 13. § (1) bekezdésének egybevetésével megállapítható, hogy a Htv. rendelkezései szerint környezetvédelmi biztosítás kötésére, illetve a céltartalék képzésére kötelezettek körére irányadó végrehajtó rendelkezésekben megállapított követelményeknek az ElektrKr. csak részben, a környezetvédelmi biztosítás kötésére, illetve a céltartalék képzésére kötelezettek egy szűk körére vonatkozólag tesz eleget – egyebek között az elektromos és elektronikus berendezések hulladékairól szóló 2012/19/EU Európai Parlamenti és Tanácsi Irányelv 12. cikkének való megfelelést szolgálva.

A hulladékgazdálkodási műveletek (ideértve a hulladék és a veszélyes hulladék begyűjtését, szállítását, hasznosítását és ártalmatlanítását, valamint ezen műveletek ellenőrzését és az ártalmatlanítási területek későbbi kezelését) a környezeti károk megelőzése és felszámolása tekintetében a környezeti felelősségről szóló 2004/35/EK Európai Parlamenti és Tanácsi Irányelv 3. cikk (1) bekezdése és III. melléklet 2. pontja alapján az Irányelv hatálya alá tartoznak.

---

[41] Htv. 2. § (1) bekezdése szerint a törvény alkalmazásában 16. *gyártó*: termék előállítója, továbbá - ha a terméket nem Magyarország területén állítják elő - az, aki a terméket gazdasági tevékenysége körében Magyarország területén elsőként forgalomba hozza.

[42] HnyaKr. 11. § (2) bekezdés szerint a hulladéktermelő – a (3) bekezdés szerinti kivétellel – az adatszolgáltatási kötelezettségét a 3. melléklet 1. és 2. pontja szerinti adattartalommal teljesíti, ha a telephelyén a tárgyévben képződött és birtokolt hulladék összes mennyisége a) veszélyes hulladék esetén a 200 kg-ot, b) nem veszélyes hulladék esetén - a c) pont kivételével - a 2000 kg-ot, c) nem veszélyes építési-bontási hulladék esetén az 5000 kg-ot meghaladja.

Ezek tekintetében az Irányelv 14. cikk (1) bekezdése kifejezett intézkedési kötelezettséget ír elő a pénzügyi biztosítékok és ösztönző pénzügyi mechanizmusok bevezetése érdekében.[43]

Az Irányelv 19. cikk (1) bekezdésében megállapított implementációs határidő 2007. április 30-a volt, amely időpont irányadó az Irányelv 17. cikke szerint az Irányelv időbeli hatályára is, vagyis az ezt követően bekövetkezett kibocsátás, esemény vagy incidens okozta károk tekintetében alkalmazhatóak az Irányelv rendelkezései.[44]

A fentiek alapján megállapítható, hogy a Htv. 88. § (1) bekezdés 19. pontjában foglalt felhatalmazás szerinti jogalkotási kötelezettségének a jogalkotó nem tett eleget a felhatalmazás tárgyának és kereteinek megfelelően, illetve jogalkotási kötelezettségének a jogalkotó csak részben tett eleget, így a hulladékgazdálkodási műveletek végzéséhez kapcsolódóan az ilyen tevékenységet folytató gazdálkodó szervezetek céltartalék képzésére, illetve a környezetvédelmi biztosíték adására vonatkozó kötelezettségeket és feltételeket megállapító jogszabály hiányzik.

*Megállapítottuk, hogy hulladékgazdálkodási műveleteket folytató gazdálkodó szervezetekre vonatkozóan a céltartalék képzésére kötelezettek körét, a céltartalék formáját és mértékét, felhasználásának feltételeit, elszámolásának és nyilvántartásának szabályait megállapító jogi szabályozás hiánya aggályos a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye, a nemzet közös öröksége védelmére, fenntartására és megőrzésére vonatkozó állami felelősség és kötelezettség, valamint az egészséges környezethez való alapvető jog érvényesülése szempontjából.*

## Összefoglalás

Balmazújváros határában, a lászlóházi telephelyen található, elhagyott veszélyes-hulladéklerakón történt, részben a 2014. januári bűncselekménnyel okozott környezetveszélyeztetéssel kapcsolatosan megállapítottuk, hogy a vizsgálatunk ideje alatt elfogadott, a 2014. évi költségvetési maradványok egy részének felhasználásáról szóló 1204/2015. (IV. 9.) Korm. határozat a lászlóházi veszélyeshulladék-tároló telepen tárolt veszélyes hulladékok ártalmatlanítására és a telep felszámolására előirányzott 400 millió forint biztosításával, illetve folyósításával az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszásság gyanúját megszüntette. A jelentésben e fejleményhez kapcsolóan megállapítottuk, hogy a Kormány a döntés meghozatalával az Alaptörvény P) cikke alapján a nemzet közös öröksége védelméért, fenntartásáért és jövő nemzedékek számára való megőrzéséért fennálló állami felelősségének és kötelezettségének megfelelően gondoskodott a veszélyeztetett környezeti és természeti értékek károsodásának megelőzéséről.

Vizsgálatunk során feltártuk azt is, hogy a 2014. januári környezetveszélyeztetéssel, illetve környezetkárosodással kapcsolatosan a környezetvédelmi hatóság helyszíni szemléin vett felszín alatti víz- és talajminták vizsgálati eredményei a felszín alatti víz tekintetében néhány szennyezőanyag esetében környezetszennyezést rögzítettek. A Felügyelőség ezen vizsgálati eredményei azonban jelentősen eltértek a Greenpeace Magyarország által a telephelyen egyidejűleg vett talaj- és felszín alatti vízminták 2014. január 13-án készített vizsgálati eredményeitől. A civilszervezet által vett minták vizsgálati eredményei a Felügyelőségi adatokhoz képest a talajban lévő több szennyezőanyag tekintetében környezetkárosodás gyanújára utaltak. Jelenleg hatályosan a mintavétel és a vizsgálati eredmények jelentős eltérése esetén az egyeztetés, illetve a közös mintavételezés kötelezettségét csak akkor állapítja meg a jogszabály, ha a hatóság vizsgálati eredményeitől a *környezethasználó* által, vagy a megbízása alapján készített vizsgálati eredmények térnek el jelentősen.

---

[43] Az Európai Parlament és a Tanács 2004. április 21-i 2004/35/EK Irányelve a környezeti károk megelőzése és felszámolása tekintetében a környezeti felelősségről, 14. cikk (1) bekezdés: A tagállamok intézkedéseket tesznek annak érdekében, hogy ösztönözzék a pénzügyi biztosítékok és azok piacának a megfelelő gazdasági és pénzügyi piaci szereplők általi fejlesztését, ideértve a fizetésképtelenség esetében alkalmazandó pénzügyi mechanizmusokat is, azzal a céllal, hogy a gazdasági szereplők pénzügyi garanciákat vehessenek igénybe az ezen irányelv alapján őket terhelő felelősség fedezésére.

[44] Megjegyzendő, hogy korábban 2005. XII. 30-tól hatályosan a hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény (Hgt.) 47. § és 59. § (1) bekezdés n) pontja ugyancsak tartalmazta a biztosítékadási kötelezettségre vonatkozó törvényi rendelkezéseket, illetve a vonatkozó felhatalmazást, azonban az ennek megfelelő végrehajtási rendelet ugyancsak hiányzott. A 2007-ben elkészült rendelet tervezete ugyanakkor elérhető a http://www.kvvm.hu/cimg/documents/Biztositek_tervezet_10.pdf honlapon.

A Kvt. alapján a civil szervezetek nem minősülnek ugyan környezethasználónak, azonban a környezetvédelem intézményrendszerében betöltött sajátos és kiemelt jogi státuszuk, különösen a környezetszennyezéssel, környezetveszélyeztetéssel, illetve környezetkárosodással kapcsolatos, a Kvt.-ben megállapított jogaik alapján megállapítottuk, hogy a Kvt. 12. §-ában foglalt nyilvánosság és részvétel elvét kimondó rendelkezésekkel való teljesebb összhang biztosítása érdekében szükséges lenne a Hér. 3. § (1) és (2) bekezdésének szabályozását az eljáró hatóság eljárási kötelezettsége vonatkozásában a környezethasználó mellett a környezetvédelmi civil szervezetek által alkalmazott mintavételi eljárás és a kapott vizsgálati eredmények érdemi eltérése esetére is kiterjeszteni.

A rendelkezések közötti összhang megteremtése érdekében szükséges, hogy a civil szervezetek megbízásából az akkreditált laboratóriumok által készített, szakszerű vizsgálati eredmények a hatósági eredményektől lényegesen különböző eltérései megnyugtatóan tisztázhatóak legyenek, és így a környezet állapotára vonatkozó tárgyilagos információk a nyilvánosság számára biztosítottak legyenek. Megállapítottuk, hogy a jogi szabályozás e hiányossága aggályos a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság, valamint az egészséges környezethez való alapvető jog érvényesülése szempontjából.

A környezetvédelem és természetvédelem vonatkozásában általánosságban állapítottuk meg, hogy több korábbi ombudsmani jelentésben tett jogalkotási javaslat ellenére jelenleg is hiányzik a környezetvédelmi és természetvédelmi biztosíték adására köteles és a környezetvédelmi biztosítás kötésére kötelezhető tevékenységek körét megállapító, valamint a biztosíték formáját és mértékét, felhasználásának feltételeit, elszámolásának és nyilvántartásának szabályait megállapító jogszabály.

Speciálisan a hulladékgazdálkodás területére vonatkozóan megállapítottuk azt is, hogy a hulladékgazdálkodási műveleteket folytató gazdálkodó szervezetekre alkalmazandóan a céltartalék képzésére kötelezettek körét, a céltartalék formáját és mértékét, felhasználásának feltételeit, elszámolásának és nyilvántartásának szabályait megállapító jogi szabályozást a jogalkotó elmulasztotta a törvényi felhatalmazásból fakadó jogalkotási kötelezettségének megfelelően megalkotni. Megállapítottuk, hogy a jogi szabályozás ezen hiányossága aggályos a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye, a nemzet közös öröksége védelmére, fenntartására és megőrzésére vonatkozó állami felelősség és kötelezettség, valamint az egészséges környezethez való alapvető jog érvényesülése szempontjából.

**Intézkedések**

1. Az Ajbt. 37. §-a alapján az alapvető jogok biztosa felkéri a környezetügyért felelős földművelésügyi minisztert, hogy gondoskodjon a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény és a földtani közeg és a felszín alatti víz szennyezéssel szembeni védelméhez szükséges határértékekről és a szennyezések méréséről szóló 6/2009. (IV. 14.) KvVM-EüM-FVM együttes rendelet közötti összhang megteremtéséről és a jogi szabályozás hiányából fakadó visszásság megszüntetéséről annak érdekében, hogy a környezetvédelmi civil szervezetek megbízásából az akkreditált laboratóriumok által készített szakszerű vizsgálati eredmények a hatósági eredményektől lényegesen különböző eltérései megnyugtatóan tisztázhatóak legyenek.

2. Az Ajbt. 37. §-a alapján az alapvető jogok biztosa felkéri a környezetügyért felelős földművelésügyi minisztert, hogy gondoskodjon a jogi szabályozás hiányossága miatti aggályos állapot kiküszöböléséről, és tegye meg a megfelelő előkészítő jogalkotási lépéseket annak érdekében, hogy a Kormány megalkossa a környezetvédelmi biztosíték adására köteles és a környezetvédelmi biztosítás kötésére kötelezhető tevékenységek körét megállapító, valamint a biztosíték formáját és mértékét, felhasználásának feltételeit, elszámolásának és nyilvántartásának szabályait megállapító rendeletet.

3. Az Ajbt. 37. §-a alapján az alapvető jogok biztosa felkéri a környezetügyért felelős földművelésügyi minisztert, hogy gondoskodjon a jogi szabályozás hiányossága miatti aggályos állapot kiküszöböléséről, és tegye meg a megfelelő előkészítő jogalkotási lépéseket annak érdekében, hogy a Kormány megalkossa a természeti érték állagára, állapotára veszélyt jelentő tevékenységek, továbbá a védett területre, Natura 2000 területre veszélyes anyagok körét, valamint a biztosíték formáját és mértékét, felhasználásának feltételeit, elszámolásának és nyilvántartásának szabályait, továbbá a biztosítás szabályait megállapító rendeletet.

4. Az Ajbt. 37. §-a alapján az alapvető jogok biztosa felkéri a környezetügyért felelős földművelésügyi minisztert, hogy gondoskodjon a jogi szabályozás hiányossága miatti aggályos állapot kiküszöböléséről, és tegye meg a megfelelő előkészítő jogalkotási lépéseket annak érdekében, hogy a Kormány megalkossa a hulladékgazdálkodási tevékenység végzésével kapcsolatosan a céltartalék képzésére kötelezettek körét, a céltartalék formáját és mértékét, felhasználásának feltételeit, elszámolásának és nyilvántartásának szabályait, továbbá a környezetvédelmi biztosítás részletes szabályait megállapító rendeletet.

Budapest, 2016. április

Szabó Marcel Székely László

**Az alapvető jogok biztosa**
**és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettes**
**Közös jelentése**
**az AJB-493/2016. számú ügyben**
(kapcsolódó ügyek: AJB-456/2016 és AJB-490/2016.)

Előadó: dr. Bódis Cecília

**Az eljárás megindítása**

A panaszosok azért fordultak az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalához, mert a *szomszédos ingatlanon, lakásaiktól kb. 20 méter távolságra tartott 25-30 eb zajt és bűzt okoz*. A kellemetlenségeket a leginkább érintett család és a szomszédok egyre nehezebben viselik, az állandó ugatás, bűz miatt lehetetlenné vált mind az éjszakai, mind a hétvégi pihenésük. Beadványuk szerint hatékony hatósági segítséget nem kaptak.

Egy másik, szintén állattartást érintő ügyben egy budapesti társasházi lakásban *olyan körülmények között* tartanak 24 macskát és 2-3 kutyát, hogy a ház egészében és még a szomszédos házban is *elviselhetetlen bűz terjeng*. A beadvány szerint a megkeresett hatóságok – jogi eszköz hiányában – nem tudtak hatékony intézkedést hozni.

Mivel a panaszok alapján felmerült a panaszosok testi és lelki egészséghez való joga és az egészséges környezethez való alapvető jog, továbbá az elmaradt hatékony hatósági fellépés miatt a jogállamiság elve sérelmének gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosa vizsgálatot indított, melynek során megkereste Baracska Önkormányzat jegyzőjét, a birtokvédelmi ügyben – kijelölés alapján – eljárt Martonvásár Önkormányzat jegyzőjét, Budapest Főváros IX. Kerület Ferencváros Önkormányzat jegyzőjét és Budapest Főváros Kormányhivatala vezetőjét.

**Az érintett alapvető jogok**

- A testi és lelki egészséghez való jog (Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdés: „*Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez. (2) Az (1) bekezdés szerinti jog érvényesülését Magyarország genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdasággal, az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával, a munkavédelem és az egészségügyi ellátás megszervezésével, a sportolás és a rendszeres testedzés támogatásával, valamint a környezet védelmének biztosításával segíti elő.”*)
- Az egészséges környezethez való jog (Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdés: *„Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.”*)
- Jogállamiság, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: *„Magyarország független, demokratikus jogállam.”*)

**Az alkalmazott jogszabályok**

- A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.);
- Az állatok védelméről és kíméletéről szóló 1998. évi XXVIII. törvény (a továbbiakban: Ávt.);
- A kedvtelésből tartott állatok tartásáról és forgalmazásáról szóló 41/2010. (II. 26.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 41/2010. (II. 26.) Korm. rendelet);
- Az állatvédelmi hatóság kijelöléséről szóló 334/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 334/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet);
- A települési önkormányzat jegyzőjének az állatok védelmével, valamint az állatok nyilvántartásával kapcsolatos egyes feladat- és hatásköreiről szóló 245/1998. (XII. 31.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 245/1998. (XII. 31.) Korm. rendelet);
- Az állatvédelmi bírságról szóló 244/1998. (XII. 31.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 244/1998. (XII. 31.) Korm. rendelet).

**A megállapított tényállás**

**1.** A baracskai jegyző a képviselő-testületi ülések jegyzőkönyveit és az ügyben keletkezett valamennyi dokumentumot (a panaszosok elmúlt években írt beadványai másolatát is) a rendelkezésünkre bocsátotta. A hivatalunkhoz forduló panaszosok kollektív, az utcában lakókkal közös beadványukat is benyújtották, majd az elhúzódó probléma érzékeltetésére, vizsgálatunk folyamán két ízben is csatolták a szomszédban tartott állatokról készült videofelvételeket is[1]. Mindezek alapján az alábbi tényállás állapítható meg:

A településen található 1142 nm-es telken az elmúlt években kezdett ebtartás következtében a panaszok állandók. A panasszal érintett állattartó aktív, elkötelezett állatmentő. A panaszosok újabb és újabb problémákról, az állandó ugatás okozta stresszről, a valós hatósági segítség hiánya miatti tehetetlenségről számoltak be. A legnagyobb gondot összességében a zajterhelés okozza, de kiszökő állatokról, bűzről is említést tettek. Kezdettől fogva nem az állatok, vagy az esetleges menhely ellen érveltek, hanem annak áthelyezését szerették volna elérni.

A baracskai képviselő-testület már 2013-ban foglalkozott a benyújtott panaszokkal. A panasszal érintett állattartó ebrendészeti telep kialakításához kért segítséget a képviselő-testülettől, megfelelő ingatlan kijelöléséről gondolkodjon, egyebekben a panasszal érintett területen *nem támogatta* annak kialakítását.

A jegyzőt – megkeresésre – 2013-ban a Fejér Megyei Kormányhivatal Dunaújvárosi Járási Hivatalának Járási Népegészségügyi Intézete levelében[2] arról tájékoztatta, hogy a helyszínen arról győződtek meg, hogy 20-nál több kutya van a telken, de a hangos ugatás *nem közegészségügyi probléma*. A hatóság álláspontja szerint a rossz szomszédi viszony volt az alapprobléma és javasolta a birtokvédelmi eljárás kezdeményezését. Az ügyben megkeresett hatósági állatorvos – egyben a telken tartott állatok állatorvosaként – többször úgy nyilatkozott, hogy (a 2013-ban) 29 db kutya tartása „állategészségügyi és közegészségügyi szempontból mindenféle követelménynek megfelel." A 2014-ben és 2015-ben indult eljárásokban is ezt állapították meg.

A baracskai képviselő-testület álláspontja szerint – melyről a rendelkezésünkre bocsátott dokumentumok szerint a panaszosokat is többször tájékoztatták – a hatályos jogszabályok és az Alkotmánybíróság döntése nyomán[3] – mivel hatályon kívül helyezte a korábban elfogadott és hatályban lévő magasabb szintű jogszabályokkal ellentétessé váló helyi rendeletét, mely azokat a szabályokat is tartalmazta, melyekre vonatkozóan az önkormányzat képviselő-testületének időközben megszűnt a jogalkotási felhatalmazása – nincs lehetősége korlátozni az ebtartást.

A jegyző arról tájékoztatott, hogy „jelen jogi állapot szerint tehát a képviselő-testületnek nincs olyan magasabb szintű jogszabályból eredő felhatalmazása, mely körében a kedvtelésből tartott állatok tartására, illetve annak megtiltására vonatkozóan helyi rendeletet alkosson."

2014-ben a jegyző újabb panaszbejelentés alapján megkereste a Járási Hivatalt és kérte az ügyben érintett, panaszolt állattartó kutyáinak állatorvosa helyett másik hatósági állatorvos kijelölését.

A jegyző állatvédelmi hatósági jogkörében eljárva 1327-5/2014. számú végzésében az állattartót felhívta a helyes állattartásra, az állatok *szökése* lehetőségének megakadályozására.

A jegyző beszámolt arról, hogy a hatósághoz korábban benyújtott panaszbejelentés, valamint a birtokvédelmi eljárást megindító kérelem vonatkozásában kérte a Kormányhivatal vezetőjétől saját, illetve *az egész hivatal kizárását* az eljárás lefolytatásából. Mindkét ügyben a kijelölés alapján Martonvásár Város jegyzője járt el. A martonvásári jegyző 3026-6/2014. számú határozatával a birtokvédelmi eljárást időntúliság miatt megszüntette. Az ebtartás körülményeinek vizsgálatára indított állatvédelmi hatósági jogkörében hozott Ph-3005-12/2014. számú, 2015. november 17-én kelt határozatában megállapította, hogy az ebek tartása nem kifogásolt, *a körülmények megfelelőek*.

---

[1] A felvételeken látható, hogy a panaszos ablakai a kutyafuttatóra néznek, ahol éppen hangosan ugat 5-6 kutya egyszerre. Egy másik felvételen az ebek egymásnak ugranak, ekkor percekig hangos csaholás hallható.

[2] Iktatószám: VII-R 044/1863-3/2013

[3] Ld. jelentésünk 3.1. pont megállapításoknál: 146/2011. (XII.2.) AB határozat

Az eljárásba szakhatóságként bevont hivatalok a Fejér Megyei Kormányhivatal Dunaújvárosi Járási Hivatal Állategészségügyi és Élelmiszerlánc- biztonsági Hivatala, valamint a Járási Népegészségügyi Intézete voltak. A határozat ellen a panaszosok jogorvoslattal nem éltek.

Miután a martonvásári hivatal jegyzője is eljárt, a baracskai jegyző újabb bejelentések alapján és hivatalból is, állatvédelmi hatósági jogkörében helyszíni szemlét tartott 2015-ben több ízben. 381-5/2015 számú határozatában egy olyan eset alapján, amikor kiszökött egy kutya, 15.000 Ft bírsággal sújtotta az állattartót. A határozat ellen az állattartó jogorvoslattal élt a Fejér Megyei Kormányhivatalhoz, mely elbírálás után visszaküldte azt az elsőfokú hatósághoz, mivel a határozat hiányos volt.

A jegyző 2015. április 30-án 381-7/2015. számú határozatával az állattartót az állat közterületen tartózkodásának megakadályozása elmulasztása miatt 90.000 Ft pénzbírsággal sújtotta, mely a jogszabály alapján a legalacsonyabb bírság összeg. Az állattartó ismét fellebbezést nyújtott be a kormányhivatalhoz, melyben hangsúlyozta önzetlen, áldozatos, társadalmilag hasznos állatvédelmi feladatainak ellátását. A Kormányhivatal 2015. május 15-én kelt, Élelmiszer-lánc biztonsági és Földművelésügyi Főosztályának hatósági állatorvosok és a baracskai polgármester álláspontja alapján készült feljegyzése szerint munkatársai a helyszínen problémát nem észleltek, az állattartás a jogszabályoknak megfelelő. A jegyző 2015. június 5-én kelt 381-9/2015. szám határozatában a korábbi álláspontját és a bírság összegét fenntartotta.

A Dunaújvárosi Járási Hivatal FE-021/ÉBÁI/00399-03/2015. számú, június 11-én kelt, közérdekű bejelentőnek küldött értesítése, tájékoztató levele szerint az állattartás helyszíni vizsgálata során mindent rendben találtak. Ebben a dokumentumban utalás történik arra, hogy az állattartó „ideiglenes befogadó ebrendész, állatvédőr". Megkeresésünkre adott válaszában a martonvásári jegyző arról tájékoztatott, hogy „menhellyé nyilvánítási eljárásról tudomása nincs".

**2.** Egy budapesti IX. kerületi társasházban uralkodó állapotok miatt több lakó fordult a hivatalunkhoz. Panaszuk szerint a macskavizelet bűze áthatja az egész házat, sőt a szomszédos háztömböt is. Helyszíni szemlén több hatóság is megerősítette ezt a tényt. Az ügyben megkeresett hatóságok szintén a rendelkezésünkre bocsátották az iratokat, melyek alapján a lényeges információk az alábbiak:

A lakók szerint az ügyben – bár kétségtelenül rendkívül gyorsan eljárt a megkeresett jegyző, aki a birtokvédelmi kérelmüknek helyt adott – *valódi súlyú, a problémát megoldó érdemi intézkedés nem történt*. A birtokvédelmi kötelezés nem teljesítése miatt a jegyző 20.000 Ft eljárási bírságot szabott ki (ügyiratszám: Kp/19865/522015/V.), ennek teljesítése szintén elmaradt.

Mindezek alapján, figyelemmel arra is, hogy több későbbi panaszban is megjelentek az állattartás problémái – fókuszálva a nagyvárosi együttélés alapján előforduló ilyen jellegű panaszok megoldási lehetőségeire – a fővárosi kormánymegbízottól *a hatékonynak tartott eljárási renddel* kapcsolatos álláspontjáról érdeklődtünk. Kértük, hogy amennyiben a panasz alapján hatósági intézkedést tart szükségesnek, annak eredményéről is tájékoztasson.

Budapest Főváros Kormányhivatala (BFKH) válasza szerint a hivatalukhoz a 2014. és 2015. években a konkrét állattartást sérelmezve *több panasz is érkezett*. A BFKH Budapest VI. Kerületi Népegészségügyi Intézete a panaszokat kivizsgálta és arról tájékoztatta a panaszosokat, hogy a jegyzőnél birtokvédelmi eljárás lefolytatását kezdeményezhetik a jegyző hatáskörébe tartozó birtokvédelmi eljárásról szóló 228/2009. (X. 16.) Korm. rendelet alapján. Az Intézet hivatkozott továbbá arra is, hogy a lakásban élő állatokra vonatkozóan a 334/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet 1. § (1) bekezdése alapján „Állatvédelmi hatóságként a Kormány a jegyzőt, illetve a fővárosi és megyei kormányhivatal járási (fővárosi kerületi) hivatalát jelöli ki." Figyelemmel arra, hogy a panaszosok a beadványaikat az illetékes jegyzőnek is megküldték, a panaszokat az Intézet a jegyzőnek nem tette át.

Tekintettel arra, hogy a kedvtelésből tartott állatokkal kapcsolatos panaszok, közérdekű bejelentések elsősorban a Kerületi Hivatalokhoz érkeznek, a kormánymegbízott arra kérte ezek vezetőit, hogy a gyakorlati tapasztalataikról számoljanak be, illetve tájékoztassák az esetleges javaslataikról.

A Kerületi Hivatalok által nyújtott tájékoztatások értelmében az állattartással kapcsolatos panaszok igen változatosak, és számuk a többi panaszhoz képest kevés (2015. évben 13 db). Általánosságban elmondható, hogy a Kerületi Hivatalok ezen panaszok intézésére hatáskörrel nem rendelkeznek, így azokat a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény 1. § (5) bekezdése alapján, hivatkozással a 245/1998. (XII. 31.) Korm. rendelet 2., 3., 4., és 7. §-ára, átteszik az illetékes kerületi önkormányzat jegyzőjéhez, illetve a 334/2006. Korm. rendelet 1. §-ára és a megyei kormányhivatalok mezőgazdasági feladatainak meghatározásáról szóló 68/2015. (III. 30.) Korm. rendelet 3. §-a és 2. számú melléklet 13. 3./13. 4. pontjára tekintettel az illetékes járási hivatalhoz.

A lakásban tartott állat okozta szennyezés esetén tájékoztatatást nyújtott az érintett Kerületi Hivatal arról, hogy a társasház közös képviselete a Szervezeti és Működési Szabályzatban és a Házirendben foglaltak alapján léphet fel a többi tulajdonostársnak kárt okozó tulajdonostárssal szemben, valamint a lakók birtokvédelmi eljárást kezdeményezhetnek az illetékes jegyzőnél.

Nagyszámú állat tartása *közegészségügyi szempontból* az alábbi hatással lehet a környezetére:

1. bűz,
2. zaj (ugatás),
3. ektoparaziták elterjedése pl. bolha, rühatka (széklettel bélférgek terjedésének lehetősége),
4. ürülék szóródása fertőzésveszélyt jelenthet
5. balesetveszély (karmolás, harapás), ezzel összefüggésbe hozható fertőzésveszély oltás elmaradása esetén (pl. veszettség),
6. allergia (állati szőr).

A leírt hatások tekintetében a korábban kifejtettek alapján a vonatkozó jogszabályok elsősorban nem a népegészségügyi szerv, hanem a jegyző, illetve az állategészségügyi hatóság tekintetében írnak elő intézkedési kötelezettséget.

A Kormánymegbízott válasza szerint „A kedvtelésből tartott állatok tartásáról és forgalmazásáról szóló 41/2010. (II. 26.) Korm. rendelet hatékonyabb alkalmazását elősegítheti, ha a társasházak a házirendjükben, szervezeti működési szabályzatukban meghatározzák az állattartás szabályait.

A jogalkalmazás hatékonyságát növelheti továbbá, hogy a kerületi önkormányzatok rendeletben szabályozzák a kedvtelésből tartott állatok számát. Segítséget nyújthat a jogalkalmazó számára az is, ha a birtokvédelem szabályait a szaghatás és hanghatás tekintetében szigorítja a jogalkotó."

A panaszosok *mindkét ügyben* ügyfélszolgálati osztályunkon történt személyes meghallgatásukkor, valamint kiegészítő írásos beadványaikban azzal érveltek, hogy a helyi hatóságok, valamint a képviselő-testület (a baracskai ügyben) tisztában vannak a problémával, ezért a megoldást is tőlük várják. Méltánytalannak érzik, hogy olyan helyi ügyben, ahol egyértelmű a probléma és hatósági fellépésre lenne szükség, közigazgatási hatósági segítséget nem kapnak, ehelyett pert kell(ene) indítaniuk a szomszédjuk ellen.

**A vizsgálat megállapításai**

**1. A 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.

Jelen ügyben megállapítható, hogy az érintett önkormányzatok jegyzői hatósági jogkörükben eljárva az Ajbt. 18. § (1) bekezdés b) pontja alapján hatóságnak minősülnek, tehát az ügy vizsgálatára a biztos hatásköre kiterjed.

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.

**2. A vizsgált alapjogok tekintetében**

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer feltárása során kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget az Alaptörvényben kapott mandátumának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta a biztos következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott alapjogi teszteket.

Magyarország Alaptörvénye és az Ajbt. hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyetteseként is követni kívánjuk a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, eljárásunk során irányadónak tekintjük a testület eddigi megállapításait. Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni".

Az 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 egészséges környezethez való jog 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[4] nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje. E magas szintű védelem miatt elvárt tehát, hogy megalapozott, körültekintő előkészítés előzze meg azon döntéseket, amelyek közvetlen hatással vannak az élő és élettelen környezetre, a lakosság egészségi állapotát meghatározó tényezőkre. Az Alaptörvény 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 sérthetetlenségéből vezetendő le, ezért korábbi értelmezését fenntarthatónak nyilvánította.

[4] 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.

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.[5] 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.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az egészséges környezethez való jog védelmének eszközei között a megelőzés elvén alapuló jogintézmények alkalmazásának elsőbbsége van. Az Alkotmánybíróság rámutatott tehát arra, hogy a környezethez való jog érvényesítése a védelem elért szintjének fenntartásán belül azt is megkívánja, hogy az állam a preventív védelmi szabályoktól ne lépjen vissza a szankciókkal biztosított védelem felé.

*Ahogy az a fentiekből következik, az Alkotmánybíróság határozataiban az egészséges környezethez való jogot elsősorban intézményvédelmi kötelezettségként értelmezte.* Ezzel ugyanakkor csak a közvetlen alapjogi védelem alanyi oldalát zárta ki és nem azt, hogy az egészséges környezethez való jognak lennének alanyi jogon érvényesíthető elemei is. Rámutatott a testület arra is, hogy a jogalkotás garanciális szerepe nem egyszerűen csupán fontosabb a környezetvédelemben, mint az olyan alkotmányos jogoknál, ahol a bíróság (Alkotmánybíróság) közvetlen alapjogvédelmet biztosíthat vagy alanyi jogi igényeket ismerhet el, hanem – a dogmatikai lehetőségek határai közt – mindazokat a garanciákat is nyújtania kell, amelyeket az Alkotmány egyébként az alanyi jogok tekintetében biztosít. *Hangsúlyozzuk tehát, hogy az egyéni jogvédelem biztosítása érdekében az egészséges környezethez való jog alanyi jogon érvényesíthető elemei között szerepelnek az ügyféli jogok, az eljárási garanciák kikényszeríthetősége, s így pl. az Alaptörvény által önálló alapjogként is deklarált tisztességes eljáráshoz vagy a jogorvoslathoz való jog is.*

Az egészséges környezethez való jog alanyi oldalán álló alapjogok rendkívül szoros kapcsolatban állnak a *jogállamisággal, jogbiztonsággal*. Az Alkotmánybíróság több határozatában elvi éllel szögezte le, hogy a jogállam legfontosabb eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy nemcsak a jog egésze, de annak egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság azonban nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, hanem az egyes jogintézmények működésének a kiszámíthatóságát is. Alapvetőek tehát a jogbiztonság alkotmányos követelménye szempontjából az eljárásjogi garanciák. Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alkotmányosan a jogintézmények. Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák tehát a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák betartása nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet.

Az Alkotmánybíróság a jogbiztonság elengedhetetlen követelményének minősítette, hogy a jogalkalmazói magatartás előre kiszámítható legyen. Az ügyfél közigazgatási határozathozatalra vonatkozó joga nem tehető függővé attól, hogy a közigazgatási szerv milyen időpontban hajlandó dönteni a hatáskörébe utalt ügyben. A közigazgatásnak ugyanis alkotmányos kötelessége, hogy hatáskörét gyakorolja, azaz illetékességi területén a hatáskörébe utalt ügyben az erre megszabott idő alatt érdemi döntést hozzon[6].

**3. Az ügy érdemében**

**3. 1.** Az Ávt. tartalmazza az állatok tartásáról szóló általános szabályokat. Ezek szerint az állattartó gondoskodni köteles az állat megfelelő és biztonságos elhelyezéséről, szakszerű gondozásáról, szökésének megakadályozásáról.

[5] 3132/2013. (VII. 2.) AB határozat
[6] 2/1995. (XII. 15.) AB határozat

A 41/2010. (II. 26.) Korm. rendelet 14. § (2) bekezdése szerint a kedvtelésből tartott állatot úgy kell tartani, hogy az állat tartása lehetővé tegye annak természetes viselkedését, *ugyanakkor a környező lakóközösség kialakult élet- és szokásrendjét tartósan és szükségtelenül ne zavarja.*

Az Ávt. 43. § (2) és (3) bekezdésében foglaltak (állatvédelmi bírság kiszabása) tekintetében állatvédelmi hatóságként a jegyző, a járási hivatal, a Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatal, az élelmiszerlánc-biztonsági és állategészségügyi hatóság, valamint a környezetvédelmi és természetvédelmi feladatkörében eljáró megyei kormányhivatal járhat el. A települési önkormányzat jegyzője hatósági jogkört gyakorol az állattartással kapcsolatban. A 334/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet 1. § (1) bekezdésében foglaltak értelmében a jegyző általános állatvédelmi hatóság.

A 245/1998. (XII. 31.) Korm. rendelet 7. § (1) bekezdésében foglaltak értelmében a jegyző az állatvédelemre, valamint az állattartásra vonatkozó szabályok megsértése esetén – természetvédelmi oltalom alatt álló, illetve nemzetközi természetvédelmi egyezmény hatálya alá tartozó állat tartása kivételével – az állattartást korlátozhatja, illetve megtilthatja.

A 146/2011. (XII.2.) AB határozat értelmében a kedvtelésből tartott állatok vonatkozásában önkormányzati rendelet alkotása nagyon szűk körben lehetséges. Az önkormányzat helyi rendeletben *nem korlátozhatja* a kedvtelésből tartott állatok egyedszámát, nem kötheti szomszédok hozzájárulásához az állattartást. Az Alkotmánybíróság több korábbi – a tulajdonjog érintettségének kérdéseit is elemző – határozatában foglalkozott az állattartás helyi rendeleteinek alkotmányossági kérdéseivel.[7]

Az állatvédelmi törvény felhatalmazása alapján született a 41/2010.(II.26.) Korm. rendelet és a 244/1998. (XII.31.) Korm. rendelet, mely jogszabályok alapján a jegyző hatósági jogkörben eljárva az állatvédelmi és állattartási szabályok megsértése esetén meghatározott cselekmény végzésére, tűrésére vagy abbahagyására kötelezheti az állattartót, az állattartást korlátozhatja, vagy megtilthatja. Ezen eljárása során azonban kötve van a kormányrendelet szabályaihoz, miszerint „a kedvtelésből tartott állat tartási helyének olyan méretűnek kell lennie, hogy az állat fajára jellemző mozgási igényét ki tudja elégíteni." Ezen túl a kormányrendelet a tartási hely területét $m^2$-ben is meghatározza: „tilos ebet tartósan 10 $m^2$-nél kisebb területen tartani". A csoportosan tartott ebek esetében az akadálytalanul használható terület a kormányrendelet alapján minimum 6 $m^2$.

Az Ávt. 49. §-ának (6) bekezdése felhatalmazást ad a települési, fővárosban a kerületi önkormányzat képviselő-testülete, illetve a fővárosi önkormányzat által közvetlenül igazgatott terület tekintetében a fővárosi önkormányzat közgyűlése számára, hogy a kedvtelésből tartott állatok tartásának szabályait rendeletben határozza meg. *A jegyző hatósági jogkörben eljárva tehát az állatvédelmi és állattartási szabályok megsértése esetén felléphet. Közegészségügyi veszélyre, a lakók szokásrendjének extrém zavarására vonatkozó konkrét rendelkezést nem tartalmaznak a jogszabályok.*

Álláspontunk szerint ebben a körben szabályozható kérdés lehetne – az Alkotmánybíróság döntését figyelembe véve tehát nem az egyedszámra fókuszálva – az állattartás miléntje, a szomszédságot érintő zavarás mibenléte, az intézkedési lehetőségek feltételei.

*Egészséget veszélyeztető, azt károsító, közegészségügyi problémát okozó, túlzott állattartás esetén szükséges tisztázni, mely feltételek alapján állapíthatja meg az állatvédelmi hatósági jogkörében a jegyző, hogy az állattartás nem jogszerűen történik és milyen feltételek alapján korlátozhatja, tilthatja meg azt.*

Az önkormányzatok jogosultak arra, hogy olyan rendeletet alkossanak, amely a lakók közötti későbbi vitákat megelőzi, részletszabályokat határoz meg a meglevő magasabb rendű jogszabályok figyelembe vételével.

**3.2.** A kistelepülésen lakó kb. 20 család nyugalmát, de leginkább a közvetlen szomszédságban, mintegy 20 méterre lakó panaszosokat *egyértelműen zavarta* a megnövekedett, 25-35 eb okozta zajterhelés és bűz. Több tiltakozó levelet küldtek a közvetlen szomszédok, de néhány esetben *az egész utca együttesen fejezte ki aggodalmát* a zavarás okozta ártalmak, *a pihenés hiányából eredő egészségügyi problémák miatt.*

[7] 27/2004. (VII.7.) AB határozat, 1/2003.(I.14.) AB határozat

A baracskai hatóság állategészségügyi szempontból nem tartotta aggályosnak a tömeges állattartást, egy évnél hosszabban fennálló birtokháborítást megállapítva pedig a bírósági vitarendezést javasolta eszközül.

A tiltakozások ellenére tény, hogy a képviselő-testület a menhellyé[8] nyilvánításról, anyagi, eljárási együttműködés kialakításáról is tárgyalt a kutyatartóval, *bár ezt – a tiltakozás hatására – elvetette.*

Mindamellett, hogy a falusi, kistelepülési életformához bizonyos mértékig természetesen hozzá tartozhat az állattartással együtt járó hangok, szagok jelenléte, álláspontunk szerint az állandó és intenzív kutyaugatás, a bűz és a kiszökő állatok okozta problémák ellen hatósági eszközökkel kell fellépni.

Megjegyzendő, hogy a hivatalunkhoz a vizsgálat idején eljuttatott baracskai videofelvételek szerint az állatok egymásra is veszélyesek, ezért az állatvédelmi hatósági jogkörben történő fellépés ismételten indokolt lehet!

Azonosulva az állatvédelmi feladatok ellátásának fontosságával javasoljuk, hogy amennyiben az állatotthon, menhely alapítása szükséges a településen, annak működtetését helyi szinten egy másik ingatlan igénybe vételével rendezzék (ebben az esetben is, az állatkert és az állatotthon létesítésének, működésének és fenntartásának részletes szabályairól szóló 3/2001. (II. 23.) KöM-FVM-NKÖM-BM együttes rendelet szabályainak betartásával.)

A birtokvédelem eszközének igénybevétele az idő múlására tekintettel helyi szinten nem volt már lehetséges. Aggályosnak tartjuk a településen lakó tiltakozók egészséghez és egészséges környezethez való jogával, valamint a jogállamiság elvével összefüggésben azt, hogy a képviselő-testület hosszú ideig figyelmen kívül hagyta a panaszokat és nem utasította el egyértelműen a menhely működtetésének ötletét.

A budapesti esetben a nagyvárosi környezet adottságait figyelmen kívül hagyva, lakás jellegétől idegen módon, tömegesen tartott emlősállatok ügyében szintén több év telt el érdemi hatósági segítség nélkül. Bár az ilyen panasz a BFKH válasza szerint sem gyakori, *nem egyedi jelenség.* Közegészségügyi problémát, egészséget károsító, veszélyeztető (a járási hivatal által adott tájékoztatás szerint allergiát és egyéb, pl. a stressz okozta problémákat okozó) mértékű állattartás esetén az állampolgárok nem maradhatnak hatósági segítség nélkül.

*Mindkét ügyben* a helyi hatóságok, valamint a baracskai ügyben a képviselő-testület ismeri a panaszokat, a jogalkalmazási nehézséget. A jegyző és a képviselő-testület több ízben eljárt a panaszok alapján.

*Eljárásunk során nem igazolódott, hogy az ügyben eljárt jegyzők elmulasztották volna a jogszabályban meghatározott állatvédelmi hatósági feladataikat; mind panaszbejelentésre, mind hivatalból eljárást indítottak, határozatot hoztak, bírságot szabtak ki,* amikor pedig erre az indok a baracskai ügyben (elfogultság) felmerült, a közigazgatási eljárási szabályoknak megfelelően kérte a hatóság az eljárásból történő kizárását az elfogulatlan döntés meghozatala érdekében. *Figyelemmel arra, hogy az adott ügyben a panaszosok az állatvédelmi hatósági határozat ellen jogorvoslati lehetőségükkel nem éltek, ebben a tekintetben további vizsgálat lefolytatására nem volt jogi lehetőségünk.*

Megítélésünk szerint *ugyanakkor a panaszosok* arra a *jelenségekre* hívták fel a figyelmet, hogy akár egészségügyi, népegészségügyi kockázat estén sem kap a jegyző támpontot, milyen indok alapján korlátozhat, tilthat állattartást.

Az állattartást pártoló hozzáállás nem jelenthet korlátok, feltételek nélküli állattartást és a panaszok figyelmen kívül hagyását.

---

[8] *Menhely* létesítése esetén az állatvédelmi hatóság kijelöléséről szóló 334/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet értelmében „az Ávt. 41. § (1) bekezdésében foglaltak tekintetében állatvédelmi hatóságként az állatotthon tervezett helye szerint illetékes települési, a fővárosban a kerületi önkormányzat jegyzője jár el. Az engedélyről, annak visszavonásáról tájékoztatást ad az élelmiszerlánc-biztonsági és állategészségügyi igazgatóság részére, amely azt nyilvántartásba veszi. A Kormány az állatotthon létesítése engedélyezésére irányuló eljárásban, – az állat-egészségügyi szabályoknak való megfelelés kérdésében –, első fokú eljárásban az élelmiszerlánc-biztonsági és állategészségügyi igazgatóságot, másodfokú eljárásban a NÉBIH-et szakhatóságként jelöli ki."

A zaj és a bűz a hatásainak kitett személyeknek az ártalmak különböző tüneteket okoznak és rontja a közérzetüket, életminőségüket. *A BFKH által megküldött véleményben konkrét egészségügyi ártalmak szerepeltek.* A stressz, a kialvatlanság hosszútávon komoly egészségügyi problémákat okoz[9].

Megállapítható, hogy jogszabályban meghatározott konkrét eljárási rend híján a jegyzők eszköztelenek voltak a probléma hatósági kezelésében, megoldásában. A népegészségügyi szerv hatásköre nem terjedt ki a bűz problémájának minősítésére, egészséget veszélyeztető voltának megállapítására. *Baracskán a kiszökő állatok miatt kiszabott bírságoló határozat nem oldotta meg a nagy számú kutya okozta ugatás, bűz, illetve Budapesten a birtokvédelmi határozat, bírságoló határozat sem a nagy számú macska okozta bűzproblémákat. Az egészségkárosító hatást a hatósági eljárásban nem értékelték.*

Mindkét vizsgált esetben *az elkeseredettség, eszköztelenség*, a hatóságok által is felismert negatív helyzet, (tehát nem egy szűk kör szubjektív problémája) megoldásának a hiánya irányította rá a figyelmet arra, hogy az eljárási gyakorlati és a jogi környezet felülvizsgálata szükséges.

Az Alkotmánybíróság több határozatában[10] rámutatott arra, hogy a lakók közötti jogviták megelőzése a helyi szintű jogszabályalkotás hagyományos szabályozási tárgyköre. Az állattartás kérdését a helyi önkormányzatok a köz érdekében, a helyi lakóközösség békés együttélésének védelme és a jogviták elkerülése céljából szabályozzák.[11] A pihenéshez való jog védelme az egészséghez és az egészséges környezet megóvásához kötődően nyert megfogalmazást. Az Alkotmánybíróság a már idézett 28/1994. (V. 20.) számú határozatában megállapította, hogy a jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesíti az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia.

Az önkormányzati autonómia lényegi vonása, hogy a helyi önkormányzat a törvény keretei között önállóan, szabadon mérlegelve járhat el. Az Alkotmánybíróság is kiemelte a lakók közötti jogviták megelőzésének fontosságát a helyi jogalkotás funkciói között. Ennek az elvnek a jegyében álláspontunk szerint álláspontunk szerint szükséges lenne a településen lakók békés együttélése és a későbbi viták elkerülése érdekében a kedvtelésből tartott állattok tartásának módjáról rendeletet alkotni. Az állattartás körülményeinek részletszabályai tipikusan a helyi adottságok ismeretében rendezhetők. Az önkormányzat részletszabályokra vonatkozó szabályozási jogköre álláspontunk szerint megfelel az alkotmányos követelményeknek.

Bár az Ávt. 49. § (6) bekezdése felhatalmazta az önkormányzatokat a kedvtelésből tartott állatok tartása szabályainak rendeleti meghatározására, de a magasabb jogszabályi előírásoknak a helyi rendeletben érvényesülni kell. A Kúria az EBH2014. K.29. számú döntésében megállapította, hogy törvénysértő az az önkormányzati rendelet, mely a mezőgazdasági haszonállatok tartását korlátozza, illetve a kedvtelésből tartott állatokat más jogszabállyal ellentétesen, a fogalmakat is *eltérő tartalommal szabályozza.* Ebben a kúriai döntésben hasznos támpontok szerepelnek a rendeletalkotás módjára vonatkozóan. A döntés részletezi, melyek az állattartással kapcsolatos azon kérdések, amelyek magasabb szintű jogszabályban szerepelnek, ezért nem szabályozhatók és mely kérdésekről alkothatók részletszabályok. Érdemes itt megemlíteni, hogy az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet (OTÉK) 36. § (5) bekezdése szerint: az állattartás céljára szolgáló épületek, helyiségek és melléképítmények építési telken való elhelyezésénél irányadó védőtávolságokat és más építési feltételeket – *a közegészségügyi és az állategészségügyi, továbbá a környezetvédelmi követelmények meghatározásával* – az állattartásról szóló helyi önkormányzati rendeletben kell megállapítani. Ezek a szabályok jellemzően a kedvtelésből tartott állattartásra *nem* alkalmazhatók, a haszonállattartás problémakörébe tartoznak. Az ilyen jellegű panaszokkal kapcsolatos tapasztalatainkat *külön vizsgáljuk.*[12]

[9] Ld. a szaghatásokról pl. Béres A. – Ágoston Cs.: A szag, mint környezeti probléma. In: Biohulladék Magazin III. évf. 3-4. 2008. december. A zajhatások okozta stressz és egészség összefüggéséről ld. pl. a 2015. október 13-án, Budapesten tartott konferencián elhangozottakat: http://www.hoi.hu/sites/default/files/roman_zs_-_egeszsegkarosito_hatasok.pdf

[10] 49/2007. (VII.3.) AB határozat; 23/2000.(VI.28.) AB határozat

[11] Ld. AJB-557/2013. számú ügy megállapításai

[12] Ld. AJB-521/2016

Fontos hangsúlyozni a 41/2010. (II. 26.) Korm. rend. 14. § (2) bekezdésében meghatározott elvet, amely szerint a kedvtelésből tartott állatot úgy kell tartani, hogy az állat tartása lehetővé tegye annak természetes viselkedését, ugyanakkor *a környező lakóközösség kialakult élet- és szokásrendjét tartósan és szükségtelenül ne zavarja.*

*Álláspontunk szerint a lakók ilyen mértékű zavarása sem a vidéki élet szokásos zajai közé nem tartozik sem a városi környezetbe, ezért az ilyen körülmények között élők igénye méltányolható, a hatósági jogalkalmazási gyakorlatnak illetve a jogi környezetnek erre reagálnia kell.*

Az állatvédelmi jogszabályokban az állatok jólétének veszélyeztetése adhat okot bírság kiszabására, vagy állatvédelmi oktatásra való kötelezésre. Azonban a hatósági intézkedés megindításának feltételei nincsenek meghatározva, ezért a jogszabályban megjelölt, „szomszédságot zavaró" voltának megítélése tekintetében (pl. bűz, zaj mértéke) az eljáró hatóságok számára nem áll rendelkezésre értelmezési támpont. A hatóságok ezért is jellemzően inkább a birtokvédelmi eljárás megindítását javasolják a panaszosok számára, és ők maguk nem intézkednek a probléma megszüntetése érdekében. Továbbá nincs pontosan és egységesen meghatározva az ismertetett jogszabályokban, hogy mely közegészségügyi probléma, illetve zavaró hatás esetén lehet és kell lépni az állattartóval szemben. A jogalkalmazási gyakorlat ezekben a kérdésekben nem egységes.

Mindezek alapján szükségesnek tartanánk olyan jogalkotási megoldás kialakítását, amelynek révén a hatósági jogalkalmazás helyi szinten értékelni tudja a bűz, illetve hanghatások okozta problémákat akár a népegészségügyi szerv bevonásával, akár önkormányzati rendeleti jogalkotás útján. Ezáltal az egészséghez, egészséges környezethez való jogok, a pihenéshez való jog a jövőben érvényre juthat, így a konfliktusok könnyebben elkerülhetők lennének.

*Megállapítjuk, hogy a lakók egészséghez és egészséges környezethez való jogával, valamint a jogállamisággal összefüggő visszásságot okoz a hatósági eljárások megindításának, kimenetelének bizonytalansága, a rendeleti jogalkotás eszközének jelenlegi szabályok szerinti korlátozott lehetősége és a fogalmak egyértelműségének hiánya.*

Fontosnak tartjuk a szakminisztérium szakmai állásfoglalását – és ezek alapján a szükséges jogi környezet megteremtését – annak érdekében, hogy az önkormányzatok kedvtelésből tartott állatokra vonatkozó rendeletalkotási jogköre, valamint a jegyzők hatósági jogköre egyértelművé váljon. Szintén elengedhetetlennek tartjuk az állatvédelmi hatósági intézkedések esetén a jogorvoslati rendszer áttekintését és mind a helyi mind a központi szinten a jogorvoslati lehetőségek egyértelmű meghatározását. *Olyan hatósági fellépésre van szükség, amely gyors, hatékony segítséget nyújt a közegészségügyi, egészséget károsító (veszélyeztető) problémák, így a túlzott állattartás esetén az állampolgárok számára. Jogállami keretek között működtetett közigazgatási rendszerben ilyen esetekben nem hagyhatók az állampolgárok hatósági segítség nélkül.*

**Intézkedések**

A jelentésben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásság megszüntetése, valamint jövőbeni bekövetkeztének megelőzése érdekében – tekintettel arra, hogy a vizsgált problémák az ország más településein is jelentkeznek – az Ajbt. 37. §-a alapján a biztos felkéri a földművelésügyi minisztert, hogy

– dolgozza ki a kedvtelési állattartás körében az egységes jogalkalmazást, valamint a jogorvoslati rendszer áttekinthetőségének elősegítését célzó intézkedéseket azokban az esetekben, amikor a túlzott mértékű állattartás esetén *közegészséget, egészséget veszélyeztető* hatások elleni fellépés szükséges,
– kezdeményezze annak egyértelműsítését, mely kérdésekben alkothat rendeletet az önkormányzat a kedvtelésből tartott állatok tartása körében, valamint

felkéri a népegészségügyi szakigazgatást vezető országos tisztifőorvost, hogy

– dolgozzon ki a népegészségügyi szerv hatáskörének állattartással kapcsolatos bővítésére vonatkozó javaslatot, illetve
– fontolja meg a járási hivatalok számára a témát érintő szakmai utasítás megfogalmazásának szükségességét.

Az ügyben érintett Baracska Község Önkormányzat jegyzőjének és a Budapest Főváros Önkormányzat IX. Kerületi Önkormányzat jegyzőjének figyelmét nyomatékosan felhívjuk a jelentésben megfogalmazott szempontok figyelembevételére.

Budapest, 2016. november

Szabó Marcel sk. Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosa**
**és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettes**
**Közös jelentése**
**az AJB-1808/2016. számú ügyben**

Előadó: dr. Friedrich Ábel

**Az eljárás megindítása**

A panaszos a tulajdonában álló ingatlan előtt üzemelő autóbusz-megállóhellyel kapcsolatosan fordult az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalához. A beadványban kifogásolta, hogy a háza előtti utat 2010-ben felújították, és során a buszmegálló véleménye szerint 10 cm-rel közelebb került a házhoz. Sérelmezte továbbá, hogy a buszmegálló miatt lakóingatlanán repedések képződtek, valamint a megálló autóbuszok zajhatása jelentősen zavarja pihenését. A panasz szerint az ügyben többször fordult az önkormányzathoz, ugyanakkor a buszmegálló áthelyezését nem sikerült elérnie. A panasz alapján felmerült a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye sérelmének gyanúja, ezért az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) alapján az alapvető jogok biztosa vizsgálatot indított.

**Az érintett alapvető jogok és elvek**

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

- 2004. évi CXL. tv. a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól

**A megállapított tényállás**

A panasz vizsgálata érdekében a Hivatal megkereste Nyíregyháza Megyei Jogú Város jegyzőjét (a továbbiakban: jegyző). A panaszhoz csatolt iratok, valamint a jegyző tájékoztatása alapján az alábbi tényállást állapítottuk meg. A panaszos 2010. június 17-én beadvánnyal fordult a Nemzeti Közlekedési Hatósághoz a tárgyi autóbusz-öböl megszüntetése érdekében. A jegyző – a Nemzeti Közlekedési Hatóság hivatalból történt megkeresése eredményeképp – hatósági eljárást indított, amelyet 2010. szeptember 6-i végzésével[1] megszüntetett. A végzés ellen a panaszos fellebbezést nem nyújtott be, így az jogerőre emelkedett. Ezt követően a panaszos 2012. december 30-án az ingatlanában keletkezett károkkal összefüggésben a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Kormányhivatal Közlekedési Felügyelőségéhez (a továbbiakban: Felügyelőség) fordult. Beadványa szerint a lakóingatlan előtti buszöböl az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet előírásainak nem felel meg.

A Felügyelőség a beadványban foglaltak vizsgálata alapján hatáskörének hiányát állapította meg, és a beadványt áttette Nyíregyháza Megyei Jogú Város Jegyzője Hatósági Főosztály Építésügyi Osztályához (a továbbiakban: Építésügyi Osztály). Az Építésügyi Osztály megállapította, hogy az építésügyi hatóságnak nincs hatásköre eljárni a panaszbeadvány tekintetében, ezért azt áttette Nyíregyháza Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatalának Városfejlesztési és Városüzemeltetési Osztályához (a továbbiakban: Városfejlesztési és Városüzemeltetési Osztály).

A Városfejlesztési és Városüzemeltetési Osztály válaszlevelében[2] tájékoztatta a panaszost, hogy 2010-ben az Építésügyi Osztály, 2011-ben és 2012-ben a Városfejlesztési és Városüzemeltetési Osztály már vizsgálta az ügyet.

---

[1] Nyíregyháza Megyei Jogú Város Jegyzőjének 42229-3/10. IV. ügyiratszámú végzése

[2] Nyíregyháza Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatala Városfejlesztési és Városüzemeltetési Osztályának 14859/2013.X. ügyiratszámú levele

Tájékoztatta továbbá, hogy a buszöböl 2010-ben történt felújítása *„nem járt geometriai módosításokkal, ami azt jelenti, hogy az autóbusz öböl nem került átépítésre, csak felújításra."*

A panaszos időközben több alkalommal kártérítési igénnyel lépett fel az önkormányzattal szemben.

**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.

Fentiekre tekintettel vizsgálatunk kizárólag az ügyben megindított hatósági eljárásra terjed ki, a buszmegállóval kapcsolatos kártérítési igények polgári peres úton érvényesíthetőek.

**II. Az érintett alapvető jogok és elvek tekintetében**

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer feltárása során autonóm, tárgyilagos és semleges módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget megbízatásának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az országgyűlési 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 megfelelőségét is. Ezért alapvetőek a jogbiztonság alkotmányos követelménye szempontjából az eljárásjogi garanciák. Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alkotmányosan a jogintézmények.[3] 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."[4]

2. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése rögzíti a jogorvoslathoz való jogot, amely szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.

[3] 75/1995. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1995, 376, 383.

[4] 56/1991. (XI.8.) AB határozat

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.[5] 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.

**III. A vizsgált ügy tekintetében**

A beérkezett iratok vizsgálata alapján megállapítható, hogy az önkormányzat a 2010-ben indult eljárás során részletesen megvizsgálta az autóbusz-megállóhely áthelyezésének lehetőségét, értékelte a vonatkozó jogszabályokat, majd az eljárást – a később jogerőssé vált – megszüntető végzésével lezárta. Az eljárás eredményeképpen a buszmegálló helyzetében nem történt változás.

Az ezt követően a panaszos által a Felügyelőségre benyújtott kérelmet a Felügyelőség – hatáskörének hiányát megállapítva – a Ket. 22. § (2) bekezdése[6] alapján áttette az Építésügyi Osztályhoz. Az Építésügyi Osztály a panaszbeadvány vizsgálatát követően szintén hatáskörének hiányáról döntött, és a fenti jogszabályhely értelmében áttette a panaszt a Városfejlesztési és Városüzemeltetési Osztálynak.

A Városfejlesztési és Városüzemeltetési Osztály a beadványban foglaltakra érdemben válaszolt, ugyanakkor válaszlevele nem felelt meg a Ket. alaki előírásainak. A válaszlevél az ügy érdemében hozott döntésnek minősül, amelyet azonban a Ket.[7] szerinti formában kellett volna meghoznia. Ebből eredően nem rendelkezett a döntés elleni fellebbezési lehetőségről sem, amely az ügyfelet megillette volna, alakszerű döntés hiányában a beadványozó jogorvoslathoz való joga sérült. [8] Fentiekre tekintettel a Városfejlesztési és Városüzemeltetési Osztály eljárása során *a jogbiztonsággal és a jogorvoslathoz fűződő joggal összefüggő visszásságot okozott.* A vizsgált eljárás megindításának időpontjára tekintettel ugyanakkor a konkrét eljárásra vonatkozó intézkedést nem teszünk.

**Intézkedések**

A jelentésben feltárt, alapvető jogokkal összefüggő visszásság jövőbeli elkerülése érdekében az alapvető jogok biztosa

- az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján kezdeményezi, hogy Nyíregyháza Megyei Jogú Város Önkormányzatának Jegyzője a jövőben a jogszabályoknak maradéktalanul eleget téve, a jelentésben rögzítettek figyelembevételével lássa el feladatait.

Budapest, 2016.

Szabó Marcel sk. Székely László sk.

[5] 23/1998. (VI. 9.) AB határozat, 49/1998. (XI. 27.) AB határozat, 19/1999. (VI. 25.) AB határozat.

[6] A Ket. 22. § (2) bekezdése szerint hatáskör vagy illetékesség hiányában a hatóság a kérelmet és az ügyben keletkezett iratokat - az ügyfél egyidejű értesítése mellett - haladéktalanul, de legkésőbb a kérelem megérkezésétől, folyamatban levő ügyben a hatáskör és illetékesség hiányának megállapításától számított nyolc napon belül átteszi a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatósághoz.

[7] A Ket. 71. § (1) bekezdése szerint a hatóság - az (5) és (6) bekezdésben meghatározott kivétellel - az ügy érdemében határozatot hoz, az eljárás során felmerült minden más kérdésben végzést bocsát ki.

[8] Válaszában továbbá nem tért ki arra sem, hogy amennyiben a beadványt nem a Ket. szabályai alá tartozónak minősíti, akkor mely jogszabály alapján, milyen minőségében válaszol a beadványozónak.

**Az alapvető jogok biztosának és**
**a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettesének**
**Közös jelentése**
**az AJB-468/2016. számú ügyben**

Előadó: dr. Herke Miklós

**Az eljárás megindítása**

A panaszosok Velem Község Önkormányzata Képviselő-testületének a helyi építési szabályzatról szóló 8/2015. (VI.25.) önkormányzati rendelete miatt fordultak az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalához, elsősorban a velemi 518/1 hrsz-ú ingatlant érintő, a korábbi szabályozástól eltérő – álláspontjuk szerint – közérdeket sértő előírásait kifogásolva.

A nyugdíjas panaszosok – akik közül az egyik mozgássérült – kifogásolták, hogy a Ciklámen utca szerves részét képező fenti – jelenleg magán, korábban önkormányzati tulajdonban álló – ingatlant az önkormányzati szabályozás a jövőben nem közútként, hanem lakóterületként szabályozza. Előadták, hogy a velemi 520/1 hrsz-ú ingatlanuk a Gesztenyés utcáról is megközelíthető, azonban összes közművük a Ciklámen utcára csatlakozik és a (velük szomszédos) 518/1 hrsz-ú ingatlanon vezet keresztül. Az építésügyi hatóság korábban ehhez az utcához tájolva (igazítva) engedélyezte nyaralójuk megépítését, évtizedekig ez volt a címük, az elmúlt 30 évben mindig ezen keresztül közlekedtek.

Hivatkoztak arra is, hogy a Vas Megyei Kormányhivatalhoz 2014. szeptember 29-én panaszt nyújtottak be, kifogásolva az önkormányzat képviselő-testületének 104/2014. (VIII. 12.) számú határozatát, azonban beadványukra nem kaptak választ.

Figyelemmel arra, hogy a beadvánnyal összefüggésben felmerült Magyarország Alaptörvényében nevesített jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye és a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog sérelmének gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján a biztos vizsgálatot indított. A vizsgálat során tájékoztatást kértünk Velem Község Önkormányzatának polgármesterétől, a Vas Megyei Kormányhivatal vezetőjétől, a Vas Megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóság vezetőjétől, valamint az érintett közműszolgáltatóktól: az E.ON Észak-dunántúli Áramhálózati Zrt. Szombathelyi Üzemétől, az Égáz-Dégáz Földgázelosztó Zrt. Szombathelyi Kirendeltségétől és a VASIVÍZ Vas Megyei Víz- és Csatornamű Zrt-től, valamint munkatársaink megtekintették a helyszínt.

**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 a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”)

**Alkalmazott jogszabályok**

- A közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (a továbbiakban: Kkt.);
- A tűz elleni védekezésről, a műszaki mentésről és a tűzoltóságról szóló 1996. évi XXXI. törvény (továbbiakban: Ttv);
- Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (Étv.);
- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.);
- A településfejlesztési koncepcióról, az integrált településfejlesztési stratégiáról és a településrendezési eszközökről, valamint egyes településrendezési sajátos jogintézményekről szóló 314/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet;
- Az Országos Tűzvédelmi Szabályzatról szóló 54/2014. (XII.5.) BM rendelet (OTSZ)

- Velem község Önkormányzata Képviselő-testületének Velem Község Szabályozási Tervének jóváhagyásáról, valamint Helyi Építési Szabályzatáról szóló 9/2003. (IX. 04.) önkormányzati rendelete (a továbbiakban: Régi HÉSZ);
- Velem Község Önkormányzata Képviselő-testületének a helyi építési szabályzatról szóló 8/2015. (VI.25.) önkormányzati rendelete (a továbbiakban: Új HÉSZ).

**A megállapított tényállás**

A panaszosok tulajdonában álló 520/1 hrsz-ú ingatlan Velem község belterületének üdülő övezeti részén található. Az ingatlan két irányból – a Gesztenyés és a Ciklámen utcákból – is megközelíthető, mindkettő gépkocsi bejárásra alkalmas kapuval van lezárva. Az ingatlanon lévő két üdülő épületet a Ciklámen utcai kapun keresztül közelítik meg, mert épületeik ehhez az utcához igazítva épültek (egymás felé nézve), ez a közelebbi és innen lehet a legkönnyebben bejárni. Az ingatlan közművei – a település fejlődéséből és a topográfiai adottságokból adódóan – a Ciklámen utca felől kerültek bevezetésre.

Az ingatlan-nyilvántartásban Ciklámen utcaként – vagyis közterületként – csak a velemi 527 hrsz-u ingatlan van feltüntetve „*kivett, helyi közút*" megnevezéssel, míg a természetben – a valóságban – részét képező 518/1 hrsz-ú ingatlan „*kivett, közforgalom elől el nem zárt magánút*"megnevezéssel szerepel és 1999 óta magántulajdonban áll.

A 2003-2015 között hatályban volt településrendezési szabályozás, a Régi HÉSZ szerint a vizsgált velemi terület – az 520 és a mellette lévő 518 és 519 hrsz-ú ingatlanok – üdülőházas területként, önállóan beépíthető ingatlanokként szerepeltek (a korábban kialakult állapotuk alapján). A Régi HÉSZ mellékletét képező szabályozási terv az 518, 519 és 520 hrsz-ú ingatlanok északi részét a Gesztenyés utca, míg az 519 hrsz-ú ingatlan déli végét a Ciklámen utca részeként szabályozta ki.[1]

A velemi 519 hrsz-ú ingatlan – magántulajdonba kerülését követően – előbb beolvadt az 518 hrsz-ú ingatlanba, majd az építésügyi hatóság – az önkormányzati előírások, vagyis a Régi HÉSZ alapján – 2006-ban kialakíttatta a Gesztenyés és a Ciklámen utca részévé váló területrészeket.[2] Ez alapján létezik a velemi 518/1 hrsz-ú ingatlan 2007 szeptemberétől, amely fizikai megjelenésében (kialakításában) a Ciklámen utca szerves részét képezi.

Az ingatlan-nyilvántartásban az 518/1 hrsz-ú – 28 $m^2$ nagyságú – ingatlanra az E-ON Észak-Dunántúli Áramhálózati Zrt. részére vezetékjog van bejegyezve. Az ingatlan alatt átmenő ivóvíz és szennyvíz vezetékek elhelyezéséhez, üzemeltetéséhez nem kapcsolódik szolgalmi jog, mert azt a szolgáltató nem jegyeztette be.[3] Az ingatlanon továbbá tűzcsap is található.[4]

A polgári jogi helyzet kapcsán rögzíteni szükséges azt, hogy a Kőszegi Városi Bíróság P.20160/2007/9. számon bírósági egyezséget hagyott jóvá, amelyben a velemi 518/1 hrsz-ú ingatlan tulajdonosa vállalta, hogy a panaszosoknak biztosítja az 520/1 hrsz-ú ingatlan Ciklámen utca felől történő megközelítését.

A 2015. július 25-én hatályba lépett Új HÉSZ az 518/1 hrsz-ú ingatlan tekintetében megváltoztatta a területfelhasználási egység határát és közlekedési területből kertvárosias lakóterület felhasználási egységbe sorolta át.

*I. Velem Község Önkormányzat polgármestere tájékoztatásainak összefoglalása*[5]

A településrendezési eljárás ismertetése mellett Velem Község Önkormányzatának polgármestere (a továbbiakban: polgármester) tájékoztatott arról, hogy a 2015-ben elfogadott településrendezési eszközök – a jogszabályi előírásoknak megfelelően – a kialakult közterületi állapot megtartását javasolták, ezzel is biztosítva az építési telek kritériumait, és a telkek beépíthetőségét a meglévő közterületi kapcsolatokon keresztül.

---

[1] Rögzíteni szükséges, hogy a Régi HÉSZ-t megelőző tervek a Ciklámen utcát a Gesztenyés utcára nyitották volna ki.

[2] Ugyancsak ebben az időben került sor az 518 és 520 hrsz-ú ingatlanok esetében a Gesztenyés utcai részek leválasztására.

[3] A gázvezeték tekintetében lásd a szolgáltató Tényállás IV: pontjában adott tájékoztatását.

[4] A velemi 518/1 hrsz-ú ingatlan tulajdonosának 2014. július 18-án kelt beadványa a településrendezési eljárás során, melyben kezdeményezte az ingatlan átsorolását.

[5] V/l365-2/2015 és V/16/2016.

Az Új HÉSZ csak a Ciklámen utca 527 hrsz-ú szakaszát jelölte ki közterületi közlekedési területnek, mert a kialakult telkek – az 518/2 és 520/1 hrsz-ú ingatlanok – megközelítését a hatályos építésügyi előírásoknak[6] megfelelően, további közlekedési területbővítés nélkül is biztosítja.

A jogszabályi előírások semmilyen módon nem tiltják a velemi 518/1 hrsz-ú magánút jövőbeni megtartását és magánútként való használatát.

Velem Község Önkormányzata képviselő-testülete (a továbbiakban: Képviselő-testület) a 101/2014. (VIII. 12.) határozatában úgy döntött, hogy az 518/1 hrsz-ú ingatlan tulajdonosának kérelmére[7] *az út területét – helyreállítva a korábbi állapotot – beépítésre szánt területként jelöli, és mint a Ciklámen út folytatására nem tart rá igényt.* Majd a 104/2014. (VIII. 12.) határozatával döntött úgy, hogy az 520/1 hrsz-ú ingatlan tulajdonosainak – az 518/1 hrsz-ú magánút közútként való kijelölésére irányuló – kérelmét[8] nem támogatja. E döntéseket a képviselő-testület a későbbiekben is – az 58/2015. (V. 27.) és 59/2015. (V. 27.) határozataival – megerősítette és fenntartotta, majd a 63/2015. (VI. 24.) és 64/2015.(VI. 24.) határozataival megindokolta.

Az Új HÉSZ elfogadása előtt a véleményezési eljárásban a közműszolgáltatók, mint partnerek kerültek megkeresésre: az E-On ÉDÁSZ Zrt., a VASIVÍZ Vas Megyei Víz és Csatornamű Zrt. és az Égáz-Dégáz Földgázelosztó Zrt. A településfejlesztési koncepcióhoz a VASIVÍZ Zrt. adott véleményt, a másik két közműszolgáltató nem válaszolt a megkeresésre. A településrendezési eszközök kidolgozása során szintén megkeresésre került mindhárom közműszolgáltató, az eljárásban az Égáz-Dégáz Zrt. és VASIVÍZ Zrt. adott egyetértő véleményt.

A korábbi velemi 519 hrsz-ú ingatlan kapcsán a polgármester tájékoztatott arról, hogy az valóban Velem Község Önkormányzat (a továbbiakban: Önkormányzat) tulajdonát képezte. Azon a Kőszeg és Vidéke ÁFÉSZ tulajdonát képező felépítmény állt, melyet az 518 hrsz-ú ingatlan tulajdonosa 1996-ban megvásárolt, majd 1999-ben az 519 hrsz-ú ingatlan földterületét is megvásárolta (miután a panaszosok 1997-ban lemondtak elővásárlási jogukról).

Az Önkormányzat magánszemélyek közötti jogvitában nem kíván részt venni, a telki szolgalmi jog ingatlan nyilvántartásba történő bejegyzése polgári jogi úton rendezhető és a bírósági egyezség alapján egymás között orvosolni tudják sérelmeiket. A Képviselő-testületnek nincs tudomása arról, hogy az 520/1 hrsz-ú ingatlan egyik tulajdonosa mozgássérült. A magán közművek jogi helyzetét érintő vitában szintén nem kívánnak részt venni.

A lakcím nyilvántartás kapcsán részletesen tájékoztatott és közölte, hogy a panaszosok 520/1 hrsz-ú ingatlanának címe – 2004. április 26-a óta – Gesztenyés utca.

*II. Vas Megyei Kormányhivatal tájékoztatásának összefoglalása*[9]

A Vas Megyei Kormányhivatal (a továbbiakban: Kormányhivatal) vezetője részletes tájékoztatást adott a velemi 519 (majd 518/1 és 518/2) hrsz-ú ingatlan ingatlan-nyilvántartási helyzetének alakulásáról. Kiemelte, hogy az 518/1 hrsz-ú ingatlan útként nem állt önkormányzati tulajdonban, nem képezte az önkormányzati úthálózat részét, emiatt nem volt része a velemi 527. hrsz-ú – Ciklámen utca elnevezésű – helyi közútnak sem.

A 2007. szeptember 28-án bejegyzett telekalakításra azért került sor, mert a Régi HÉSZ mellékletét képező szabályozási tervlap egyrészt távlati célként tartalmazta a Ciklámen utca szabályozási szélességének ágazati jogszabályoknak megfelelő növelését, másrészt az önkormányzat a meglévő telekosztások figyelembe vételével biztosítani kívánta az esetleg kialakítandó új – belső fekvésű – építési telkek feltárásának lehetőségét.

A településrendezési eljárás részletes ismertetése során kiemelte, hogy a panaszosok a közzététel idején kérelemmel fordultak a Képviselő-testülethez az 518/1 hrsz-ú, közforgalom elől el nem zárt magánút helyi közúttá tétele érdekében, azonban azt a 104/2014. (VIII. 12.) határozatban nem támogatták.

---

[6] Az országos településrendezési és építés követelményekről szóló 253/l997.(XII. 20.) Korm. rendelet 1. melléklet 30. pontja (építési telek fogalma) és 33. §-a (beépítési feltételek).

[7] Kelt 2014. július 18-án.

[8] Kelt 2014. június 14-én, az önkormányzatnál iktatva 2014. június 17-én.

[9] VA/ÉHOTF01/44-2/2016.

Az Új HÉSZ elfogadását megelőző döntés-előkészítési eljárás során ismételten megvizsgálták ezt a kérdést és megállapították, hogy a tulajdonviszonyokban bekövetkezett változások, a telekalakítások és a meglévő telkek közterülettel vagy magánúttal való közvetlen kapcsolata miatt a korábbi szabályozás egy részét indokolatlan fenntartani. Emiatt a Képviselő-testület bár a Ciklámen utca szabályozási szélességének növelését változatlanul fenntartotta, azonban az 518/1 hrsz-ú ingatlant közlekedési területből kertvárosias lakóterület felhasználási egységbe sorolta, jelezve, hogy a hosszú távú tervei között már nem szerepel e közforgalom elől el nem zárt magánút kisajátítása és önkormányzati úthálózatba csatolása.

A Ciklámen utca szabályozási vonalának meghatározása és az 518/1 hrsz-ú közforgalom elől el nem zárt magánútnak a közlekedési területből kertvárosias lakóterület felhasználási egységbe sorolása a Mötv. alapján a településrendezéssel összefüggő[10], a képviselő-testület mérlegelési jogkörébe tartozó célszerűségi kérdés. A Kormányhivatal a törvényességi felügyeleti eljárásában[11] a képviselő-testület döntéseinek, döntéshozatali eljárásának jogszerűségét vizsgálja. Ennek során azt állapították meg, hogy a Képviselő-testület döntéshozatali eljárása megfelelt a Mötv. és a Korm.r. előírásainak. Az 518/1 hrsz-ú ingatlan területfelhasználásának változása kapcsán a helyi jogalkotás célszerűségi szempontjait hatáskör hiányában nem vizsgálhatták.

*II.1.* A Képviselő-testület az Új HÉSZ elfogadása során egy korábbi döntése nyomán keletkezett szabályozást vizsgált felül és állapította meg, hogy azt – az időközben átalakult telekszerkezet következtében – szükségtelen és indokolatlan fenntartani, emiatt is került sor az 518/1 hrsz-ú ingatlan átsorolására.

A szabályozás ilyen módosítására, felülvizsgálatára lehetősége van a Képviselő-testületnek, azt a jogszabály nem zárja ki, és nem köti valamely távlati cél megnevezéséhez. Véleményük szerint, az érintett ingatlan funkcióját közforgalom elől el nem zárt magánútként is be tudja tölteni, illetve magánút lakóterületen belül is kialakítható.

*II.2.* Az 518/1 hrsz-ú ingatlanon lévő közművek – vízvezeték, szennyvízcsatorna, elektromos közműhálózat – kapcsán jelezték, *hogy azok a mindenkori tulajdonos hozzájárulásával, vagy a tulajdonosi hozzájárulást pótló bírósági döntés eredményeként kerülhettek elhelyezésre.* Részletes tájékoztatást adtak a közművek ingatlan-nyilvántartási feltüntetéséről, azok hiányáról.

Az ingatlanon lévő tűzcsap megközelítése kapcsán jelezték, hogy az *OTSZ előírásai*[12] *szerint, szabadtéren a tűzvédelmi berendezés felszerelés és készülék hozzáférésének, megközelítésének lehetőségét állandóan biztosítani kell, azokat eltorlaszolni még átmenetileg sem szabad.*

*II.3.* A velemi 518/1 hrsz-ú ingatlan 1999 óta magántulajdonban áll és közforgalom elől el nem zárt magánútként 2007 óta tartják nyilván. A 2015. július 25-én hatályba lépett Új HÉSZ az ingatlan tulajdonjogi helyzetében változást nem okozott, csak a területfelhasználási egység határát változtatta meg, amit az ágazati jogszabályok lehetővé tesznek. Megjegyezték, hogy a területfelhasználási egység határának megváltozása nem hatott ki az 518/1 hrsz-ú ingatlan ingatlan-nyilvántartási állapotára, mert azt továbbra is közforgalom elől el nem zárt magánútként tartják nyilván. Tájékoztattak arról is, hogy a jelenlegi 518/1 hrsz-ú ingatlan nem állt önkormányzati tulajdonban, emiatt nem is válhatott az önkormányzati törzsvagyon részévé. *Annak ellenére, hogy az ingatlanon közművek haladnak át, az nem eredményezi, hogy az érintett ingatlan a közterület részévé válna.*[13]

Egy adott ingatlan önkormányzati közúttá alakítása (útlejegyzéssel, kisajátítással) ugyancsak az önkormányzat mérlegelési jogkörébe tartozó kérdés, melynek megítélésére a Kormányhivatal szintén nem rendelkezik hatáskörrel. Az önkormányzati tulajdonban álló ingatlanok utcaként kiszabályozott részeire, azok közúttá alakítására a Kkt. előírásai vonatkoznak.

---

[10] Mötv. 13.§ (1) bekezdés 1. pontja

[11] Mötv. 132.§ (3) bekezdés a)-b) pontjai

[12] OTSZ 193.§ (3) bekezdése

[13] Az Étv. 2. § 13. pontja szerint „*közterület a közhasználatra szolgáló minden olyan állami vagy önkormányzati tulajdonban álló földterület, amelyet az ingatlan-nyilvántartás ekként tart nyilván.*"

Ezek[14] alapján a közutak, illetve a közforgalom elől el nem zárt magánutak kialakítása, forgalomba helyezése, valamint megszüntetése ügyében valamennyi ügyfélre – így az önkormányzatra is – az általános útügyi szabályok irányadóak.

*II.4.* A helyi építési szabályzat településrendezési előírásainak kötelező erejével kapcsolatban jelezték, hogy azok a képviselő-testület által helyi önkormányzati rendeletben megalkotott jogszabályi előírások, amelyeket az önkormányzat illetékességi területére kiterjedően mindenki – ideértve a szabályozást elfogadó települési önkormányzatot is – köteles megtartani (a rendelet hatályvesztéséig). A képviselő-testületnek ugyanakkor lehetősége van arra, hogy településrendezési eljárás lefolytatását követően a helyi építési szabályzatban foglalt előírásokat módosítsa, hatályon kívül helyezze. A hatályos településrendezési előírások megtartásáról, érvényre juttatásáról minden közigazgatási szerv a saját hatáskörében köteles gondoskodni.

*II.5.* A velemi 518/1 hrsz-ú ingatlan jelenleg közforgalom elől el nem zárt magánútként szerepel az ingatlan-nyilvántartásban, így a vonatkozó előírások[15] szerint azt közlekedés céljából bárki igénybe veheti.

Tájékoztattak, hogy 2015 novemberében az 518/1 és 518/2 hrsz-ú ingatlanok tulajdonosa kezdeményezte az ingatlanok telekegyesítését, azonban ennek előfeltétele a közforgalom elől el nem zárt magánút használati mód megszüntetésének közlekedési hatósági engedélyezése. Ebben az eljárásban a panaszosok, mint a hatásterületen lévő ingatlan tulajdonosai ügyfélnek minősülnek.

Közölték továbbá, hogy panaszosoknak az 518/1 hrsz-ú ingatlanon fennálló átjárási szolgalmi jogát a Kőszegi Városi Bíróság P.20.160/2007/9. számú, egyezséget jóváhagyó végzése is biztosítja. Így a közforgalom elől el nem zárt magánút esetleges megszüntetésekor is változatlanul megilleti őket az átjárási szolgalmi jog, annak sérelme esetén polgári jogi igényüket bíróság előtt érvényesíthetik.

Csatolták a panaszosok beadványa kapcsán tett intézkedéseiket, a 2016. január 20-án kelt VA/ÉHOTF04/1995-1/2016. számú tájékoztatásukat.

*III. Vas Megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóság tájékoztatásának összefoglalása*[16]

A Vas Megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóság (a továbbiakban: Katasztrófavédelmi Igazgatóság) vezetője részletes tájékoztatást adott a velemi településrendezési eszközök véleményezése során – 2015. március 24-én – az Önkormányzatnak adott tűzvédelmi követelményekről.[17]

*III.1.* A Ciklámen utcában lévő, a talajszintbe süllyesztett tűzcsap helyét – a helyszíni szemle alapján – nem sikerült egyértelműen meghatározni. A TakarNet hálózatból lekérdezett tulajdoni lapok szerint a tűzcsap a velemi 518/1 hrsz-ú ingatlanon nem található, mert azon víziközműre vonatkozó széljegyzet és bejegyzés nincs.

A tűzcsapot 1972-1975 közötti időszakban a vízvezeték rendszerrel együtt építették ki. Használatára az 518/1 hrsz-ú ingatlan tulajdonjogi és településrendezési helyzete lényeges kihatással nincs. Ha a tulajdonos kerítést épít, úgy a vonatkozó jogszabályi előírások[18] alapján a tűzoltásvezető elbontathatja, a tevékenységet, tárolást megszüntetheti, személyeket, állatokat, tárgyakat a területről eltávolíthat, a területre, létesítménybe behatolhat. Az ott lakók érdeke is a tűzcsap megközelítésének biztosítása és az akadálytalan tűzoltás. A kerítés bontása, a tűzcsap környéki anyagtárolás megszüntetése késleltetheti a tűzoltást, de a gépjárművekben lévő oltóanyaggal az azonnali beavatkozás megkezdhető.

---

[14] A Kkt. 29. § (7) bekezdés első mondata szerint „*Közút, közforgalom elől el nem zárt magánút létesítéséhez, korszerűsítéséhez (továbbiakban együtt: építés), forgalom részére történő átadásához, megszüntetéséhez, elbontásához – mint fontos közérdekű és közcélú tevékenység végzéséhez – a közlekedési hatóság engedélye szükséges.*"

[15] A KKt. 3. § (1) bekezdése szerint „A közúti közlekedésben mindenkinek joga van részt venni; a közutat *és a közforgalom elől el nem zárt magánutat közlekedés céljából gyalogosként vagy – meghatározott feltételek teljesítése esetén – járművezetőként bárki igénybe veheti.* Jogszabály gyalogosok és járművek közlekedését egyes közutakon korlátozhatja vagy kizárhatja."

[16] 36800/448/2016.ált.

[17] Ttv. és OTSZ előírásairól

[18] A tűzoltóság tűzoltási és műszaki mentési tevékenységének általános szabályairól szóló 39/2011. (XI. 15.) BM rendelet 17. §-a

*III.2.* A tűzcsapok elhelyezésére az OTSZ előírásai[19] vonatkoznak, annak lényege az akadálytalan megközelíthetőség, az oltóvíz mindenkori kinyerhetősége, a védendő épülettől 100 méteren belüli megléte. A Ttv. alapján[20] a tulajdonos önkormányzat feladata a településen az oltóvíznyerési lehetőség biztosítása. Az üzemeltető feladata (VASIVÍZ Zrt.) a tűzcsapok üzemeltetői ellenőrzésének (6 havonta történő), időszakos felülvizsgálatának és karbantartásának (12 havonta történő) elvégzése.

*III.3.* Az 518/1 hrsz-ú ingatlan esetleges lekerítése kapcsán kifejtette, hogy az OTSZ alapján biztosítani kell az oltóvízforrás, tűzcsap akadálytalan megközelítését és a mindenkori vízkivételt. A kerítéssel a tűzoltók munkáját akadályozza az ingatlan tulajdonosa, az akadálytalan megközelítést nem biztosítja. A tűzoltói beavatkozás késedelmet szenvedhet, illetve tűzoltáskor a tüzoltásvezető a korábban leírtaknak megfelelően bontással, károkozással be fog a területre menni. Amennyiben lekeríti a tulajdonos a területet, célszerű a kerítésen kerti ajtót kialakítani a tűzoltóknak az akadálytalan bejutás biztosítására. A tűzcsap közterületre történő áthelyezése abban az esetben szükséges és indokolt, ha föld feletti tűzcsappá történő átépítése is indokolt. A jogszabályi előírások[21] alapján a VASIVÍZ Zrt. az illetékes katasztrófavédelmi kirendeltség (Szombathely) hozzájárulásával helyezheti át. A költségeket az Önkormányzatnak kell viselnie, mert a Ttv. szerint neki kell biztosítania az oltóvizet és eladta a közterületet a rajta lévő tűzcsappal együtt.

*III.4.* A Katasztrófavédelmi Igazgatóság részt vett a településrendezési eljárás előzetes véleményezési szakaszában és véleményében közölte a vonatkozó tűzvédelmi előírásokat, ugyanakkor a konkrét tűzcsap telepítésénél nincs hatásköre. Egyetértettek azzal, hogy nem áll összhangban a település összehangolt, hosszú távú fejlesztésével az olyan településrendezési szabályozás, amely nem veszi figyelembe az évek, évtizedek óta kialakult természetbeni állapotot, a meglévő közműveket. *Ez a tevékenységüket a helyszínen kedvezőtlenül befolyásolhatja, nem várt akadályok léphetnek fel, melyek késleltethetik a tűzoltói beavatkozást.*

*IV. Az Égáz-Dégáz Földgázelosztó Zrt. tájékoztatásának összefoglalása*[22]

A földgázelosztó hálózat Velem községben az Önkormányzat közreműködésével 2001-ben épült ki és a Ciklámen utcában is ekkor létesült a gázvezeték 7 db ingatlan gázellátására. 2006-ban megrendelés alapján az 520 hrsz-ú ingatlant ellátó gázvezeték megszüntetésre került, így jelenleg az 518/1 hrsz-ú ingatlanon nincs üzemelő gázvezeték.[23] 2015 márciusában kapták meg a község kidolgozott településrendezési eszközeit véleményezésre, amelyre megküldték véleményüket, módosító javaslataikat. A Ciklámen utca érintett szakaszán nincs tulajdonukban és üzemeltetésükben lévő földgázvezeték, ezért az Önkormányzat által tervezett módosítás irreleváns volt, nem is kifogásolták azt.

*V. A VASIVÍZ Vas megyei Víz- és Csatornamű Zrt. tájékoztatásának összefoglalása*[24]

A Ciklámen utcában levő vízvezeték és szennyvízcsatorna használata önmagában az 518/1 hrsz-ú ingatlan megváltozott tulajdonjogi, településrendezési helyzete miatt nem változik meg, kivéve, ha a korábbi közterületi vezetékszakasz feletti területet lekerítik.

Az 518/1 hrsz-ú ingatlant a tulajdonosa lekerítheti a saját költségére. A víziközmű vezetékek áthelyezése nem szükséges, azonban — mivel gerincvezetékekről van szó – szükséges a szolgalmi jog biztosítása (földhivatali bejegyzése) a VASIVÍZ Zrt, mint üzemeltető javára és az 520/1 hrsz-ú tulajdonos bekötése részére.

---

[19] OTSZ 72. § (8), 75. § (1) és 76. § (1) és (3) bekezdései.

[20] Ttv. 29. § (1) bekezdése.

[21] A víziközmű-szolgáltatásról szóló 2011. évi CCIX. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 58/2013. (II. 27.) Korm. rendelet 81. § (4) bekezdése szerint „*A víziközmű-szolgáltató a közterületi vízvételi helyet az ellátásért felelős állami tulajdonosi joggyakorló vagy a helyi önkormányzat képviselő testülete és az illetékes közegészségügyi szakhatóság, a közterületi tűzcsapot az ellátásért felelős és az illetékes katasztrófavédelmi kirendeltség előzetes hozzájárulásával helyezheti át vagy szüntetheti meg.*"

[22] F7126-1662-1/2016.

[23] Szóbeli kiegészítés szerint a panaszos ingatlanán ugyan a földgázvezeték csonkja megvan, de az üzemelő vezetékszakaszról a Ciklámen utcában fizikailag leválasztásra került.

[24] FF/54-110/2016.

Ennek költségeit a meglevő állapot megváltoztatását kezdeményező félnek kell viselnie.

A víz- és csatornaszolgáltató a településrendezési eljárás során átfogóan vizsgálja a megküldött terveket. Az önkormányzat a kérdéses módosítást külön nem jelezte, a megküldött térkép méretaránya nem tette lehetővé ennek vizsgálatát. A tárgyi településrendezéssel kapcsolatos önkormányzati döntés – amennyiben a szolgalmi jog bejegyzések megtörténnek – a társaság feladatának ellátására várhatóan nem lesz kihatással.

*VI. Az E.ON Észak-dunántúli Áramhálózati Zrt. tájékoztatásának összefoglalása*[25]

Velem község elektromos közműhálózata a Zrt. tulajdonában áll. A vezetékekre, az érintett ingatlanokra szolgalmi jogot jegyeztettek be, ami a közüzemi tevékenység ellátásán alapul. Ez biztosítja részükre a hálózati elemek ott létét és megközelíthetőségét. Emiatt mellékes, hogy az érintett terület milyen besorolásban van a telekkönyvben, a tárgyi ügy befolyásolására sem kívánnak lépéseket tenni.

*VI.1.* Az Önkormányzat 2015-ben nem adott át részükre településrendezési tervet véleményezésre, jóváhagyásra. Utoljára 2013. december 10-én érkezett Helyi Építési Szabályzat módosítása, ami nem tartalmazott változtatást a szóban forgó településrészre, holott tudomással kell bírniuk a település rendezésével kapcsolatos távlati tervekről.

*VI.2.* Az 518/1 hrsz-ú ingatlan megváltozott besorolása nem lehet kihatással később sem az ott található közmű használatára, megközelíthetőségére. Vezetékeik biztonsági övezetében építési korlátozás/tilalom van, melyet az új rendezési terv, vagy építési engedély kiadásánál is figyelembe kell venni. Tulajdonostól függetlenül biztosítani kell a mindenkori bejutásukat, hiszen egy üzemzavar elhárítása nem tűrhet halasztást csak azért, mert a hálózat nem megközelíthető, a közterülettől elzárt helyen van. Előfordul, hogy a hálózatot magánterületen kell létesíteni, ami a legtöbb esetben semmilyen fennakadást nem okoz. A közüzemi hálózat megközelíthetősége érdekében, ilyen esetben nem járulnak hozzá a kerítés építéséhez, de kapu építését nem akadályozhatják meg. Az építtetőnek ugyanakkor garantálnia kell a mindenkori bejutás lehetőségét.

*VI.3.* A közművek áthelyezése (amennyiben a műszaki feltételek adottak) az áthelyezést kérő költségén történhet meg, melyet megrendelésre végeznek (végeztetnek) el. Előzetes vizsgálatuk szerint az 518/1 hrsz-ú ingatlanról eltávolítható a villamos közmű és a vezetékjog, de annak költsége jelentős lenne, mert egy viszonylag hosszú, kb. 300-400 méteres hálózatépítéssel pótolható a kieső hálózat. Jelezték, az 520/1 hrsz-ú ingatlanon lévő bakoszlop megközelítése a jövőben gondot okozhat, mert azt eddig a Ciklámen utca felől közelítették meg. Ennek az oszlopnak a kiváltása műszakilag – a terepviszonyok miatt – nem oldható meg, vagy csak igen jelentős anyagi ráfordítással. Amennyiben a jelenlegi változás csupán a terület besorolását érinti, úgy a Zrt. és az ellátott felhasználók joga nem sérül. Ellenben, ha beépítés, kerítésépítés, elkerítés az 518/1 hrsz-ú ingatlan tulajdonosának célja, abban az esetben *előfordulhat, hogy egy esetleges üzemzavar-elhárításkor, vagy tervezett munkavégzéskor nem tudják megközelíteni a hálózatot. Ez mindenképp kerülendő a Zrt. és az ellátott felhasználók érdekében, hiszen az további jogok sérülését, tisztázatlan helyzet kialakulását eredményezheti.* Jelen állapotot nem tudják alakítani, ahhoz létre kell jönnie egy olyan helyzetnek, melyben a szerelőik akadályoztatva vannak munkavégzésükben, vagy konkrét megkeresést kell kapniuk az építésügyi hatóságtól, melyben hozzájárulásukat kérik egy engedély kiadásához.

**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 – többek között – közigazgatási szerv, helyi önkormányzat tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság),

[25] 254/78/2016.

feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Önkormányzat és a Kormányhivatal a biztos és a jövő nemzedékek védelmét ellátó biztos-helyettes által vizsgálható szervnek minősül. A helyi építési szabályokat önkormányzati rendeletben kell elfogadni, ebből következően a településrendezési eljárás és az Új HÉSZ szabályozása kapcsán a jogorvoslat lehetősége nem értelmezhető.

**II. A vizsgált alapjogok tekintetében**

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

Magyarország Alaptörvényének és az 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 éllel 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."*

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. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is*".[26]

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.

[26] 9/1992 (I. 30.) AB határozat

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 az 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 rögzít, 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 Chartájában foglalt megfelelő ügyintézéshez, a „jó közigazgatáshoz" való jog követelményeként fogalmazza meg a bíróságokon kívül a közigazgatási hatósági eljárásokra vonatkozóan is a tisztességes eljárás követelményét.[27]

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 alatt az egyenlő méltóságú személyként történő egyenlő bánásmódot, az egyenlőként kezelést kell érteni. A tisztességes eljárás azonban ezen kívül számos egyéb 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.*[28] 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.[29]

A tisztességes eljárás (fair trial) követelménye az Alkotmánybíróság 6/1998. (III. 11.) AB határozata szerint: „*a fair trial olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet csupán megítélni. Ezért egyes részletek hiánya ellenére éppúgy, mint az összes részletszabály betartása dacára lehet az eljárás 'méltánytalan' vagy 'igazságtalan', avagy 'nem tisztességes'*…".

Az Alkotmánybíróság a 14/2004. (V. 7.) AB határozatában a tisztességes eljáráshoz való jogra vonatkozó gyakorlatát összegezve megállapította, hogy *a tisztességes eljáráshoz való jog abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye.*

**III. Az ügy érdemében**

1. Az Önkormányzat válasza szerint Velem község korábbi üdülő övezeti részén megváltoztak – az egyébként évtizedes – településrendezési elképzeléseik, a korábbi fejlesztési céljaikkal szemben a jövőben nem kívánják a Ciklámen utcát továbbfolytatni, emiatt a jelenlegi velemi 518/1 hrsz-ú ingatlant az Új HÉSZ közlekedési területből kertvárosias lakóterület felhasználási egységbe sorolta át.

---

[27] Lásd bővebben: Váczi Péter: A jó közigazgatási eljáráshoz való alapjog és az új Alaptörvény. Magyar Közigazgatás, 2011. évi 1. szám (40-41. o.)

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

[29] 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.)

A valóság ezzel szemben az, hogy a Ciklámen utca folytatásáról már 2003-ban, a Régi HÉSZ elfogadásakor „lemondtak", mert az utca szabályozási vonala az egykori velemi 520 hrsz-u ingatlan határvonalánál ért véget, miközben a megelőző tervben azt még a Gesztenyés utcára nyitották volna ki.

A 28 $m^2$ nagyságú velemi 518/1 hrsz-ú ingatlan jelenleg – a természetben – a Ciklámen utca szerves részét alkotja, attól fizikailag nem különül el. Az 518/2 hrsz-ú ingatlantól (északról) embermagasságú sövénykerítés, az 520/1 hrsz-ú ingatlantól gépkocsi bejárást biztosító fémkapu választja el, míg a déli oldalon drótháló kerítés található.

Hangsúlyozni szükséges, hogy a jelenlegi területhasználat a Régi HÉSZ előírásainak gyakorlati végrehajtását jelenti, amit részben az állampolgárok önkéntes jogkövetése, részben jogerős, egyedi építésügyi hatósági döntések, továbbá az 518/1 és 520/1 hrsz-ú ingatlanok tulajdonosainak bíróság előtt létrejött egyezsége hozott létre.

Tényként rögzítendő, hogy a Ciklámen utca részeként 2006-ban kialakított velemi 518/1 hrsz-ú ingatlan a természetben útként funkcionál, és ez a közforgalom elől el nem zárt magánút jelenleg csak az 520/1 hrsz-ú ingatlan megközelítésére szolgál.

Tény az is, hogy az 518/1 hrsz-ú ingatlant az Önkormányzat nem alakíttatta közúttá – holott a Régi HÉSZ általi funkció megvalósítása annak tulajdonosától nem volt elvárható[30] –, azt nem vette meg (sajátította ki), így az jelenleg is magántulajdonban áll. Az sem képezheti vita tárgyát, hogy az 518/1 hrsz-ú ingatlan új szabályozás (az Új HÉSZ) szerinti besorolása és a Ciklámen utca közlekedési övezeti lehatárolása nem a kialakult – valós – területhasználatot tükrözi, a közcélú területhasználat az önkormányzat tulajdonában álló velemi 527 hrsz-ú ingatlanra került leszűkítésre, kvázi ehhez igazították a szabályozást. Az előzőek alapján rögzíthető, hogy a velemi 518/1 hrsz-ú ingatlanon az önkormányzat korábbi településrendezési (szabályozói) céljával egyezően megvalósult a közlekedési funkció, fizikailag és funkcióját tekintve kialakult az út (útrészlet). Ezzel szemben az önkormányzat (jogalkalmazói oldalon) a megvalósult közterületi használatról ténylegesen nem vett tudomást és – a kialakult állapot ellenére – visszalépett (lemondott) a terület közúttá alakításáról. Mindezek alapján *megállapítjuk, hogy a Régi HÉSZ által célzott közlekedési célú területfelhasználás ténylegesen kialakult, ennek következtében a velemi 518/1 hrsz-ú ingatlan – jelenleg – útként funkcionál.*

2. Az Alaptörvény 32. cikk (1)-(2) bekezdései[31] alapján az önkormányzatok feladat- és hatásköre a helyi közügyek intézéséhez kapcsolódik.

A Mötv. 4. §-a szerint „*a helyi közügyek alapvetően a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátásához,* valamint a helyi önkormányzás és a lakossággal való együttműködés szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek megteremtéséhez *kapcsolódnak*."

A Mötv. 13. § (1) bekezdése szerint a helyi közügyek és a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladat – többek között – *a településfejlesztés és -rendezés*; a településüzemeltetés (így a közvilágításról való gondoskodás, *a helyi közutak* és tartozékainak *kialakítása és fenntartása*); hulladékgazdálkodás; víziközmű-szolgáltatás, amennyiben a helyi önkormányzat ellátásért felelősnek minősül.

---

[30] Az Étv. 30. § (4) bekezdése szerint „*Ha az ingatlan rendeltetését a helyi építési szabályzat valamely később megvalósítandó – jogszabályban megállapított – olyan közérdekű célban határozza meg, amelynek megvalósítása a tulajdonostól nem várható el, és ez a tulajdonosi és építési jogokat korlátozza, a tulajdonos attól követelheti az ingatlan megvételét, akinek érdekében állt a közérdekű célt szolgáló korlátozás előírása* (a továbbiakban: érdekelt). Ha az érdekelt nem állapítható meg, vagy jogutód nélkül megszűnt, a tulajdonos a települési önkormányzattól követelheti az ingatlan megvételét. Ha az ingatlan megvételére vonatkozó megállapodás az erre irányuló kérelemtől számított öt éven belül nem jön létre, a tulajdonos kezdeményezheti a kisajátításról szóló törvény szerinti eljárást."

[31] *„(1) A helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között a) rendeletet alkot; b) határozatot hoz; c) önállóan igazgat; d) meghatározza szervezeti és működési rendjét; e) gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat; f) meghatározza költségvetését, annak alapján önállóan gazdálkodik; g) e célra felhasználható vagyonával és bevételeivel kötelező feladatai ellátásának veszélyeztetése nélkül vállalkozást folytathat; h) dönt a helyi adók fajtájáról és mértékéről; i) önkormányzati jelképeket alkothat, helyi kitüntetéseket és elismerő címeket alapíthat; j) a feladat- és hatáskörrel rendelkező szervtől tájékoztatást kérhet, döntést kezdeményezhet, véleményt nyilváníthat; k) szabadon társulhat más helyi önkormányzattal, érdek-képviseleti szövetséget hozhat létre, feladat- és hatáskörében együttműködhet más országok helyi önkormányzatával, és tagja lehet nemzetközi önkormányzati szervezetnek; l) törvényben meghatározott további feladat- és hatásköröket gyakorol. (2) Feladatkörében eljárva a helyi önkormányzat törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján önkormányzati rendeletet alkot."*

Jellegét tekintve azok a tevékenységek minősülnek közszolgáltatásoknak, melyek általános állampolgári (közösségi) igények kiszolgálására irányulnak, ahol jellemzően az állam a fogyasztók érdekében versenyen túli szempontokat is érvényesít. E körben nyilvánvalóan közérdekűek az olyan tevékenységek, ahol az állam az emberi méltóságnak megfelelő alapvető életkörülmények feltételeit biztosítja. Így közérdekű közszolgáltatásnak minősül a közvilágítás, a víz és csatorna közműszolgáltatás, de a helyi közutak kialakítása is. Az önkormányzatok az Alaptörvény és a Mötv. előírásai alapján – a törvényi keretek között – szabadon dönthetnek a helyi közügyek intézéséről, közfeladataik ellátásáról, így természetesen arról is, hogy egy adott ingatlant közúttá kívánnak-e alakítani, a dolog tulajdonjogát mikor kívánják megszerezni.

2.1. A Mötv. és az Étv. előírásai[32] alapján a települési önkormányzatok feladata a településfejlesztés és a településrendezés, amelyet az épített környezet, a település tervszerű alakítása és védelme érdekében látnak el. Az Étv. a településrendezés (-fejlesztés) céljaként azt határozza meg, hogy „a lakosság életminőségének és a település versenyképességének javítása érdekében a fenntartható fejlődést szolgáló településszerkezet és a jó minőségű környezet kialakítása*, a közérdek érvényesítése az országos, a térségi, a települési és a jogos magánérdekek összhangjának biztosításával,* a természeti, táji és építészeti értékek gyarapítása és védelme, valamint az erőforrások kíméletes és környezetbarát hasznosításának elősegítése”.[33] Az Étv. 7. § (2) bekezdése szerint *a településfejlesztés és a településrendezés során biztosítani kell a területek közérdeknek megfelelő felhasználását a jogos magánérdekekre tekintettel.* E döntés során – többek között – figyelembe kell venni a közlekedés, a posta és a hírközlés, a közüzemi ellátás, különösképpen az energia- és vízellátás, a hulladékkezelés, a szennyvízelhelyezés és -kezelés biztosítását.[34] A településrendezési eljárások során figyelembe veendő közérdek változatos formában jelentkezhet, de az Étv. előbbi szabálya alapján ilyen az energiaellátással (villamos energia, gáz), a közműves ivóvíz- és csatornaszolgáltatással (csapadékvíz elvezetése), a települési hulladékok gyűjtésével, szállításával és kezelésével kapcsolatos szempontok. Hangsúlyozni kell, hogy az Étv. 2013. január 1-jétől hatályos új normaszövege – a 7. § (2) bekezdése – a településrendezés (-fejlesztés) során a területek közérdeknek megfelelő – és a jogos magánérdekre figyelemmel lévő – felhasználásának biztosítását az önkormányzatok számára kötelezettségként írta elő. Mindezek alapján *megállapítjuk, hogy az önkormányzatok alapvető feladata a közérdek érvényre juttatása; a településrendezési eljárások és döntések során prioritást kell kapniuk a közműszolgáltatások zavartalan biztosításának.*

2.2. A biztosok számos alkalommal foglalkoztak a közműves közszolgáltatásokkal, a közcélú hálózatokhoz kapcsolódó közérdekű használati joggal, azok ingatlan-nyilvántartási bejegyzésével.[35] A vezeték jogokkal kapcsolatos legutóbbi jelentés[36] szerint *„(…) a vezetékjog a polgári jog szabályainak megfelelően közérdekű használati jognak minősül, amely államigazgatási szerv határozatával létesül közérdekből (közcélú hálózat megépítése céljából), és amennyiben az idegen (nem köztulajdonban lévő) ingatlant érint, be kell jegyezni az ingatlan-nyilvántartásba. (…) Régi alapelv és követelmény, hogy a közcélú hálózat nyomvonalát úgy kell kijelölni és megtervezni, hogy az lehetőleg közterületen haladjon és a lehető legkisebb mértékben érintsen termőföldet vagy egyéb, nem köztulajdonban lévő ingatlant”.* Továbbá rögzíti azt is, hogy „*a közterületet minden közműszolgáltató vezetékjog (szolgalom) bejegyzése nélkül is szabadon használhatja”,* illetve „*a vezetékjog, mint közérdekű használati jog alapításának a célja, hogy a hálózati engedélyes idegen ingatlanon közcélú hálózatot helyezzen el, azt – közérdekből – üzemeltesse”.* A korábbiak szerint az önkormányzatok településrendezési feladatai közé tartozik a közcélú közműhálózatok elhelyezésével kapcsolatos területi igények felmérése, szükséges területek – a közterületek – biztosítása, mind a tervezésben, mind a helyi településrendezési szabályozásban. A közműfejlesztések magas költségigénye miatt ezek csak hosszútávon valósulhatnak meg, így a tervezésnek és az azt biztosító helyi szabályozásnak állandóságot, kiszámíthatóságot kell garantálnia.

---

[32] Étv. 6. §-a

[33] Étv. 7. § (1) bekezdés

[34] Lásd az Étv. 7. § (2) bekezdés a)-p) pontjait.

[35] Például az AJB-5747/2010., AJB-6115/2013. számú jelentések.

[36] AJB-6115/2013.

A közcélú közműhálózatok létesítéséhez, használatához számos olyan jog, korlátozás, teher stb. kapcsolódik, amely az adott terület időleges vagy állandó használatára kihatással lehet (van). Emiatt azok elhelyezésére elsősorban nem a magáncélra szolgáló és magántulajdonban álló területek, hanem a közösségi funkcióknak helyet biztosító köztulajdonú területek – az ún. közterületek [37]– szolgálnak. Az Étv. előírása[38] szerint a közterületet rendeltetésének megfelelően – mint a közt szolgáló tevékenységek helyét – bárki használhatja. A jogszabályi közfunkció és köztulajdon biztosítja, hogy a közszolgáltatóknak a szolgáltatások létesítésével, használatával szükségszerűen együtt járó korlátozásokkal ezeken a területeken ne kelljen foglalkozniuk (használati jogok alapításával, korlátozások ellentételezésével, stb.). Ebből az is következik, hogy a köz(területi) funkció esetleges megszüntetése esetén az önkormányzatoknak a közérdek érvényesítése érdekében különös gonddal kell eljárniuk. Mindezek alapján *megállapítjuk, hogy a közműhálózatok elhelyezésére elsősorban – az erre a funkcióra létrehozott – közterületek szolgálnak, melyet a hosszú távú, kiszámítható helyi településrendezési szabályozásnak kell biztosítania.*

3. A tárgyi ügyben egyetlen megkeresett szerv sem vitatta, hogy a velemi 518/1 hrsz-ú ingatlanon közművek – vezetékes ivóvíz, közműves csatorna és légvezetékes áramhálózat[39] – haladnak keresztül, azon továbbá tűzcsap is található. Azzal is egyetértettek, hogy az ingatlanra az Új HÉSZ megszüntette a korábbi közúti (közterületi) funkciót és az átsorolás magában hordozza a (közforgalom elől el nem zárt) magánút esetleges jövőbeni megszüntetését.

3.1. Az ingatlan-nyilvántartásban sem vízvezeték és szennyvízcsatorna szolgáltatás, sem a tűzcsap esetében nincs bejegyzés. Az üzemeltető VASIVÍZ ZRt. a településrendezési eljárásban részt vett, de – álláspontja szerint – az Önkormányzat külön nem jelezte a módosítást, a megküldött térkép méretaránya ennek vizsgálatát nem tette lehetővé. Az 518/1 hrsz-ú ingatlan lekerítése esetén, mivel a vezetékszakasz gerincvezeték, szolgalmi jogot kell biztosítani a VASIVÍZ Zrt-nek és az 520/1 hrsz-ú ingatlan tulajdonosának, aminek költségeit az állapot megváltoztatónak kell viselnie. Ha a szolgalmi jog bejegyzése megtörténik, a változásnak várhatóan nem lesz kihatása.

3.2. Az E-ON Észak-Dunántúli Áramhálózati Zrt javára az ingatlan-nyilvántartásban vezetékjog van bejegyezve, ezért a változásnak nem lesz kihatása jövőbeni tevékenységére. Állításuk szerint az Önkormányzat a településrendezési eljárásba nem vonta be őket, a legutolsó, 2013 végén megküldött anyag nem tartalmazott változtatást e területre. Az út megszüntetése, az ingatlan lekerítése esetén a villamos közmű az 518/1 hrsz-ú ingatlanról elvileg – a költségek vállalása mellett – eltávolítható, ugyanakkor az 520/1 hrsz-ú ingatlanon lévő oszlop kiváltása nem megoldható (vagy csak jelentős anyagi ráfordítással), mert az több más ingatlant is ellát. Ezt az oszlopot (és a hálózatot) a Ciklámen utca felől – az 518/1 hrsz-ú ingatlanon keresztül – közelítették meg, elkerítés esetén a jövőben gondok lehetnek, *előfordulhat, hogy egy üzemzavar-elhárításkor vagy munkavégzéskor nem tudják megközelíteni a hálózatot.*

3.3. A Katasztrófavédelmi Igazgatóság részt vett a településrendezési eljárásban és tájékoztatta az Önkormányzatot az irányadó tűzvédelmi előírásokról. Így arról is, hogy „a településen *az oltóvíz nyerési lehetőségek biztosítása az önkormányzat feladata*"[40], továbbá „a tűzoltói beavatkozás hatékonysága céljából *biztosítani kell: az építmény akadálytalan megközelítését tűzoltó gépjárművel,* az építmény környezetében és az építményen belül a rendeltetésnek *megfelelő oltóanyag-*

[37] Az Étv. 2. § 13. pontja szerint „*Közterület:* közhasználatra szolgáló minden olyan állami vagy önkormányzati tulajdonban álló földterület, amelyet az ingatlan-nyilvántartás ekként tart nyilván." Továbbá az Étv. 54. § (4) bekezdése szerint „*A közterület rendeltetése a)* a telkek térbeli kapcsolatának, megközelítésének, b) a közúti és gyalogos közlekedés (út, járda stb.), *c)* a kikapcsolódás, a szórakozás, a sporttevékenység, a szabadidő-eltöltés, *d)* a felvonulás, a gyülekezés, a közösségi megnyilvánulás, *e)* szobor elhelyezésének, emlékhely kialakításának, művészeti alkotások elhelyezésének, *f)* a közművek elhelyezésének, *g)* zöldfelületek kialakításának *biztosítása."*

[38] Étv. 54. § (5) bekezdés első mondata.

[39] A gázvezeték a szolgáltató tájékoztatása szerint 2006-ban megszüntetésre került.

[40] Ttv. 29. § (1) bekezdése

*ellátást*, továbbá a kockázattól függően *az építmény környezetében a tűzoltó gépjárművek, technikai eszközök működéséhez, működtetéséhez szükséges területet*".[41]

Tűzvédelmi szempontból az 518/1 hrsz-ú ingatlan településrendezési és tulajdonjogi állapota lényegtelen, mert a tűzoltásvezető a hatályos jogszabályi előírások[42] alapján széles intézkedési jogosítványokkal rendelkezik.

A tűzcsap telepítésénél az Önkormányzatnak van hatásköre, az ellenőrzés, időszakos felülvizsgálat és karbantartás az üzemeltető VASIVÍZ Zrt. feladata. Az 518/1 hrsz-ú ingatlan lekerítése esetén is *biztosítani kell a tűzcsap akadálytalan megközelítését és a mindenkori vízkivételt.* Ha szükség lesz a föld feletti tűzcsappá történő átépítésére, akkor indokolt a közterületre történő áthelyezése. A VASIVÍZ Zrt. az illetékes katasztrófavédelmi kirendeltség hozzájárulásával helyezheti át, a költségeket az Önkormányzatnak kell viselnie.

A település összehangolt, hosszú távú fejlesztésével nincs összhangban az olyan településrendezési szabályozás, amely nem veszi figyelembe a kialakult természetbeni állapotot, a meglévő közműveket. *Ez a tevékenységüket a helyszínen kedvezőtlenül befolyásolhatja, nem várt akadályok léphetnek fel, melyek késleltethetik a tűzoltói beavatkozást.*

3.4. A Kkt. 3. § (1) bekezdése szerint, a közutat és a közforgalom elől el nem zárt magánutat közlekedés céljából gyalogosként vagy – meghatározott feltételek esetén – járművezetőként bárki igénybe veheti. A Kkt. 14.§ (4) bekezdése alapján, aki az országos és helyi közutat, vagy a közforgalom elől el nem zárt magánutat engedély nélkül lezárja, azt a közlekedési hatóság az eredeti állapot helyreállítására kötelezi.

Az Önkormányzat, és a Kormányhivatal válasza szerint a településrendezési eljárás, a szabályozás módosítása során alapvetően útügyi szempontot – az ingatlanok közúton való megközelíthetőségét – vették figyelembe, a magánfelek polgári jogi vitájában nem kívántak állást foglalni. Álláspontjuk szerint az út jövőbeni megtartását és annak magánútként való használatát semmi nem tiltja, a közlekedési funkciót a felek közötti korábban létrejött polgári jogi megállapodás alapján lehet érvényesíteni.

Ugyanakkor ez a helyzet – a Kormányhivatal válasza alapján – csak addig áll fenn, amíg a közlekedési hatóság hozzá nem járul az út megszüntetéséhez. Vagyis a jelenlegivel azonos területhasználat fennmaradása – az övezeti átsorolást és az út esetleges megszüntetését követően – alapvetően a velemi 518/1 hrsz-ú ingatlan tulajdonosának akaratáról, szándékától függ.

4. Az Étv. előírásai[43] alapján a településrendezés a település tervszerű (és hosszú távú) alakítása és védelme, mely eljárásnak célja – többek között – a közérdek érvényesítése, a települési és a jogos magánérdekek összhangjának biztosítása. A településrendezési eljárás során a Képviselő-testület – a velemi 518/1-2 és 520/1 hrsz-ú ingatlanok tulajdonosainak kérelme alapján – a 101/2014. (VIII. 12.) és 104/2014. (VIII. 12.) határozataiban döntött a velemi 518/1 hrsz-ú ingatlan sorsáról, amikor először állást foglalt az ingatlan átsorolásáról, majd elutasította a magánút közúttá alakítását. A megkereséseinkre adott válaszok szerint az Önkormányzat az ingatlan (útrész) területhasználatára, mint az ingatlanok tulajdonosai közötti – évtizedes – polgári jogi problémára tekintett, és így is kezelte.

---

[41] OTSZ 6. § (5) bekezdés. Továbbá az OTSZ 72. § (8), illetve 76. § (1) és (3) bekezdései alapján közölték, hogy „*minden vízszerzési helyet úgy kell kialakítani, hogy az tűzoltó gépjárművel mindenkor megközelíthető, az előírt oltóvíz mennyiség akadálytalanul kivehető legyen az időjárástól és természetes felszíni vizek esetén a vízállástól függetlenül*", valamint „*a tűzcsapok a védendő szabadtéri éghetőanyag-tároló területétől, építménytől a megközelítési útvonalon mérten 100 méternél távolabb és – a tűzcsapcsoportok kivételével – egymáshoz 5 méternél közelebb nem helyezhetők el. A tűzcsapoknál a tűzoltó gépjárművek részére úgy kell felállási helyet biztosítani, hogy azok mellett legalább 2,75 méter közlekedési út szabadon maradjon*"

[42] A tűzoltóság tűzoltási és műszaki mentési tevékenységének általános szabályairól szóló 39/2011. (XI. 15.) BM rendelet 17. §-a szerint „*A tűzoltásvezető joga a tűzeset helyszínét zárt területté nyilvánítani, azok helyén és környezetében minden olyan tevékenységet vagy mozgást korlátozni, megtiltani, amely a tűzoltást akadályozza vagy hátrányosan befolyásolja, továbbá elrendelni az illetéktelen vagy veszélyeztetett személyek, állatok és anyagi javak eltávolítását, a terület kiürítését: a tűzoltás vagy életmentés érdekében - a diplomáciai vagy nemzetközi jogon alapuló más mentesség figyelembevételével - természetes és jogi személyek, valamint jogi személyiség nélküli szervezetek tulajdonában, használatában, kezelésében álló területre, létesítménybe behatolást elrendelni; bontást elrendelni, különösen ha azt a felderítés, az életmentés, a robbanásveszély, a tűz megközelítése (a behatolás), a tűz terjedésének megakadályozása, a füst, gáz, gőz eltávolítása, az omlásveszély megelőzése, az utómunkálat indokolja; valamint szükség szerint meghatározott felkészültségű szakember segítségét igényelni.* "

[43] Étv. 6-7. §-ai

Álláspontja szerint a hatályos jogszabályoknak megfelelően biztosított az 520/1 hrsz-ú ingatlan közterületi megközelítése, ezért nem volt akadálya az 518/1 hrsz-ú ingatlan átsorolásának és a közlekedési funkció megszüntetésének.

Az 520/1 hrsz-ú ingatlan megközelítése valóban biztosított a Gesztenyés utca felől, így e tekintetben az 518/1 hrsz-ú ingatlan területfelhasználásának megváltoztatása nem kifogásolható. (Az már más kérdés, hogy ez alapján a magánút közlekedési hatósági megszüntetése a bíróság által jóváhagyott polgári jogi megállapodás érvényesítését akadályozhatja, amivel az önkormányzat akarva-akaratlanul állást foglalt a magánérdekek vitájában).

A településrendezési eljárás irataiból ezzel szemben nem állapítható meg, hogy az Önkormányzat a jelenleg a Ciklámen utca részét alkotó 518/1 hsrz-ú ingatlan átsorolása – az évtizedek óta tervezett közterületi funkció megszüntetése – kapcsán a megközelítésen és a kisajátítás hallgatólagos mellőzésén túl milyen közérdekű szempontokat vett figyelembe. A 2014. augusztus 12-ei képviselő-testületi ülésről készült jegyzőkönyv csak a tulajdonosok és a kisajátítás mellőzésének szempontjaira hivatkozik, nincs annak nyoma (sem más iratban), hogy milyen más – az Étv. 7. § (2) bekezdése szerinti – közérdekkel kapcsolatos, azokat érvényesítő szempontokat vett figyelembe, értékelt vagy mellőzött.

A közterületi területhasználatot megszüntető változtatás ugyanis nem csak a terület – korábbi tervek szerint megvalósult – tényleges használatával nincs szinkronban, hanem – a közlekedési övezethez kapcsolódó és ebből eredő garancia megszűnése miatt – a meglévő közszolgáltatások zavartalan használatát is megnehezítheti, akadályozhatja.

A közigazgatási hatóságok és a közműszolgáltatók a velemi 518/1 hsrz-ú ingatlan területét – az évtizedek óta fennálló, a Ciklámen utcára vonatkozó önkormányzati településrendezési tervek és szabályozás alapján – közterületnek tekintették, ennek megfelelően engedélyezték, alakították ki használatát és helyezték el a közművezetékeket, a közcélú hálózatokat.

A településrendezési eljárás és véleményezés (tartalma, részvétele, stb.) kapcsán az önkormányzat és a közszolgáltatók álláspontja eltér, e kérdés a rendelkezésre álló dokumentáció alapján teljes körűen nem ítélhető meg. Az tény, hogy az önkormányzat az 518/1 hrsz-ú ingatlan átsorolásáról 2014 augusztusában – az előzetes véleményezést követően – döntött, az erre vonatkozó információk először a 2015. március 4-én készült „Településrendezési eszközök elkészítése Véleményezési dokumentáció" 26. oldalán szerepelnek, azok a mellékletekben is megjelennek.[44]

Az viszont kérdéses, hogy az Önkormányzat a területfelhasználás átsorolása kapcsán az Étv. 7. § (2) bekezdésében foglaltaknak – a közérdeknek megfelelő területfelhasználás biztosítási kötelezettségének – hogyan és miként tett eleget. Az iratok és a közszolgáltatók válaszai alapján e körben konkrét jelzésre, kérdésfeltevésre nem került sor, nem tisztázták az ott lévő közcélú közműszolgáltatások szempontjait, összefüggéseit, továbbá azt sem, hogy a köz(területi) funkció megszüntetése milyen következményekkel járhat.

Hangsúlyozni szükséges, hogy az Étv. 7. § (2) bekezdése szerinti kötelezettség megfelelő teljesítéséhez a közszolgáltatóknak (vagy államigazgatási szerveknek) a településrendezési eszközök elfogadására irányuló – a Korm.r. szerinti[45] – eljárásokba történő bevonása önmagában – egyedi tájékoztatás és párbeszéd nélkül – nem elegendő, hiszen az ezzel kapcsolatos kérdések tisztázása és értékelése az önkormányzatok feladata és kötelezettsége.

Az önkormányzatok megfelelő információk hiányában nem tudják felmérni azokat a következményeket, melyekkel a köz(területi) funkció megszüntetése kapcsán a közérdek érvényesítése, védelme érdekében számolniuk kell (kellett volna). A tárgyi ügyben nem állapítható meg, hogy az Önkormányzat döntése során miként vizsgálta, hogyan értékelte a közterületi funkció és a közszolgáltatások kapcsolatát, az átsorolás hatásait a közműszolgáltatások ellátására (az áramellátásra, a tűzoltáshoz szükséges oltóvíz biztosítására, stb.).

[44] Jelezni szükséges, hogy a térképen ábrázolt közművesítési javaslatok és a közműszolgáltatók szerinti közműállapot összevetése, értékelése szakmai kérdés, ami túlmutat az alapvető jogok biztosának hatáskörén.

[45] Korm.r. 28. §-a és 36-42.§-ai.

Ebből következően az ingatlan átminősítése során nem hozhatott (hozott) megalapozott döntést, hiszen egy közterület megszüntetése alapvetően nem az érintett ingatlantulajdonosok (az önkormányzat) magánérdekeire van kihatással, hanem elsősorban a közfunkció alapján ott megvalósult közérdekű köz(mű)szolgáltatásokra, különösen, ha azok ellátását (akár közvetve is) akadályozhatja (veszélyeztetheti), ami már más állampolgárokat is érint.

Mindezek alapján *megállapítjuk, hogy a velemi 518/1 hrsz-ú ingatlan átsorolásakor nem vették figyelembe a tényleges (kialakult) területhasználatot, nem érvényesítették a közszolgáltatásokban megjelenő közérdeket, ami sérti a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog, továbbá a jogállamiság, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye érvényesülését.*

4.1. Az előzőek szerint a településrendezési eljárás, a területhasználat módosítása során a közérdek érvényesítésére teljes körűen nem került sor, emiatt a területen lévő közművek és közszolgáltatások jövőbeli sorsa – a közérdek védelme – elsikkadt. A velemi 518/1 hrsz-ú ingatlan jövőbeni (magán)útként való – és az ebből eredő közcélú – használatát semmi nem garantálja, így a közművekhez való hozzáférés, a közszolgáltatási feladatok (akadálytalan) érvényesíthetősége megnehezülhet.

A köz(területi) funkció megszüntetése – az önkormányzat visszalépése – miatt a közszolgáltatást végzőknek a meglévő közműveik zavartalan használata, üzemeltetése érdekében további – jogszabályban előírt – intézkedéseket kell foganatosítaniuk: közérdekű használati jogot kell alapítaniuk (bejegyeztetniük), egyéb műszaki intézkedéseket (közművek áthelyezése, stb.) kell tenniük.

A közterületként megszűnt terület miatt a közszolgáltatások zavartalan fenntartásához, biztosításához jelentős – akár a közt terhelő – költségek, kiadások keletkezhetnek. A konkrét ügyön túlmutatva hangsúlyozandó, hogy a használati (szolgalmi) jogok és korlátozások bejegyzésének elmaradása nem csak a jogosult, hanem a kötelezett tulajdonos érdekeivel is ellentétes, hiszen e nélkül aligha lehet tisztában a területe valós (korlátozott) használatóságával, beépíthetőségével, továbbá az ingatlan-nyilvántartás közhitelességét is csorbítja.

Miközben az önkormányzat döntése egyértelműen előnyös az ingatlan tulajdonosának – aki korábban úgy kapott építési engedélyt, hogy az utakat ki kellett alakítania – és a kisajátítást elkerülő önkormányzatnak, addig a közérdek egyéb szempontjai tekintetében – a közművek, közszolgáltatási szempontok értékelésének, a járulékos költségek számbavételének hiányában – ez kétséges. Ezek hiányában az Étv. szerinti közérdek érvényesítéséről, a köz- és magánérdek egyensúlyáról nem lehet beszélni.

Az előzőek alapján az Új HÉSZ szabályozása a velemi 518/1 hrsz-ú ingatlan tekintetében aggályos. Az önkormányzat az Étv. előírása[46] ellenére teljes körűen nem vizsgálta, így nem is biztosíthatta a közérdek érvényesülését, visszalépése a korábbi kötelező helyi szabályozáson alapuló, tervezetett *közterületi funkcióra figyelemmel* és ahhoz kötötten *megvalósított közszolgáltatások helyzetét* elbizonytalanította.

Ezzel nem biztosította a településrendezés Étv. szerinti általános követelményeit[47], a tervezés és szabályozás kiszámíthatóságát.

Az ingatlan területhasználatának megváltoztatásából származó közszolgáltatói feladatok és költségek megítélése, számbavétele ugyanakkor nem tartozik a biztos hatáskörébe (függetlenül attól, hogy azok kapcsán az Önkormányzat helytállási kötelezettsége is felmerülhet).

Mindezek alapján *megállapítjuk, hogy a vizsgált településrendezési eljárás során az Önkormányzat nem megfelelően érvényesítette és biztosította az Étv. 7. § (1) bekezdése szerinti közérdeket, a köz- és magánérdekek összhangját, ami sérti a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményét. Emiatt nem garantált az ingatlan jövőbeni közérdekű használata, a zavartalan közszolgáltatások biztosításához további intézkedésekre van szükség.*

---

[46] Étv. 7. § (1)-(2) bekezdései.

[47] Étv. 6-7. §-ai.

**Intézkedések**

A jelentésben feltárt alapvető joggal összefüggő visszásságok orvoslása és jövőbeni megelőzésük érdekében az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosa felkéri

1. *Velem Község Önkormányzata polgármesterét,* hogy a jelentést terjessze a képviselő-testület elé és az abban foglaltak alapján kezdeményezze az ÚJ HÉSZ felülvizsgálatát az Étv. szerinti közérdek érvényesítése, a köz- és magánérdek egyensúlyának megteremtése érdekében;
2. *a Vas Megyei Kormányhivatal vezetőjét*, hogy a Mötv. szerinti hatáskörében eljárva a helyi településrendezési eljárások és döntések felülvizsgálata kapcsán a jövőben fokozottabb figyelmet fordítson az Étv. általános előírásaira, a köz- és magánérdek egyensúlyára.

Budapest, 2016. június

Szabó Marcel sk. Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának**
**és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettesének**
**Közös jelentése**
**az AJB-1801/2016. számú ügyben**

Előadó: dr. Vida Éva

**Az eljárás megindulása**

A panaszos három, egymással szomszédos, Balatongyörök Becehegy településrészén fekvő szőlő, illetve szőlő és gazdasági épület besorolású ingatlanát érintő, a ZALAISPA Regionális Hulladékgazdálkodási és Környezetvédelmi Nonprofit Zrt. (a továbbiakban: Közszolgáltató) hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díj megfizetése alóli mentesség megállapításával kapcsolatos eljárását és számlázási gyakorlatát sérelmezve fordult az alapvető jogok biztosához.

A panaszosi álláspont szerint a Közszolgáltató hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díj megfizetésére irányuló követelése Balatongyörök Község Önkormányzata Képviselő-testületének a települési szilárd hulladékkal kapcsolatos hulladékkezelési helyi közszolgáltatásról szóló 3/2003. (IV.29.) önkormányzati rendelete alapján nem megalapozott, mivel a kizárólagosan mezőgazdasági célra használt becehegyi ingatlanok ingatlanhasználóit nem terheli, és korábban sem terhelte a közszolgáltatás igénybevételének kötelezettsége, így díjfizetési kötelezettség sem.

A panasz alapján megvizsgáltuk Balatongyörök Község Önkormányzata Képviselő-testületének a települési szilárd hulladékkal kapcsolatos hulladékkezelési helyi közszolgáltatásról szóló 3/2003. (IV.29.) önkormányzati rendeletét (a továbbiakban: régi Ör.), valamint az ezt időközben hatályon kívül helyező, Balatongyörök Község Önkormányzata Képviselő-testületének a település hulladékgazdálkodási közszolgáltatásáról szóló 11/2015. (VI.30.) önkormányzati rendeletét (a továbbiakban: új Ör.) és a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásság gyanúja miatt a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettesemmel közös vizsgálatot indítottunk.

Vizsgálatunk során megkerestük Balatongyörök Község polgármesterét (a továbbiakban: Polgármester), valamint a Közszolgáltató vezérigazgatóját.

**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]
- 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 környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt.)
- Az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény (Inytv.)
- A Balaton Kiemelt Üdülőkörzet Területrendezési Tervének elfogadásáról és a Balatoni Területrendezési Szabályzat megállapításáról szóló 2000. évi CXII. törvény (Btv.)
- A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jat.)
- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.)
- A hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény (Htv.)
- A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (Ptk.)

- 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.)
- Balatongyörök Község Önkormányzata Képviselő-testületének a települési szilárd hulladékkal kapcsolatos hulladékkezelési helyi közszolgáltatásról szóló 3/2003. (IV.29.) önkormányzati rendelete (régi Ör.)[1]
- Balatongyörök Község Önkormányzata Képviselő-testületének 17/2008. (XII.19.) számú rendelete a helyi építési szabályzatról (HÉSZ)
- Balatongyörök Község Önkormányzata Képviselő-testületének a közterületek nevének megállapításáról, a házszámozás, valamint a névtáblák és a házszámtáblák elhelyezésének rendjéről szóló 9/2013. (V.27.) önkormányzati rendelete (9/2013. Ör.)[2]
- Balatongyörök Község Önkormányzata Képviselő-testületének a közterületek elnevezéséről és a házszámozás, valamint a névtáblák és a házszámtáblák elhelyezésének rendjéről szóló 1/2015. (I.12.) önkormányzati rendelete (1/2015. Ör.)
- Balatongyörök Község Önkormányzata Képviselő-testületének a település hulladékgazdálkodási közszolgáltatásáról szóló 11/2015. (VI.30.) önkormányzati rendelete (új Ör.)[3]

**A megállapított tényállás**

A beadvány, valamint a Polgármestertől és a Közszolgáltatótól kapott tájékoztatás alapján az alábbi tényállást állapítottuk meg.

1. A panaszos Balatongyörök Becehegy településrészén fekvő három, egymással szomszédos zártkerti ingatlan tulajdonosa. Az ingatlan-nyilvántartás szerint az egyik – 801 $m^2$ területnagyságú – ingatlan szőlő, míg a másik két – 2488 $m^2$, illetve 819 $m^2$ területnagyságú – ingatlan szőlő és gazdasági épület.

Az SZA-1[4] és SZA-4[5] jelű szabályozási tervek alapján az ingatlanok Balatongyörök beépítésre nem szánt, Mk-1 jelölésű mezőgazdasági, szőlő művelésű, kertgazdasági övezeti besorolású belterületi részén fekszenek.[6]

A Btv-ben foglaltakkal összhangban a HÉSZ 16. § (3) bekezdése szerint az előzőekben meghatározott övezet telkein

- építeni csak a legalább 80%-ban szőlőműveléssel hasznosított, művelt telken lehet, kizárólag a szőlőművelést, szőlőfeldolgozást, bortárolást vagy borturizmust szolgáló épületek létesíthetők,[7]
- a beépíthető telek legkisebb nagysága 1500 $m^2$,[8]

---

[1] Hatálytalan 2016. január 1-jétől. Hatályon kívül helyezte: Balatongyörök Község Önkormányzata Képviselő-testületének a település hulladékgazdálkodási közszolgáltatásáról szóló 11/2015. (VI.30.) önkormányzati rendelete

[2] Hatálytalan 2016. június 25-től. Hatályon kívül helyezte: Balatongyörök Község Önkormányzata Képviselő-testületének 13/2016. (V. 24.) önkormányzati rendelete a közterületek nevének megállapításáról, a házszámozás, valamint a névtáblák és a házszámtáblák elhelyezéséről szóló 9/2013. (V. 27.) önkormányzati rendeletének hatályon kívül helyezéséről

[3] Hatályos 2016. január 1-jétől.

[4] Lásd: http://njt.hu/onkorm/attachments/adl_id/3111/103901/143695/1453797368_sza-1%20kulteruletszabalyozas.pdf

[5] Lásd: http://njt.hu/onkorm/attachments/adl_id/3111/103901/143695/1453797368_sza-4%20pap-becehegy%20szabalyozasi%20terve.pdf

[6] A fenti szabályozási tervek alapján mindhárom ingatlan esetében irányadók a Btv. által meghatározott alábbi alövezeti besorolások: A.) C-1: szőlő termőhelyi kataszteri terület övezete. Ezeken a területeken beépítésre szánt terület nem jelölhető ki, építeni csak a legalább 80 %-ban szőlőműveléssel hasznosított telken, kizárólag a szőlőművelést, szőlőfeldolgozást, bortárolást vagy a borturizmust szolgáló épületet, illetve ahol az M-1 és az M-2 övezethez tartozó szabályozási előírások lehetővé teszik, lakófunkciót is kielégítő épületet lehet. A szőlőművelés tényét a terület pontosan meghatározott százalékában az illetékes hegybíró nyilatkozatával kell igazolni. (Btv. 46. § a), c) és e) pontjai.) (A Btv. 39. és 40. §-a értelmében M-1 jelölés alatt általános mezőgazdasági területi, M-2 jelölés alatt kertgazdasági területi övezetet kell érteni.) B.)T-1: térségi jelentőségű tájképvédelmi terület övezete. Beépítésre szánt terület nem jelölhető ki; a művelési ág megváltoztatása, illetve a más célú hasznosítás csak az adottságoknak megfelelő termelési szerkezet, tájhasználat kialakítása, illetve a tájkarakter erősítése, valamint közmű és közút építése érdekében engedélyezhető. (Btv. 26. § a) és b) pontjai.) A következő alövezeti besorolásokat vizsgálatunk szempontjából nem tekintettük relevánsnak. Sz-1: felszíni szennyezésre fokozottan érzékeny terület övezete (Btv. 31. §); P-2: vízeróziónak kitett terület övezete (Btv. 33. §).

[7] Lásd Btv. 46. § c)

– 1500 $m^2$-nél kisebb telek nem beépíthető,[9]
– gazdasági épületet csak művelt telekre lehet építeni,[10]
– Felsőhegy, Paphegy, Becehegy (a továbbiakban: Szőlőhegyek) – összterületének legfeljebb 20%-án, a legkevesebb 3000 $m^2$ nagyságú művelt telkeken lakóépület is létesíthető.[11]

A HÉSZ ugyanezen szakaszának (8) bekezdése rögzíti, hogy a szőlőművelés tényét az illetékes hegyközség, annak hiányában a település jegyzője igazolhatja.

2. A beadvány és annak mellékletei alapján a Közszolgáltató 2016. január 13-án kelt elektronikus levelében arról tájékoztatta a panaszost, hogy két – a közszolgáltatói adatbázisban üdülőingatlanként nyilvántartott – ingatlanán 55798, illetve 10022 Forint hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjhátralék keletkezett, melyek közül a nagyobb összeg behajtását a NAV-nál kezdeményezte. A tájékoztatásban szereplő helyrajzi számok alapján a nagyobb összegű követelés a panaszos 801 $m^2$-es szőlő (a továbbiakban: Ingatlan-1), a kisebb összegű követelés a 2488 $m^2$-es szőlő és gazdasági épület (a továbbiakban: Ingatlan-2) művelési ágú ingatlanára vonatkozott.[12]

Ugyanezen tájékoztatás a *díjfizetési kötelezettség alóli mentesség* iránti igény érvényesítésével összefüggésben rögzítette, hogy annak feltétele egyfelől – az adott ingatlanok kizárólagos mezőgazdasági használatára vonatkozó – jegyzői igazolás megszerzése, másfelől – a Közszolgáltató által alkalmazott *Általános Szerződési Feltételek*[13] (a továbbiakban: ÁSZF) értelmében – a fennálló díjtartozás rendezése. A mentesség ügyintézésével kapcsolatban felhívta a figyelmet arra is, hogy a számlázást érintő változások bejelentését az adott negyedévet megelőző hónap 15. napjáig kell megtenni, az e határidő után megtett változás bejelentések már csak a következő negyedéves számlázási ciklusban vehetők figyelembe.

A panaszos kérelmére az illetékes jegyző a Közszolgáltatónál történő felhasználásra, *közszolgáltatási díjfizetési mentesség igénybevétele céljából* 2016. évre szólóan a panaszos mindhárom becehegyi ingatlanára vonatkozó olyan tartalmú igazolást állított ki, mely szerint *„a Balatongyörök, Becehegy (…) hrsz szám alatti ingatlanban állandó-, ill. tartózkodási hellyel rendelkező személy nincs bejelentve, az ingatlanokat mezőgazdasági célra használják”*,[14] és azt továbbította a Közszolgáltató felé.

A Közszolgáltató 2016. január 27-én kelt levelében[15] tájékoztatta a panaszost a jegyzői igazolás megérkezéséről, továbbá felhívta a mentesség érvényesítéséhez szükséges további feltételek – fennálló díjtartozás rendezése, illetve számlázást érintő változás bejelentésre szabott határidő – teljesítésére, valamint kitért arra is, hogy a mentességet – előzőek teljesülése esetén – 2016-ra biztosítja. Mivel a panaszos szerint a régi Ör. 5. § (2) bekezdésében foglalt rendelkezések a kizárólag mezőgazdasági célra használt becehegyi ingatlanok tekintetében a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás *igénybevétele* alól biztosítanak mentességet, a Közszolgáltató díjkövetelése jogtalan.

Ezért – élve a Htv. 83. § (1) bekezdésében[16] biztosított jogorvoslat lehetőségével – 2016. február 23-án a Zala Megyei Kormányhivatal Fogyasztóvédelmi Osztályához fordult.

---

[8] A Btv. 40. § b) pontjára és Balatongyörök Önkormányzatának 7/1998. (VII.7.) Ök. rendeletével jóváhagyott Helyi Építési Szabályzatára figyelemmel. A Btv. 40. § b) pontja szerint *a beépíthető telek legkisebb nagysága 2000 m2, kivéve, ha e törvény hatálybalépése előtt jóváhagyott a helyi építési szabályzat más mértéket állapított meg;*

[9] Lásd Btv. 40. § c) *1500 m2-nél kisebb telekre az e törvény hatálybalépése előtt jóváhagyott helyi építési szabályzat alapján sem lehet épületet építeni;*

[10] A Btv. 40. § d) pontja szerint *művelt telekre 3%-os beépítettséggel - a 39. § (1) bekezdés g) pontjában foglaltak kivételével - a műveléssel összefüggő gazdasági épületet lehet építeni.* (Az érintett ingatlanok nem tartoznak az említett kivétel hatálya alá.)

[11] A Btv. 40. g) pontja szerint *az egyes településeken az övezet területének legfeljebb 10%-án a település helyi építési szabályzatában kijelölt, a település belterületéhez közvetlenül kapcsolódó területeken, legkevesebb 3000 m2 nagyságú művelt telken, legfeljebb 3%-os beépítettséggel lakóépület is elhelyezhető;*

[12] A Közszolgáltató megkeresésünkre közölte, hogy a panaszos harmadik ingatlanáról nincsen információjuk, ezért azzal kapcsolatban díjfizetési igényük sem keletkezhetett.

[13] Lásd itt: http://www.zalaispa.hu/zrt/images/pdf/aszf_zalaispa_zrt_2015.pdf, és http://www.zalaispa.hu/zrt/images/pdf/aszf_zalaispa_zrt.pdf

[14] Száma: 46-2/2016. Kelt: 2015. január 15. Kiállító hatóság: Vonyarcvashegyi Közös Önkormányzati Hivatal Jegyzője.

[15] Ikt.szám: 6-28/2016/ZKÖ.

[16] E törvényhelyet 2016. április 1-jei hatállyal módosította a hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény módosításáról szóló 2015. évi CCXXI. törvény 2. § (2) b) pontja és (5) bekezdése. A Htv. 83. § (1) bekezdésének 2014. október 7. és 2016. március 31. között hatályos szövege szerint *„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 azzal, hogy a társasházakról szóló törvény szerinti társasházi közösség, továbbá a lakásszövetkezet az Fgytv. alkalmazásában fogyasztónak minősül.”*

A Kormányhivatal határozatában[17] megállapította, hogy a Közszolgáltató fogyasztóvédelmi tárgyú jogsértést nem követett el, ezért a kérelem elutasításáról rendelkezett. Megállapította azt is, hogy a Htv. 2. § (1) bekezdésének 34. pontja értelmében az ingatlantulajdonost hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjfizetési kötelezettség terheli. Hozzátette, az önkormányzati rendeletben, hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződésben, vagy a közszolgáltató által alkalmazott „Általános Szerződési Feltételekben" lehetőség van a díjfizetés alóli mentesség, illetve kedvezmény feltételeinek megállapítására. A Közszolgáltató 2016. március 10-én kelt levelében[18] arról tájékoztatta a panaszost, hogy a nagyobb összegű tőketartozást 27911 Forintra mérsékelte, tekintettel arra, hogy Ingatlan-1-et 2014 és 2015 folyamán tévesen nem üdülőingatlanként kezelte. A követelt összeg módosításáról a NAV-ot értesítette.

3. A Közszolgáltató vizsgálatunkhoz adott tájékoztatásában fenntartotta az érintett ingatlanok utáni díjkövetelésére, valamint a becehegyi ingatlanok esetében alkalmazható, a közszolgáltatás igénybevétele alóli mentesség érvényesítésének feltételrendszerére vonatkozó álláspontját.

4. Megkeresésünkre a Polgármester a Becehegyen fekvő ingatlanok vonatkozásában arról tájékoztatott, hogy Balatongyörök sajátos településszerkezettel bír – a becehegyi, paphegyi és felsőhegyi ingatlanok nagy része üdülőingatlan, az állandó lakosok száma nagyon csekély. A sajátos településszerkezet és az ingatlanok zártkerti besorolásának következménye az is, hogy az említett településrészeken található felépítmények „gazdasági épület megnevezésűek."

Mivel az őszi és téli hónapokban ezen ingatlanokban általában nem tartózkodnak, az érintett ingatlanhasználók részére – fő szabály szerint – 6 havi igénybevételi kötelezettséget ír elő a hatályos rendelet, illetve azzal összhangban a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződés.

A közszolgáltatási díjfizetési kötelezettséggel kapcsolatos kedvezmények és mentességek érvényesítéséhez szükséges igazolások kapcsán tájékoztatott arról, hogy azok alapjául a lakcím-és népesség nyilvántartás szolgál, azonban szükség esetén helyszíni szemle során felvett jegyzőkönyv támasztja alá a jogosultságot. Az ingatlan kizárólagos mezőgazdasági használatát alátámasztó igazolás alapja az ingatlan állapotát és annak hasznosítását felmérő helyszíni szemlén készült jegyzőkönyv vagy feljegyzés. Tájékoztatott a Polgármester arról is, hogy a hulladékgazdálkodási közszolgáltatásba bevont ingatlanokat nem tartják nyilván, a kérdéses adatbázissal a Közszolgáltató rendelkezik.

5. Vizsgálatunk folyamán szembesültünk azzal, hogy a régi Ör-t 2016. január 1-jei hatállyal hatályon kívül helyezte az új Ör. Míg a régi Ör. tekintetében vizsgálatunk kizárólag a panasz szempontjából releváns rendelkezéseket érinti, addig az új Ör. áttekintése során vizsgáltuk a díjfizetési kötelezettséggel összefüggő kedvezményekre, a közszolgáltatás ingatlanhasználó részéről történő szüneteltetésére, az üdülőingatlanokra és a hulladékgyűjtő edényméretekre vonatkozó szabályozást is. A *régi Ör.* 5. § (1) bekezdése szerint *„az ingatlantulajdonos köteles a Szolgáltató által nyújtott közszolgáltatást igénybe venni, az igénybevételi kötelezettség, illetve a szerződéskötés kötelezettsége alól az igénybevevők nem térhetnek ki. Balatongyörök községben az állandó lakosok szolgáltatás igénybevételi kötelezettsége 12 havi, az üdülőingatlan tulajdonosok kötelezettsége pedig 8 havi – március 1. napjától október 31. napjáig terjedő – időtartamra terjed ki. A Becehegyen, Paphegyen és a Felsőhegyen ingatlantulajdonnal – gazdasági épület – rendelkezőknek a közszolgáltatás igénybevételi kötelezettsége 8 havi, március 1. napjától október 31. napjáig terjedő időre vonatkozik."* Az 5. § (2) bekezdése értelmében *„a Becehegyen, Paphegyen és Felsőhegyen a szolgáltatás igénybevételi kötelezettsége alól kivételt képez az az ingatlan, ahol kizárólagosan mezőgazdasági tevékenységet folytatnak és a felülépítmény bizonyíthatóan nem alkalmas nyaralás céljára."*

A hulladékkezelési közszolgáltatási díjról a rendelet 12. §-a rendelkezik. E szakasz (3) bekezdése alapján *„a közszolgáltatási díj megfizetésére az az ingatlantulajdonos köteles, aki a jelen rendeletben foglaltak szerint a hulladékkezelési közszolgáltatás igénybevételére köteles."* A (10) bekezdés szerint *„a közszolgáltatási díjat az Önkormányzat egyéves, illetve üdülőingatlanok, valamint a Becehegyi, Pap-hegyi és Felső-hegyi ingatlanok tekintetében féléves díjfizetési időszakra állapítja meg."* A (11) bekezdés kimondja, hogy *„nincs díjfizetési kötelezettség a rendelet 5. § (2) bekezdésében foglalt igénybevételi kötelezettség alóli kivétel esetén."*

[17] Ügyiratszám: ZA/001/159-6/2016, kelt: 2016. március 25.
[18] Ikt. szám: 17-13/2016/ZKÖ.

A (12) bekezdés szerint a *„(11) (…) bekezdésre hivatkozva díjfizetési mentesség iránti kérelmet a körjegyzőségen írásban kell benyújtani. A kérelem alapján a feltételek fennállását helyszíni szemlét követően a körjegyző igazolja, és a feltételek folyamatos fennállását bármikor ellenőrizheti."*

Az *igénybevételi kötelezettség alóli mentesülés* másik esetkörét a rendelet 4. §-a tartalmazza. E szakasz (1) bekezdése szerint *„az ingatlantulajdonos köteles az ingatlanán keletkező települési szilárd hulladékot az e rendeletben meghatározott módon és helyen gyűjteni, továbbá hasznosításáról vagy ártalmatlanításáról gondoskodni. Alapvető kötelessége e tekintetben, hogy: (…) az ingatlanán keletkező települési szilárd hulladék kezelésére az Önkormányzat által szervezett közszolgáltatást vegye igénybe, (…), illetve a közszolgáltatási díjat kiegyenlítse."* A (3) bekezdés kimondja, hogy *„az ingatlantulajdonost nem terheli az (1) bekezdésben foglalt kötelezettség az olyan beépítetlen ingatlana tekintetében, ahol nem tartózkodik és hulladék sem keletkezik."*

Az *új Ör.* 7. § (1) bekezdése szerint *„a település területén az ingatlan használója köteles a szervezett közszolgáltatást igénybe venni."* A 7. § (2) bekezdése alapján *„Balatongyörök községben az állandó lakosok szolgáltatás igénybevételi kötelezettsége 12 havi, az üdülőingatlan tulajdonosok kötelezettsége pedig 6 havi – április 15. napjától október 15. napjáig terjedő – időtartamra terjed ki. A Becehegyen, Paphegyen és Felsőhegyen ingatlantulajdonnal (gazdasági épülettel) rendelkezők közszolgáltatás igénybevételi kötelezettsége 6 havi, április 15. napjától október 15. napjáig terjedő időre vonatkozik."* A 7. § (3) bekezdése rögzíti, hogy *„Becehegyen, Paphegyen és Felsőhegyen a szolgáltatás igénybevételi kötelezettsége alól kivételt képez az az ingatlan, ahol kizárólagosan mezőgazdasági tevékenységet folytatnak és a felülépítmény bizonyíthatóan nem alkalmas nyaralás céljára."* A 9. § (7) bekezdése alapján *„a közszolgáltatási díjat az Önkormányzat egyéves, illetve üdülőingatlanok, valamint a Becehegyi, Pap-hegyi és Felső-hegyi ingatlanok tekintetében féléves díjfizetési időszakra állapítja meg."* A (8) bekezdés a 7. § (3) bekezdésében foglalt esetre díjfizetési kötelezettség alóli mentességről rendelkezik. A (11) bekezdés szerint a (8) bekezdésre hivatkozva *„díjfizetési mentesség iránti kérelmet a Vonyarcvashegyi Közös Önkormányzati Hivatal Balatongyöröki Kirendeltségén írásban kell benyújtani. A kérelem alapján a feltételek fennállását helyszíni szemlét követően a körjegyző igazolja, és a feltételek folyamatos fennállását bármikor ellenőrizheti."*

A beépítetlen ingatlanokra vonatkozó korábbi speciális szabályozást az új Ör. elhagyja.

Az *új Ör.* 9. § (2) bekezdése szerint *„üresen álló ingatlan után hulladékszállítási közszolgáltatási díjat nem kell fizetni. Az ingatlantulajdonos az ingatlan megüresedését 15 napon belül köteles a Közszolgáltatónak bejelenteni."* A (3) bekezdés alapján *„amennyiben az ingatlanhasználó előzetesen írásban bejelenti, hogy az ingatlanát legalább 30 napig nem használja életvitelszerűen, másnak bérletbe, albérletbe nem adja és azt megfelelően igazolja, úgy a Közszolgáltató a bejelentést követő hónap első napjától a közszolgáltatást szünetelteti az ingatlanhasználat újbóli megkezdéséig. Az ingatlanhasználat ismételt megkezdését az ingatlanhasználónak haladéktalanul be kell jelentenie a közszolgáltató felé."* A (4) és (5) bekezdés szerint *„a szüneteltetés lehetőségének feltétele, hogy az ingatlanhasználónak ne legyen fennálló díjhátraléka"*, illetve *„a közszolgáltatás szüneteltetését 3 hónapnál rövidebb időtartamban nem lehet kezdeményezni."* A (9) rögzíti, hogy *„amennyiben a Balatongyörök közigazgatási [területén] állandó lakóhellyel rendelkező és életvitelszerűen itt élő ingatlantulajdonos a község közigazgatási területén további, a rendelet hatálya alá tartozó ingatlannal rendelkezik, úgy díjfizetési kötelezettség kizárólag azon ingatlan után terheli, amelyben állandó lakosként életvitelszerűen tartózkodik. Feltéve, hogy a további ingatlant igazoltan sem ő, sem más nem használja, és települési szilárd hulladék ott nem keletkezik. (…) Nem vonatkozik a mentesség különösen arra az esetre, ha a további ingatlanban bárki bármilyen jogcímen életvitelszerűen tartózkodik, vagy ha azt kereskedelmi szálláshelyként üzemeltetik, illetve egyéb módon hasznosítják."* A (10) bekezdés alapján *„a (9) bekezdésben foglalt mentesség – az ott meghatározott egyéb feltételek megfelelő alkalmazásával – megilleti a Balatongyörökön állandó lakóhellyel nem rendelkező, de a községben több, a rendelet hatálya alá tartozó ingatlannal rendelkező ingatlanhasználókat is."*

Az üdülőingatlanok tekintetében az *új Ör.* a következőket tartalmazza: A 7. § (2) bekezdése szerint *„Balatongyörök községben az állandó lakosok szolgáltatás igénybevételi kötelezettsége 12 havi, az üdülőingatlan tulajdonosok kötelezettsége pedig 6 havi – április 15. napjától október 15. napjáig terjedő – időtartamra terjed ki."* A 9. § (7) bekezdése alapján *„a közszolgáltatási díjat az Önkormányzat egyéves, illetve üdülőingatlanok, valamint a Becehegyi, Pap-hegyi és Felső-hegyi ingatlanok tekintetében féléves díjfizetési időszakra állapítja meg."* A 9. § (12) bekezdése rögzíti, hogy *„az üdülőként nyilvántartott ingatlannal rendelkező tulajdonosok esetében az éves hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díj a Htv. 47. § (4) bekezdése alapján kerül megállapításra.*

*Üdülőnek az ingatlan- nyilvántartásban üdülőként (üdülőépület, hétvégi ház, apartman, nyaraló, vadászház, stb.) feltüntetett, vagy ilyenként feltüntetésre váró, ennek hiányában hatósági engedély alapján üdülőnek épült épület minősül, melyről az ingatlantulajdonos nyilatkozik."*

A választható hulladékgyűjtő edényméretek vonatkozásában az *új Ör.* a következőképp rendelkezik. Az 5. § (1) bekezdése értelmében a Közszolgáltató a *Hvhr. 7. §-a szerint köteles biztosítani* az ingatlanhasználónak azt, hogy legalább két különböző űrmértékű gyűjtőedény közül választhasson. A 2014. szeptember 18-án létrejött hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződés 2016-ban alkalmazandó 1. számú melléklete szerint a hulladék gyűjtése *„alapesetben 120 literes edényben történik. A 60-80 literes edényzet használatára kizárólag az állandó lakosú egy fős nyugdíjas háztartások jogosultak, illetve egyéb törvényi szabályozás esetén a kizárólagos ingatlantulajdonos kedvezményezettek."*

**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 közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, (…) vagy közszolgáltatást végző szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az Ajbt. 20. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az alapvető jogok biztosa a hozzá benyújtott beadvány alapján – a (2) és (3) bekezdésben foglalt kivétellel – vizsgálatot folytat, és az e törvényben meghatározott intézkedést alkalmazza. Az Ajbt. 28. § (1) bekezdése továbbá 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. 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.[19]

A jogbiztonság azonban nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az állami és önkormányzati döntések jogszabályoknak való megfelelőségét is. Ezért alapvetőek a jogbiztonság alkotmányos követelménye szempontjából az eljárásjogi garanciák. Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek ugyanis alkotmányosan a jogintézmények.[20]

[19] Lásd: 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65.
[20] 75/1995. (XII.21.) AB határozat, ABH 1995, 376, 383.

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.[21] 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.[22] 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."[23] 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[24] 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,[25] 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,[26] 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 jövendő generációk életfeltételeinek biztosítása is. Az Alkotmánybíróság megállapította[27] 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.*

---

[21] 56/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 454., 456.
[22] 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 178.
[23] 2/1990. (II. 18.) AB határozat.
[24] 56/1994. (XI. 10.) AB határozat, ABH 1994, 312, 313.
[25] 996/G/1990. AB határozat.
[26] 64/1991. (XII. 17.) AB határozat.
[27] 28/1994. (V. 20.) AB határozat.

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.[28]

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 Unió Alapjogi Chartája 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.[29] 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,[30] 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 általvédett 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.

---

[28] 64/1991. (XII. 17.) AB határozat.
[29] 14/2004. (V. 7.) AB határozat.
[30] 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 alkotmánybírósági határozatok alapján, mind pedig az Alaptörvény rendelkezéseinek e „sajátos minőséget" jelölő szövegrészeiben tükröződve is megegyezik.[31] E megegyezésük az eljárási sajátosságokhoz kapcsolódó, eltérő tartalmi vonatkozásaikat[32] 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**

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 Mötv. 13. § (1) bekezdésének 19. pontja alapján a hulladékgazdálkodás a helyi önkormányzatok által helyben biztosítandó, kötelezően ellátandó közfeladat, mely ellátásával kapcsolatos generális szabályozást *2013. január 1-jétől* hatályosan a Htv.[33] tartalmazza.

A Htv. 33. § (1) bekezdése szerint a települési önkormányzat a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátását a közszolgáltatóval kötött *hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződés* útján biztosítja.

A Htv. 38. § (1) és (2) bekezdései úgy rendelkeznek, hogy az *ingatlanhasználó* a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátásához szükséges feltételeket a közszolgáltató részére biztosítja, és a közszolgáltatást igénybe veszi, valamint a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátásáért hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjat fizet (…).

A hulladékgazdálkodási közszolgáltatási jogviszony létrejöttét illetően az Alkotmánybíróság az 59/B/2008. (XII.20.) 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.

---

[31] 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.

[32] Pl. hatósági indokolás kötelezettsége, hatóság jogellenes eljárásával okozott kár megtérítésére való jog, nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege, védelemhez való jog.

[33] A vizsgálat során a Htv. panasszal érintett időszakban hatályos, 2016. április 1-jét megelőző állapotát vettük figyelembe.

Az ingatlanhasználó kötelezettségeivel összefüggésben az Alkotmánybíróság több határozatában[34] azt is kifejtette, hogy a települési szilárd és folyékony hulladék elszállítása és ártalmatlanítása olyan közszolgáltatás, melynek igénybevétele – környezetvédelmi és közegészségügyi érdekekre tekintettel – az ellátott területen az önkormányzati rendeletben meghatározott módon az ingatlan tulajdonosa, használója részére kötelező.

Előzőek alapján 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.[35]

Mivel ebben a kötelmi jogviszonyban a közszolgáltató és az ingatlanhasználó jogait és kötelezettségeit jogszabályok állapítják meg, így azokban a feleknek külön nem kell megállapodniuk. Ugyanakkor a kötelmek közös és a szerződés általános Ptk-beli szabályait – így a feltűnő értékaránytalanság tilalmát és a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága követelményét[36] – a jogszabályoknak, köztük az önkormányzati rendeleteknek kell érvényesíteniük.

A Htv. 35. §-a és a 88. § (4) bekezdésében foglalt törvényi felhatalmazás együttesen határozza meg mindazon, a felek jogait és kötelezettségeit meghatározó szabályozási tárgyköröket, melyeket a települési önkormányzat származékos jogalkotói jogkörében eljárva *köteles* önkormányzati rendeletben szabályozni. A 88. § (4) bekezdésének a) pontja alapján felhatalmazást kap a települési önkormányzat képviselő-testülete, hogy rendeletben állapítsa meg – egyebek mellett – a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátásának és igénybevételének szabályait, továbbá a 35. §-ban foglalt rendelkezések érvényesítéséhez szükséges részletes szabályokat.

A Htv. 35. § (1) bekezdése szerint a települési önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati rendeletben állapítja meg – egyebek mellett – a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási terület határait; a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátásának rendjét és módját, a közszolgáltató és az ingatlanhasználó ezzel összefüggő jogait és kötelezettségeit, valamint a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződés egyes tartalmi elemeit; a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás igénybevételének miniszteri rendeletben nem szabályozott módját és feltételeit; az ingatlanhasználót terhelő, miniszteri rendeletben nem szabályozott díjfizetési kötelezettséget, megfizetésének rendjét, az esetleges kedvezmények, továbbá az ingatlanhasználó részéről történő szüneteltetés eseteit; valamint az üdülőingatlanokra vonatkozó sajátos szabályokat.

2. A Htv. 35. § (1) bekezdésének e) pontja alapján a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjfizetési kötelezettséggel kapcsolatos *kedvezmények* tekintetében a helyi önkormányzatokat nem terheli szabályozási kötelezettség, ugyanakkor – amennyiben a helyi viszonyok ezt indokolják – adott a lehetőség ezek önkormányzati rendeletben történő meghatározására.

A 353/B/2000. AB határozatban az indítványozó a helyi önkormányzat hulladékgazdálkodási közszolgáltatást szabályozó rendeletének a díjfizetési kötelezettséggel összefüggő kedvezményekre vonatkozó rendelkezése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte. Az Alkotmánybíróság e hivatkozott határozatában kimondta, hogy a kedvezmények meghatározásánál a jogalkotót széleskörű mérlegelési jog illeti meg. Rámutatott továbbá arra, hogy a 61/1992. (XI.20.) AB határozat szerint *„a jogalkotó a mérlegelési jog gyakorlása során tekintettel lehet bizonyos, az Alkotmányban is nevesített jogokra (például az egészséges környezethez, vagy a szociális biztonsághoz való jogra), de ezen túlmenően érvényre juttathat az Alkotmányból közvetlenül le nem vezethető, esetenként rövidtávra irányadó gazdaságpolitikai, életszínvonal-politikai, szociálpolitikai és egyéb célkitűzéseket."*

A hatóságok mérlegelési jogkörének terjedelmét illetően az Alkotmánybíróság leszögezte azt is, hogy hatáskörébe kizárólag annak ellenőrzése tartozik, hogy a jogalkotó a mérlegelési jogának gyakorlása során nem került-e ellentétbe az Alkotmány valamely rendelkezésével, nem jogosult azonban a jogalkotói mérlegelés célszerűségi (pl. gazdaságpolitikai) szempontok szerinti felülvizsgálatára.

---

[34] 1288/B/1996. AB határozat, 52/1998. (XI.27.) AB határozat, 399/B/2002. AB határozat.

[35] 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."

[36] Ptk. 6:98 § (2) bekezdés.

Mindezekből következik, hogy a települési önkormányzatok a hulladékgazdálkodási közszolgáltatást érintő szabályozás megalkotásakor a helyi sajátosságokat, gazdaságpolitikai és egyéb célszerűségi szempontokat, valamint a lakosság szociális körülményeit mérlegelve szabadon döntenek arról, hogy a díjfizetési kötelezettség tekintetében biztosítanak-e lehetőséget kedvezmények érvényesíthetőségére. Amennyiben a jogalkotó önkormányzat a kedvezmények biztosítása mellett dönt, úgy – az általános jogelvek és az alkotmányos jogok tiszteletben tartásának, valamint a hátrányos megkülönböztetés tilalmának korlátai között – az arra való jogosultság feltételeinek meghatározásában is széles körű mérlegelési jog illeti.

Amennyiben az önkormányzat a hulladékgazdálkodási közszolgáltatással összefüggésben lehetőséget nyújt kedvezmények igénybevételére, úgy jogalkotási kötelezettsége kiterjed az ezzel kapcsolatos feltételrendszer, továbbá az eljárási jellegű normák precíz és ellentmondásoktól mentes meghatározására is.

A *régi Ör.* 5. § (1) bekezdése szerint *„az ingatlantulajdonos köteles a Szolgáltató által nyújtott közszolgáltatást igénybe venni, az igénybevételi kötelezettség, illetve a szerződéskötés kötelezettsége alól az igénybevevők nem térhetnek ki. Balatongyörök községben az állandó lakosok szolgáltatás igénybevételi kötelezettsége 12 havi, az üdülőingatlan tulajdonosok kötelezettsége pedig 8 havi – március 1. napjától október 31. napjáig terjedő – időtartamra terjed ki. A Becehegyen, Paphegyen és a Felsőhegyen ingatlantulajdonnal – gazdasági épület – rendelkezőknek a közszolgáltatás igénybevételi kötelezettsége 8 havi, március 1. napjától október 31. napjáig terjedő időre vonatkozik."* Ehhez kapcsolódóan a 12. § (10) bekezdése az üdülőingatlanokra és a Szőlőhegyeken fekvő ingatlanokra egységesen féléves díjfizetési időszakot állapított meg.

A fenti szabályozást – a használati szezon időtartamának módosítása mellett[37] – az *új Ör.* lényegében fenntartja. Az új Ör. 7. § (1) bekezdése szerint az ingatlanhasználó köteles a szervezett közszolgáltatást igénybe venni. Ugyane szakasz (2) bekezdése alapján *„Balatongyörök községben az állandó lakosok szolgáltatás igénybevételi kötelezettsége 12 havi, az üdülőingatlan tulajdonosok kötelezettsége pedig 6 havi – április 15. napjától október 15. napjáig terjedő – időtartamra terjed ki. A Becehegyen, Paphegyen és Felsőhegyen ingatlantulajdonnal (gazdasági épülettel) rendelkezők közszolgáltatás igénybevételi kötelezettsége 6 havi – április 15. napjától október 15. napjáig tartó – időtartamra szól."* A féléves díjfizetési időszakra vonatkozó – korábbiakhoz képest azonos tartalmú szabályozást – a 9. § (7) bekezdése tartalmazza.

A tényállásban rögzítetteknek megfelelően a balatongyöröki Szőlőhegyeken fekvő ingatlanok esetében a Képviselő-testület – mind a régi, mind az új Ör. megalkotásakor – helyi sajátosságként értékelte azok jellemzően tavasztól őszig tartó használatát.

*Megállapítható, hogy az önkormányzati jogalkotó – a Mötv. 13. § (1) bekezdés 19. pontján alapuló Htv. 35. §-ban és 88. § (4) bekezdésében foglalt törvényi felhatalmazás alapján – a régi Ör. 5. § (1) és 12. § (10) bekezdésében és az új Ör. 7. § (2) és 9. § (7) bekezdésében a Szőlőhegyeken fekvő ingatlanok vonatkozásában fő szabályként rendelte alkalmazni az üdülőingatlanokra vonatkozó, az igénybevételi kötelezettség 6 hónapos időtartamából következő kedvezőbb díjfizetési szabályokat.*

3. A Htv. 38. §-ának (1) bekezdése az ingatlanhasználók főkötelezettségeként rögzíti a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás tekintetében fennálló *igénybevételi kötelezettséget.* Amennyiben az igénybevételi kötelezettség fennáll, úgy – *abból következően* – az ingatlanhasználót díjfizetési, hulladékgyűjtési és átadási kötelezettség is terheli.

A Mötv. 6. § c) pontja szerint a helyi önkormányzat feladatai ellátása során egyes közszolgáltatások *igénybevételét* – törvény felhatalmazása alapján – rendeletében feltételekhez kötheti. A Htv. 88. § (4) bekezdésének a) pontjában foglalt felhatalmazás alapján a települési önkormányzat képviselő-testülete rendeletben állapítja meg a *hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátásának és igénybevételének szabályait.*

---

[37] A 2016. január 1-jéig hatályban volt régi Ör. üdülőingatlanok ingatlanhasználói számára 8 havi igénybevételi kötelezettséget – azaz használati szezont – előíró rendelkezése ellentétes volt a Htv. 2013. július 12. óta hatályos 47. § (4) bekezdésével, mert az ebben előírt legfeljebb 50%-kal szemben a 8 hónapos időtartam alapján az üdülőingatlanok ingatlanhasználóinak az éves hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díj mintegy 66,5%-át kellett megfizetniük. Tekintettel azonban arra, hogy a jogalkotó ezen visszásságot az új Ör.-ben kiküszöbölte, továbbá a panasz szempontjából a használati szezon tartamának hossza nem releváns, e kérdés további elemzésétől vizsgálatunk során eltekintettünk.

A Htv. 47. § (4) bekezdése szerint *„az üdülőként nyilvántartott ingatlannal rendelkező tulajdonosok esetében az éves hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díj 50%-át kell megállapítani."*

A Htv. 35. § (1) bekezdés a) pontja szerint a helyi önkormányzat szabályozási kötelezettsége kiterjed továbbá a *közszolgáltatási terület*, ahhoz kapcsolódóan a közszolgáltatási jogviszony alanyi körének meghatározására is.

Mindezen felhatalmazó rendelkezések alapján a jogalkotó – a helyi viszonyokra reflektálva – az ingatlanhasználók általános igénybevételi kötelezettségéhez képest kialakíthat bizonyos speciális szabályozást igénylő településrészek tekintetében olyan különös normarendszert, amely alapvetően befolyásolja a közszolgáltatási terület határait, egyúttal a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás igénybevételére kötelezett, az alá vont ingatlanok és személyek körét – vagyis az önkormányzati rendelet területi és személyi hatályát.

Lényeges, hogy míg a törvényi felhatalmazások értelmében adott a lehetőség a közszolgáltatás igénybevételére kötelezett és az az alól kivett ingatlanhasználók körének cizellálására, addig *az igénybevételre kötelezett – tehát a közszolgáltatás alá vont – ingatlanhasználók esetében díjfizetési kötelezettség alóli mentesülést a települési önkormányzat képviselő-testülete törvényi felhatalmazás hiányában nem írhat elő, vagyis a közszolgáltatás igénybevételére kötelezett ingatlanhasználók a törvény erejénél fogva kötelesek a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díj megfizetésére.*

Ezt támasztja alá a Kúria Önkormányzati Tanácsának több határozata,[38] melyek értelmében a települési önkormányzatok díjmegállapítására adott felhatalmazás a hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény (Hgt.) hatályon kívül helyezésével megszűnt. A Htv. 35. § (1) bekezdésének e) pontja, illetve a 88. § (4) bekezdés d) pontja kizárólag a miniszteri rendeletben nem szabályozott díjfizetési kötelezettségre, megfizetésének rendjére, és az arra vonatkozó esetleges kedvezményekre terjed ki, ezért *a díjfizetés alóli mentesülésről a települési önkormányzat képviselő-testülete nem rendelkezhet.*

Mindezekhez képest a vizsgált önkormányzati rendeletek – változatlan tartalommal – olyan speciális szabályozást tartalmaznak a Szőlőhegyeken található, adott feltételrendszernek megfelelő ingatlanok ingatlanhasználóinak kötelezettségeire nézve, melyben – bizonyos jogszabályhelyeken – a közszolgáltatás igénybevételének és a közszolgáltatási díj megfizetésének kötelezettsége sajátos módon elkülönül egymástól, máshol e kötelezettségek mintegy egymás szinonimájaként szerepelnek.

A *régi Ör.* 5. § (2) bekezdése és az *új Ör.* 7. § (3) bekezdése értelmében a szolgáltatás *igénybevételi kötelezettsége* alól kivételt képez az a Szőlőhegyeken fekvő ingatlan, ahol kizárólagosan mezőgazdasági tevékenységet folytatnak és a felépítmény bizonyíthatóan nem alkalmas nyaralás céljára. A *régi Ör.* 12. § (11) bekezdése és az *új Ör.* 9. § (8) bekezdése a Szőlőhegyeken fekvő, közszolgáltatás igénybevételének kötelezettsége alól kivett ingatlanok tekintetében – fölöslegesen – *díjfizetési kötelezettség alóli mentességről* rendelkezik. A szintén azonos tartalmú eljárási szabályok a következőkről rendelkeznek.

A régi Ör. 5. § (2), illetve az új Ör. 7. § (3) bekezdése hatálya alá eső, Szőlőhegyeken fekvő ingatlannal rendelkező ingatlanhasználó – a rendeletek terminológiája szerint – *díjfizetési mentesség iránti kérelemmel* fordulhatott korábban a körjegyzőséghez,[39] 2016. január 1-jétől hatályosan a Vonyarcvashegyi Közös Önkormányzati Hivatal Balatongyöröki Kirendeltségéhez.[40] A rendeletek szerint *„a feltételek fennállását helyszíni szemlét követően a jegyző igazolja, folyamatos fennállásukat bármikor ellenőrizheti."*

Az utóbb idézett jogszabályi fordulat mellett a beadványhoz mellékelt jegyzői igazolás is arra utal, hogy e *„díjfizetési mentesség iránti kérelem"* tartalma szerint voltaképpen a Szőlőhegyeken található ingatlanok vonatkozásában az igénybevételi kötelezettség alóli mentesülés konjunktív feltételrendszerének igazolására, így az *igénybevételi kötelezettség alóli kivétel megállapítására* és nem az abból egyébként automatikusan következő díjfizetési kötelezettség alóli mentesítésre irányul.

Megjegyzendő az is, hogy a tényállási részben rögzítetteknek megfelelően az illetékes jegyző a panaszos mindhárom becehegyi ingatlanára nézve, *2016. évre szólóan, a „Zalaispa Zrt-nél történő felhasználásra, közszolgáltatási díjfizetési mentesség igénybevétele céljából"* állította ki a régi Ör. 5. § (2) és az új Ör. 7. § (3) bekezdésében szereplő feltételek fennállására vonatkozó igazolást.

[38] Köf.5012/2013/4, Köf.5016/2013/4, Köf.5015/2014/3. számú határozatok.
[39] Régi Ör. 12. § (12) bekezdés.
[40] Új Ör. 9. § (11) bekezdés.

Ki kell emelni ezzel kapcsolatban azt, hogy sem a vizsgált önkormányzati rendeletek, sem a hatályos hulladékgazdálkodási szerződés nem tartalmaz a szóban forgó igazolás adott tárgyévben való egy éves érvényességére, avagy a mentesség feltételeinek évről-évre történő igazolásának szükségességére utaló kitételt, arra csak a Közszolgáltató által alkalmazott ÁSZF utal a „használaton kívüli ingatlanokra" vonatkozó szabályok körében.[41]

Az illetékes jegyző a panaszos mindhárom becehegyi ingatlanát illetően igazolta a *régi Ör.* 5. § (2) bekezdése és az *új Ör.* 7. § (3) bekezdése szerinti, az igénybevételi kötelezettség alóli mentesülés megállapításához szükséges feltételek fennállását.

Ennek ellenére a Közszolgáltató az általa alkalmazott ÁSZF-ben foglalt és a *díjfizetési mentesség megadásához* szükségesnek ítélt egyéb kritériumok (fennálló díjtartozás rendezése[42]) teljesítésének hiányára való hivatkozással a panaszos ingatlanait továbbra is a közszolgáltatási terület részének, a panaszost a közszolgáltatási jogviszony igénybevételére kötelezett jogalanynak tekinti. Fel kell hívni a figyelmet ehelyütt arra, hogy az esetleges díjtartozás rendezése az igénybevételi kötelezettség alóli mentesülés ex nunc hatályú érvényesítésétől függetlenül kényszeríthető ki a Htv. 52. §-a szerinti eljárás keretében.

Rendkívül lényeges, hogy a Htv. 88. § (4) bekezdésének a) pontja szerinti felhatalmazás, valamint a Htv. 35. § (1) bekezdés a) és c) pontja alapján *kizárólag az önkormányzat képviselő-testülete jogosult és köteles a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátásának és igénybevételének szabályait, tartalmát, az esetlegesen kapcsolódó feltételrendszert és eljárási szabályokat, a közszolgáltató és az ingatlanhasználó ezekkel összefüggő jogait és kötelezettségeit, a közszolgáltatási terület alá vont (és az alól kivett) alanyi kört kellő részletességgel és pontossággal meghatározni.*

A Jat. 5. § (2) és (4) bekezdései értelmében a felhatalmazás (jogalkotási jog) jogosultja a jogszabályt köteles megalkotni, a jogi szabályozásra másnak további felhatalmazást nem adhat.

Az alapvető jogok biztosa több korábbi jelentésében[43] 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."*

A Közszolgáltató tehát sem a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás igénybevételének kötelezettsége alóli kivételek szabályozása körében, sem egyéb, a Mötv. és a Htv. felhatalmazó rendelkezése alapján az önkormányzati képviselő-testület jogalkotási jogkörébe tartozó tárgykörben nem alkothat önállóan normát, valamint csak olyan intézkedéseket foganatosíthat jogosan a közszolgáltatáshoz, amelyekre a Htv. 88. § (4) bekezdésében foglalt felhatalmazás szerint megalkotott települési önkormányzat rendelete feljogosítja, eljárása során betartva az intézkedéssel kapcsolatos jogszabályi feltételeket. *Megállapítottuk, hogy a régi Ör. 12. § (11) és (12), valamint az új Ör. 9. § (8) és (11) bekezdéseiben az igénybevételi és díjfizetési kötelezettség fogalmának összemosása sérti a Jat. 2. § (1) szerinti normavilágosság követelményét, ezért a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz. Megállapítottuk továbbá, hogy a Közszolgáltató a bece-, pap-, és felsőhegyi ingatlanhasználók közszolgáltatás igénybevételi kötelezettség alóli mentesülésére irányuló eljárással összefüggésben, a régi Ör. 5. § (2), 12. § (11) és (12) bekezdéseiben, valamint az új Ör. § 7. § (3), 9. § (8) és (11) bekezdéseiben foglalt szabályozáshoz képest az ingatlanhasználók jogait és kötelezettségeit alakító és az eljárás kimenetelét alapvetően befolyásoló szabályok megalkotásával és alkalmazásával a panaszos tisztességes eljáráshoz való jogát megsértette.*

3.1. 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.

---

41 Az ÁSZF *használaton kívüli ingatlanokról* szóló 5.9 pontja szerint *„A mentesség a tárgyévben csak egyszer és csak a tárgyév végéig adható. A következő év február 15-ig az Ingatlantulajdonosnak a mentességre vonatkozó kérelmét ismételten be kell nyújtania."*

42 Az ÁSZF 5.13. pontja szerint „a *használaton kívüli ingatlanok, ill. ideiglenes használt ingatlanok közé csak azon ügyfelek sorolhatók át, akik a ZALAISPA Nonprofit Zrt. felé lejárt tartozással nem rendelkeznek."*

43 AJB-1537/2013; AJB-7483/2013; AJB-7898/2013; AJB-3084/2014; AJB-3170/2014.

Az önkormányzati rendeletek területi és személyi hatályát – általános jelleggel – a Jat. állapítja meg. A Jat. 6. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy *„A jogszabály területi hatálya Magyarország területére, az önkormányzati rendelet területi hatálya a helyi önkormányzat közigazgatási területére (…) terjed ki."* A Jat. 6. § (2) bekezdés b) pontja szerint *„a jogszabály személyi hatálya önkormányzati rendelet esetében a helyi önkormányzat közigazgatási területén a természetes személyekre, jogi személyekre és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetekre (…) terjed ki."*

A Htv. 35. § (1) bekezdés a) pontja alapján a települési önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati rendeletben állapítja meg a közszolgáltatási terület határait. E helyen a törvényalkotó kifejezetten előírja azt, hogy a települési önkormányzatok rendeleteinek a Jat. területi és személyi hatályra vonatkozó általános rendelkezéseihez képest *külön, egyértelműen, a helyi viszonyokat tükröző módon és ellentmondás mentesen* kell meghatározni azt a *konkrét területet*, amelyen a hulladékgazdálkodási közszolgáltatást meg kívánják szervezni, *s amely terület alá vont ingatlanok és ingatlanhasználók tekintetében a hulladékgazdálkodási közszolgáltatással kapcsolatos jogok és kötelezettségek érvényesek és hatályosak.*

Az önkormányzatok hulladékgazdálkodási feladatainak ellátása a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás keretében a közigazgatási terület azon részein szükséges, ahol állandó, vagy ideiglenes életvitelszerű tartózkodásra alkalmas építmények, háztartások találhatók. Következésképp a beépítésre nem szánt mezőgazdasági területeken is lehetőség van a hulladékgazdálkodás megszervezésére, ha az ott található ingatlanok állandó, vagy ideiglenes tartózkodásra szolgálnak, azonban a közszolgáltatási terület határaira, valamint az érintett ingatlanhasználók speciális kötelezettségeire vonatkozó szabályozást ez esetben a Htv. 35. §-a és 88. § (4) bekezdésében foglalt felhatalmazás szerint egyértelműen és a jogszabályok rendelkezéseivel maradéktalan összhangban kell megalkotni.

Tekintettel arra, hogy a Szőlőhegyeken fekvő ingatlanok esetében a meghatározott földrajzi fekvés kulcsfontosságú az üdülőkre vonatkozó kedvezőbb szabályozás alkalmazása, valamint az igénybevételi kötelezettség alóli mentesülés érvényesíthetősége – ez utóbbi kapcsán a vonatkozó rendeletek területi és személyi hatályának alakulása – szempontjából, meg kellett vizsgálnunk e településrészek jogszabályi meghatározottságát, valamint azt is, hogy az önkormányzati szabályozás alapján világosan meghatározható-e a szóba jöhető egyes ingatlanok területi hovatartozása.

A 2013. május 28-tól hatályos 9/2013. Ör. 3. §-a 15 főbb településrész közt nevesíti Bece-, Pap-, és Felsőhegyet. A rendelet függeléke Becehegy és Felsőhegy vonatkozásában – feltehetően nem teljes körűen – tartalmazza ugyan az e településrészeken fekvő ingatlanok helyrajzi számát, azonban ezek között a panaszos ingatlanai annak ellenére nem szerepelnek, hogy azok becehegyi fekvését sem az illetékes jegyző, sem a Közszolgáltató nem vitatta.

A 2015. január 13-án hatályba lépett 1/2015. Ör.-ben felsorolt mindössze 4 főbb településrész[44] között már csak Bece-, és Felsőhegy szerepel, Paphegyet – az előző gyakorlattal ellentétben – a rendelet nem nevesíti főbb településrészként. A rendelet függelékében a panaszos mindhárom ingatlana megtalálható, jóllehet azok becehegyi fekvése nem igazolható, mivel a függelék a településrészek megnevezése nélkül, utcanevek alá rendezve sorolja fel az ingatlanok ház- és helyrajzi számát.[45]

Amint korábban utaltunk rá, a közszolgáltatási terület precíz, ellentmondásoktól mentes meghatározása *garanciális jelentőségű* a közszolgáltatási jogviszony alanyi körének specifikálása szempontjából. Ennek érdekében a jogalkotó önkormányzati képviselő-testületek számos eszközzel élhetnek.

Bevett megoldás, hogy az ingatlanhasználók általános igénybevételi kötelezettségéhez képest speciális szabályozást jelentő településrészek tekintetében az önkormányzati rendeletek a közszolgáltatási terület határait *tételesen* az utcanév, az utcák és házszámok, azok meghatározott szakaszai, illetve a helyrajzi számok megjelölésével állapítják meg.

---

[44] Ld. 3. §.

[45] A Képviselő-testület 13/2016. (V. 24.) önkormányzati rendeletében 2016. május 25-i hatállyal rendelkezett a 9/2013. Ör. hatályon kívül helyezéséről. Addig tehát ugyanazon tárgykört illetően két önkormányzati rendelet volt hatályban eltérő rendelkezésekkel. E módosító rendelet hatályon kívül helyezte az 1/2015. Ör. függelékét is.

*Megállapítható, hogy a becehegyi, paphegyi és felsőhegyi településrészek vonatkozásában a hatályos önkormányzati rendeletek nem tartalmaznak olyan rendelkezéseket, melyek alapján az ezekhez tartozó ingatlanok beazonosíthatók volnának, ezáltal nem határozható meg pontosan, hogy a régi és új Ör. e településrészekkel kapcsolatos – a rendeletek területi és személyi hatályára is kihatással bíró – szabályozása mely ingatlanhasználókkal szemben érvényes és hatályos, amely hiányosság a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményével és az egészséges környezethez való alapvető joggal összefüggő visszásságot okoz.*

3.2. A *régi Ör.* 4. § (1) bekezdése az ingatlantulajdonos alapvető kötelességeként nevesítette a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás igénybevételének, a hulladék gyűjtésének és átadásának, valamint az ezzel kapcsolatos díj megfizetésének kötelezettségét. A (3) bekezdés ezzel szemben kimondta, hogy mindezen kötelezettségek nem terhelik az olyan balatongyöröki *beépítetlen ingatlanok* tulajdonosait, ahol nem tartózkodnak és hulladék sem keletkezik. Arra nézve azonban, hogy az igénybevételi kötelezettség alóli e kivétel milyen módon, mely eljárásban érvényesíthető, a rendelet további rendelkezést nem tartalmazott.

Annak eldöntése, hogy egy adott ingatlan beépítettnek, avagy beépítetlennek minősül-e, elsősorban a településrendezési eszközök és az építésjogi szabályok, valamint az ingatlan-nyilvántartás adatainak figyelembevételével lehetséges.

Az OTÉK alapján a települések igazgatási területe építési szempontból beépítésre szánt és beépítésre nem szánt területbe sorolható. Előbbi építési övezeteiben az építési telkek megengedett beépítettsége legalább 10%, utóbbi övezeteiben ugyanez legfeljebb 10%-os lehet.[46]

A beépítésre nem szánt mezőgazdasági területek esetében az OTÉK 29. §-a egyrészt előírja, hogy az ott fekvő telkeken – fő szabály szerint – a növénytermesztés, az állattartás és állattenyésztés és a halászat, továbbá az ezekkel kapcsolatos, a saját termék feldolgozására, tárolására és árusítására szolgáló építmények helyezhetők el, másrészt a telek méretéhez igazodóan szabályozza azt, hogy adott nagyságú telken milyen rendeltetésű *épületek*, illetve *építmények*[47] létesíthetők.[48] A panasszal érintett becehegyi ingatlanok beépíthetősége tekintetében a HÉSZ 16. § (3) bekezdése – a Btv. rendelkezéseivel összhangban –a *legkisebb beépíthető telek nagyságát 1500 m$^2$-ben* állapítja meg. Az adott telek beépítettségével összefüggésben másrészről a közhiteles ingatlan-nyilvántartás tartalmazza – egyebek mellett – a telken álló épület (ha van ilyen) fő rendeltetés szerinti jellegét (lakóház, üdülő, gazdasági épület stb.), művelés alól kivett terület esetén a beépítetlenség tényét.[49]

A bírósági gyakorlat[50] a beépítetlenség tényének megállapításánál figyelembe veszi előzőeken túl azt is, hogy az adott telken *ténylegesen* található-e az Étv. szerinti építmény vagy épület fogalmát kimerítő objektum, valamint az ingatlanra kiadtak-e korábban építési, használatbavételi, fennmaradási, vagy rendeltetésmódosítási engedélyt, e tekintetben pedig az építésügyi hatóság nyilvántartását tekinti irányadónak.

Lényeges, hogy – amint azt az AJB-429/2016. számú jelentés is rögzítette – a beépítetlen ingatlanokon nincsen állandó, vagy időleges, életvitelszerű tartózkodásra alkalmas építmény, ami önmagában eleve kizárja a háztartási hulladék képződésének, és az „ingatlanban való tartózkodás" lehetőségét, így beépítetlen ingatlanok esetében ezen kikötések értelmetlenek és feleslegesek.

Rávetítve mindezeket a panasszal érintett mezőgazdasági földingatlanokra, Ingatlan-1 esetében a HÉSZ-en alapuló övezeti besorolás, annak szabályai, valamint az ingatlan-nyilvántartás szerinti területnagyság (801 m$^2$) és rendeltetés (szőlő) kétségkívül megalapozhatta volna a régi Ör. 4. § (3) bekezdésében foglalt, beépítetlen ingatlanokra vonatkozó szabály alkalmazhatóságának vizsgálatát.

---

[46] OTÉK 6. § (1) bekezdés a) és b) pont.

[47] Az Étv. 2. § 8. pontja szerint *„Építmény: építési tevékenységgel létrehozott, illetve késztermékként az építési helyszínre szállított, - rendeltetésére, szerkezeti megoldására, anyagára, készültségi fokára és kiterjedésére tekintet nélkül - minden olyan helyhez kötött műszaki alkotás, amely a terepszint, a víz vagy az azok alatti talaj, illetve azok feletti légtér megváltoztatásával, beépítésével jön létre (az építmény az épület és műtárgy gyűjtőfogalma),"* 10. pontja szerint *„Épület: jellemzően emberi tartózkodás céljára szolgáló építmény, amely szerkezeteivel részben vagy egészben teret, helyiséget vagy ezek együttesét zárja körül meghatározott rendeltetés vagy rendeltetésével összefüggő tevékenység, avagy rendszeres munkavégzés, illetve tárolás céljából."*

[48] OTÉK 29. § (3) és (4) bekezdés.

[49] FVM. r. 50. § (1) bekezdése, (2) bekezdés a) és (3) bekezdés c) pontja.

[50] Kúria Kfv. V.35.144/2014/6. számú határozata.

Amennyiben Ingatlan-1-re nézve e jogszabályhely joghatályos volt, úgy viszont felmerül a kérdés, hogy miképp keletkezhetett hulladékgazdálkodási közszolgáltatási jogviszonyból származó közszolgáltatási díjhátralék egy a közszolgáltatás alól kivett ingatlanon.

*Megállapítottuk, hogy a beépítetlen ingatlanok vonatkozásában a régi Ör. 4. § (3) bekezdésében megállapított értelmetlen és felesleges feltételek, valamint a kapcsolódó eljárási normák teljes hiánya a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoztak.*

4. Tekintettel az *új Ör.* panasz által érintett időszakban való hatályba lépésére, abban a díjfizetési kötelezettséggel összefüggő kedvezményekre, a közszolgáltatás ingatlanhasználó részéről történő szüneteltetésére, az üdülőingatlanokra és a hulladékgyűjtő edényméretekre vonatkozó normákat szintén meg kellett vizsgálnunk.

4.1. 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 követelményének, ha valóban teljes mértékben az elszállított mennyiséghez igazodik (közelít). Az az állapot azonban, amikor az ingatlantulajdonosok 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. 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 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 átmeneti mentességet)* abban az esetben, ha az ingatlanukat valamilyen okból tartósan egyáltalán nem használják. A közszolgáltatás szüneteltetése – joghatását tekintve – az ingatlanhasználó közszolgáltatási díjfizetési kötelezettségének a szüneteltetés időtartamára történő felfüggesztésével jár.

A Htv. 88. § (4) bekezdés a) és d) pontjában a törvényalkotó a települési önkormányzatok képviselő-testületének felhatalmazást ad egyebek mellett arra is, hogy az ingatlanhasználók részéről történő szüneteltetés eseteit 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 normacsoportnak azonban mind tartalmilag, mind a rendeletben történő elhelyezést illetően világosan el kell különülnie.

A közszolgáltatás ingatlanhasználó részéről történő szüneteltetésének tényállásait az *új Ör.* 9. §-ában („Hulladékszállítási közszolgáltatási díj megfizetése") helyezték el.

A 9. § (2) bekezdése szerint *„üresen álló ingatlan után hulladékszállítási közszolgáltatási díjat nem kell fizetni. Az ingatlantulajdonos az ingatlan megüresedését 15 napon belül köteles a Közszolgáltatónak bejelenteni."*

A (3) bekezdés úgy rendelkezik, hogy *„amennyiben az ingatlanhasználó előzetesen írásban bejelenti, hogy az ingatlanát legalább 30 napig nem használja életvitelszerűen, másnak bérletbe, albérletbe nem adja és azt megfelelően igazolja, úgy a Közszolgáltató a bejelentést követő hónap első napjától a közszolgáltatást szünetelteti az ingatlanhasználat újbóli megkezdéséig. Az ingatlanhasználat ismételt megkezdését az ingatlanhasználónak haladéktalanul be kell jelentenie a közszolgáltató felé."*

A (4) és (5) bekezdés szerint *„a szüneteltetés lehetőségének feltétele, hogy az ingatlanhasználónak ne legyen fennálló díjhátraléka"*, illetve *„a közszolgáltatás szüneteltetését 3 hónapnál rövidebb időtartamban nem lehet kezdeményezni."*

A (9) bekezdés értelmében *„amennyiben a Balatongyörök közigazgatási* [területén] *állandó lakóhellyel rendelkező és életvitelszerűen itt élő ingatlantulajdonos a község közigazgatási területén további, a rendelet hatálya alá tartozó ingatlannal rendelkezik, úgy díjfizetési kötelezettség kizárólag azon ingatlan után terheli, amelyben állandó lakosként életvitelszerűen tartózkodik. Feltéve, hogy a további ingatlant igazoltan sem ő, sem más nem használja, és települési szilárd hulladék ott nem keletkezik. (…) Nem vonatkozik a mentesség különösen arra az esetre, ha a további ingatlanban bárki bármilyen jogcímen életvitelszerűen tartózkodik, vagy ha azt kereskedelmi szálláshelyként üzemeltetik, illetve egyéb módon hasznosítják."*

A (10) bekezdés alapján *„a (9) bekezdésben foglalt mentesség – az ott meghatározott egyéb feltételek megfelelő alkalmazásával – megilleti a Balatongyörökön állandó lakóhellyel nem rendelkező, de a községben több, a rendelet hatálya alá tartozó ingatlannal rendelkező ingatlanhasználókat is."*

Az előzőekben leszögeztük, hogy az ingatlanhasználó részéről történő szüneteltetés jogintézményének alapvető pillére az ingatlan tartós használaton kívülisége. Ezt axiómaként elfogadva nem világos, hogy a 9. § (2), (3), (9) és (10) bekezdésében lefektetett esetkörök az igény bejelentésére nyitva álló határidőkön (15 és 30 nap), illetve az ingatlanhasználó rendelkezésére álló ingatlanok számán túl mely tényállási elemek mentén határolhatók el egymástól, van-e egyáltalán gyakorlati jelentősége annak, hogy az ingatlanhasználó ezek közül mely tényállásra alapítja a szüneteltetésre irányuló kérelmét. Nem derül ki a rendeletből az sem, hogy a (2) és (3) bekezdésben szabályozott esetekben milyen módon, mely szerv előtt igazolható az ingatlan használaton kívülisége, illetve hogy miként értelmezendő e bekezdésekkel együttesen az (5) bekezdés előírása, miszerint a szüneteltetés minimum 3 hónapos időtartamra kérelmezhető.

Fentebb említettük, hogy a Htv. alapján az önkormányzat jogalkotási kötelezettsége kiterjed az üdülőingatlanokra vonatkozó speciális szabályok megalkotására is. Az új Ör. az üdülők vonatkozásában a következő rendelkezéseket tartalmazza:

A 7. § (2) bekezdése szerint *„Balatongyörök községben az állandó lakosok szolgáltatás igénybevételi kötelezettsége 12 havi, az üdülőingatlan tulajdonosok kötelezettsége pedig 6 havi – április 15. napjától október 15. napjáig terjedő – időtartamra terjed ki."*

A 9. § (7) bekezdése alapján *„a közszolgáltatási díjat az Önkormányzat egyéves, illetve üdülőingatlanok, valamint a Becehegyi, Pap-hegyi és Felső-hegyi ingatlanok tekintetében féléves díjfizetési időszakra állapítja meg."*

A 9. § (12) bekezdése rögzíti, hogy *„az üdülőként nyilvántartott ingatlannal rendelkező tulajdonosok esetében az éves hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díj a Htv. 47. § (4) bekezdése alapján kerül megállapításra. Üdülőnek az ingatlan- nyilvántartásban üdülőként (üdülőépület, hétvégi ház, apartman, nyaraló, vadászház, stb.) feltüntetett, vagy ilyenként feltüntetésre váró, ennek hiányában hatósági engedély alapján üdülőnek épült épület minősül, melyről az ingatlantulajdonos nyilatkozik."*

Látható, hogy az üdülőkre vonatkozó speciális szabályok az új Ör. különböző helyein – egyfelől „Az ingatlanhasználó jogai és kötelezettségei" című 7. §-ban, másfelől a „Hulladékszállítási közszolgáltatási díj megfizetéséről szóló 9. §-ban – széttöredezetten jelennek meg. Az új Ör. 9. § (12) bekezdésében foglalt értelmező rendelkezéssel[51] kapcsolatban megjegyzendő, hogy – miként az AJB-2688/2013. számú jelentés megállapította – az önálló ingatlanok üdülő jellegét alapvetően az OTÉK 6. § (3) bekezdése, valamint 22. és 23. § szerinti üdülő és hétvégi házas területi övezeti besorolása alapítja meg, másfelől azt az Inytv. 14. § d) pontja és 17. § (1) bekezdés 10. pontja szerinti, az ingatlan-nyilvántartás szempontjából lényeges adatként az ingatlan jogi jellegére vonatkozóan az ingatlan-nyilvántartás is tartalmazza. A Jat. 3. §-a rögzíti az indokolatlanul párhuzamos szabályozás tilalmát, amely szerint a jogszabályban nem ismételhető meg az Alaptörvény vagy olyan jogszabály rendelkezése, amellyel a jogszabály az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes.

*A hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ingatlanhasználó részéről történő szüneteltetésének esetköréhez kapcsolódóan, az új Ör. 9. § (2), (3), (5), (9), (10) 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 új Ör. 9. § (12) bekezdésében szereplő, üdülőingatlanokra vonatkozó meghatározás a Jat. 3. §-a szerinti, párhuzamos, többszintű szabályozás tilalmába ütközik, valamint túlmutat a települési önkormányzat képviselő-testülete számára a Htv. 88. § (4) bekezdésében adott törvényi felhatalmazáson ezért a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz.*

4.2. 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. § korábban hivatkozott (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."*

Ahogyan azt az Alkotmánybíróság több határozatában[52] is megállapította, 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 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.

---

[51] E meghatározás részben megegyezik az Alkotmánybíróság 155/2008. (XII.17.) számú döntése alapján 2008. december 17-i hatállyal hatályon kívül helyezett luxusadóról szóló 2005. évi CXXI. törvény 12. § d) pontjában szereplő definícióval, mely szerint *„üdülő: az ingatlan-nyilvántartásban üdülőként (üdülőépület, hétvégi ház, apartman, nyaraló, vadászház stb.) feltüntetett vagy ilyenként feltüntetésre váró, ennek hiányában hatósági engedély alapján üdülőnek épült épület."*

[52] 52/1998. (XI. 27.) AB határozat, 12/2000. (III. 31.) AB határozat, 48/2000. (XII. 18.) AB határozat, 506/B/2001. AB határozat

E jelentések megállapítása szerint az sem vitatható, hogy ha a kötelezően igénybeveendő legkisebb méretű gyűjtőedény túlzott nagyságú, nem képes a kevesebb hulladéktermelésre ösztönözni az ingatlantulajdonosokat. Ez éppen a hulladékgazdálkodás legfontosabb elve, a megelőzés ellen hat. Ez fordítva is megállapítható, vagyis amennyiben a szabályozás nem veszi figyelembe a lakosság komposztálási és szelektálási erőfeszítéseit, esetleg tudatos fogyasztását – 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 bármeddig 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 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.

A Hvhr. 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 lakóingatlant egyedül és életvitelszerűen használó természetes személy ingatlanhasználó részére legalább egy olyan gyűjtőedény választásának lehetőségét biztosítja, amelynek űrmértéke a 60 litert nem haladja meg.[53]

A Htv. 34. § (1) bekezdés szerint a települési önkormányzat a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátására a közszolgáltatóval írásbeli szerződést köt. 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.

Ahogyan azt az előzőekben bemutattuk, a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága követelményének érvényesülése szempontjából alapvetően fontos a hulladékgyűjtő edények választható űrmértékére vonatkozó szabályozás.

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.

A *régi Ör.* 7. § (2) és (2a) bekezdése a választható edényméretek tekintetében 110 és 80 literes űrmértéket rögzített. A 80 literes edény használatára azonban kizárólag azon egyedül élő, illetve nyugdíjas házaspár állandó lakosok voltak jogosultak, akik az ingatlanban vállalkozási tevékenységet nem folytattak és azt szálláshely nyújtására sem használták.

[53] A Hvhr. 7. § (1b) szerint 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. A 7. § (1c) bekezdése kimondja, hogy 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-jétől hatályosak, azonban a Hvhr. 13/A §-a szerint 2016. január 1-jétől kell azokat alkalmazni.

Az *új Ör.* 5. § (1) bekezdése kimondja, hogy a Közszolgáltató a Hvhr. 7. §-a szerint köteles biztosítani az ingatlanhasználónak azt, hogy legalább két különböző űrmértékű gyűjtőedény közül választhasson. Ugyanezen szakasz – választható edényméretek űrmértékét tartalmazó és a Hvhr. 7. § (1a) bekezdésének rendelkezéseit megismétlő – (2) bekezdését a képviselő-testület 2015. december 31-i hatállyal hatályon kívül helyezte. A hatályon kívül helyező 20/2015. (XII.30.) önkormányzati rendeletet összefoglaló Balatongyöröki Hírlevél (az önkormányzat hivatalos lapja) közlése[54] szerint az edényzet űrmértékére vonatkozó szabályokat a *közszolgáltatási szerződés* tartalmazza.

A 2014. szeptember 18-án kelt *közszolgáltatási szerződés* a Közszolgáltatóról szóló III/A. címének 4. f) pontjában – a *2015. január 1-jétől hatálytalan*, a közszolgáltató hulladékgazdálkodási tevékenységéről és a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás végzésének feltételeiről szóló 438/2012. (XII.29.) Korm. rendelet felhívásával – rendelkezik a választható edényméretekről. Eszerint a hulladék gyűjtése 60-80, 110-120 illetve 240 literes edényben történik. A szerződés 2016-ra szóló mellékletének 1.4. pontja alapján a gyűjtés alapesetben 120 literes edényben történik. 60-80 literes edény használatára kizárólag *„az állandó lakosú egy fős nyugdíjas háztartások jogosultak, illetve egyéb törvényi szabályozás esetén a kizárólagos ingatlantulajdonos kedvezményezettek."*

A tényállási részben rögzítetteknek megfelelően a Közszolgáltató a Kormányhivatalnak adott tájékoztatásában a választható edényméretek tekintetében megerősítette a közszolgáltatási szerződés mellékletében meghatározottak szerinti – Hvhr. 7. § -ával ellentétes – joggyakorlatát.

*Megállapítottuk a korábbi jelentések és jelen vizsgálatunk alapján, hogy az új Ör. azzal, hogy nem tartalmazza a Hvhr. 2016. január 1-jétől alkalmazandó 7. § (1a)-(1c) bekezdései szerinti választható edényméretek űrmértékére vonatkozó szabályozást, 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.*

**Összefoglalás**

A panaszos beadványában azt sérelmezte, hogy Balatongyörök Becehegy településrészén fekvő szőlő, illetve szőlő és gazdasági épület besorolású ingatlanai után hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjtartozás megfizetésére köteles annak ellenére, hogy azok a vonatkozó önkormányzati rendeletekben meghatározott, a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás igénybevételi kötelezettsége alóli mentesülés érdekében igazolandó feltételeknek megfelelnek. Előzőekkel összefüggésben megvizsgáltuk Balatongyörök község képviselő testületének a helyi hulladékgazdálkodás szabályozásáról szóló, panasszal érintett időszakban hatályos rendeleteit és az alábbi megállapításokat tettük. Megállapítottuk, hogy a Mötv. és a Htv. felhatalmazó rendelkezései alapján a települési önkormányzat képviselő-testülete az ingatlanhasználók általános igénybevételi kötelezettségéhez képest kialakíthat bizonyos speciális szabályozást igénylő településrészek tekintetében olyan különös normarendszert, amely alapvetően befolyásolja a közszolgáltatási terület határait, egyúttal a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás igénybevételére kötelezett, az alá vont ingatlanok és személyek körét – vagyis az önkormányzati rendelet területi és személyi hatályát. A Bece-, Pap-, és Felsőhegyen fekvő ingatlanok ingatlanhasználóinak hulladékgazdálkodási közszolgáltatással kapcsolatos jogai és kötelezettségei tekintetében a régi és új Ör. ugyanazon speciális szabályokat tartalmazza. E körben megállapítottuk egyfelől, hogy mindkét rendelet fő szabályként rendelte alkalmazni az üdülőingatlanokra vonatkozó kedvezőbb díjfizetési szabályokat, másfelől, hogy a vizsgált önkormányzati rendeletekben az igénybevételi és díjfizetési kötelezettség fogalmának következetlen alkalmazása ellentétes a normavilágosság követelményével.

Megállapítottuk azt is, hogy a vizsgált településrészek jogszabályi meghatározottságának hiányából következően nem határozható meg pontosan, hogy a régi és új Ör.-ben foglalt, e rendeletek területi és személyi hatályára is kihatással bíró speciális szabályozás pontosan mely ingatlanhasználókkal szemben érvényes és hatályos, amely hiányosság a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményével és az egészséges környezethez való alapvető joggal összefüggő visszásságot okoz.

[54] 2016. januári szám, p. 4., http://balatongyorok.info.hu/_userfiles/2016%20Janu%C3%A1r%201.pdf

A bece-, pap-, és felsőhegyi ingatlanhasználók közszolgáltatás igénybevételi kötelezettség alóli mentesülésére irányuló eljárással összefüggésben megállapítottuk, hogy a Közszolgáltató a régi és új Ör-ben foglalt rendelkezésekhez képest az ingatlanhasználók jogait és kötelezettségeit alakító és az eljárás kimenetelét alapvetően befolyásoló szabályok megalkotásával és alkalmazásával a panaszos tisztességes eljáráshoz való jogát megsértette.

A sérelmezett tényállással összefüggésben a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás igénybevételének kötelezettsége alóli mentességek további lehetséges eseteinek vizsgálata kapcsán észleltük, hogy a régi Ör. a panaszos egyik ingatlana tekintetében is szóba jöhető, beépítetlen ingatlanokkal kapcsolatos szabályozása felesleges és értelmetlen kikötéseket tartalmazott, valamint teljességgel nélkülözte a kapcsolódó eljárási normák meghatározását.

Az új Ör. vizsgálata során megállapítottuk, hogy annak a választható hulladékgyűjtő edényméretek tekintetében hiányos szabályozása, továbbá a közszolgáltatás kérelemre történő szüneteltetésével kapcsolatos, normavilágosság követelményét sértő, valamint az üdülőingatlanokra vonatkozó széttöredezett és magasabb szintű jogszabályokkal ellentétes rendelkezései a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoznak.

**Intézkedésem**

1. Az Ajbt. 37. §-a alapján az alapvető jogok biztosa felkéri Balatongyörök Község Önkormányzata polgármesterét, hogy kezdeményezze Balatongyörök Község Önkormányzata Képviselő-testületének a település hulladékgazdálkodási közszolgáltatásáról szóló 11/2015. (VI.30.) önkormányzati rendeletének olyan tartalmú módosítását, amely a közszolgáltatási terület határainak megállapításával a területi és személyi 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.

2. Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján a biztos felkéri a ZALAISPA Regionális Hulladékgazdálkodási és Környezetvédelmi Nonprofit Zrt. vezérigazgatóját, hogy a jelentésben foglaltak alapján végezze el az általa alkalmazott Általános Szerződési Feltételek tartalmi szempontú vizsgálatát és gondoskodjék annak a hatályos jogszabályok – ideértve Balatongyörök Község Önkormányzata Képviselő-testületének a település hulladékgazdálkodási közszolgáltatásáról szóló 11/2015. (VI.30.) önkormányzati rendeletét is – rendelkezéseivel való összhangjáról.

3. Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján a biztos felkéri a ZALAISPA Regionális Hulladékgazdálkodási és Környezetvédelmi Nonprofit Zrt. vezérigazgatóját, hogy a jelentésben tett megállapításoknak megfelelően vizsgálja meg a panaszossal szemben fennálló követelése jogosságát.

Budapest, 2016. november

Szabó Marcel sk. Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának és**
**a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettes**
**Közös jelentése**
**az AJB-669/2016. számú ügyben**

Előadó: dr. Somosi György

**Az eljárás megindítása**

A panaszos a lakóháza melletti játszótéren kialakított sportpálya használatával kapcsolatos panasszal fordult az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalához. A beadvány szerint a 2014-ben elkészült pálya mindössze néhány méterre van a háztól, ezért az ott játszók hangoskodása, a labdapattogtatás nagyon zavaró, gyakran éjszaka is tart. A panaszos sérelmezi azt is, hogy autó parkolót építettek a ház elé. Lakását vételre ajánlotta fel az önkormányzatnak, majd kártérítést kért. 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.

Ennek során tájékoztatást kértünk Budapest Főváros XII. kerület Hegyvidéki Önkormányzat jegyzőjétől álláspontjáról, megtett vagy tervezett intézkedéseiről, a sportpálya lakóházaktól való távolságáról, bekerítettségéről, nyitvatartási idejéről, valamint a parkoló megépítésének körülményeiről.

**Az érintett alapvető jogok**

- az egészséges környezethez való jog: „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.” [Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdés]
- a testi és lelki egészséghez való jog: „(1) Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez. (2) Az (1) bekezdés szerinti jog érvényesülését Magyarország genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdasággal, az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával, a munkavédelem és az egészségügyi ellátás megszervezésével, a sportolás és a rendszeres testedzés támogatásával, valamint a környezet védelmének biztosításával segíti elő.” [Alaptörvény XX. cikk]

**Az alkalmazott jogszabályok**

- a sportról szóló 2004. évi I. törvény (Stv.);
- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.);
- a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (Ptk.);
- az önkormányzatok tulajdonában lévő ingatlanvagyon nyilvántartási és adatszolgáltatási rendjéről szóló 147/1992. (XI. 6.) Korm. rendelet (Korm.r.);
- Budapest XII. kerület Hegyvidéki Önkormányzat Képviselő-testületének 8/2011. (III.29.) önkormányzati rendelete a Budapest XII. kerület Hegyvidéki Önkormányzat sportfeladatairól, a helyi sporttevékenység támogatásáról (Ör.).

**A megállapított tényállás**

1. A megkeresésünkre válaszoló aljegyző arról tájékoztatott, hogy a panaszos 2014 óta több alkalommal jelezte az önkormányzat felé a játszótéri sportpályával kapcsolatosan felmerült problémáit, a zavaró labdajátékot, az ott játszó gyerekek hangoskodását. Kifejtette, hogy az ő és gyermeke számára elviselhetetlen a zaj. Az önkormányzat a panaszokat figyelembe véve folyamatosan próbált olyan megoldást találni, amely egyrészt biztosítja a játszótér megfelelő használatát, illetve lehetővé teszi a nyugodt életvitel körülményeit. A Margaréta utcában több éve van játszótér, amelyet 2014-ben újítottak fel.[1] A játszótéren belül egy kisebb méretű sportpályát is

[1] „Az idei nagyszabású játszótér-rekonstrukciós program keretében eddig már 8 játszótér is megújult. A leglátványosabb változás ezek közül a Margaréta játszótéren történt. (…) Pokorni Zoltán, a kerület polgármestere a sajtótájékoztatón elmondta, hogy a tervek kidolgozásakor fontos szempont volt, hogy egy olyan többgenerációs játszóteret hozzanak létre, ahol a legkisebbek

kialakítottak a gyerekek számára. A sportpálya-rész felnőttek sportolására nem alkalmas, azt nem bérelhetik ki; célja az volt, hogy a játszóteret használó gyerekek számára egy kisebb pályaterület is rendelkezésre álljon. A játszótéri sportpálya kerítése megmagasított. A játszótér, illetve a sportpálya házirendje és nyitvatartási ideje a játszótér jól látható helyén megtalálható. A játszótér kapuját a nyitvatartási idő végén bezárják, ezáltal a sportpálya sem megközelíthető, továbbá a Hegyvidéki Rendészet[2] munkatársai rendszeresen ellenőrzik a játszótér és a sportpálya zárási rendjének betartását. A játszótérrel kapcsolatosan, annak felújítása óta panasz, bejelentés csak két személytől érkezett. A Polgármesteri Hivatal álláspontja szerint a felújított játszótér a környéken élők megelégedését váltotta ki. A pálya kerítése és a panaszos lakóépületének legkisebb távolsága ~8 m. A telekhatártól a lakóépület távolsága ~4,5 m, a pálya távolsága ~3,5 m. A játszótér elkerítését jellemzően 1,5 m magas, táblás hegesztett, acélhuzalos kerítéssel alakították ki, mely a sportpálya körül külön is megjelenik, az épületek felől 6 m magasságig felvezetett labdafogó hálóval kiegészítve. A telekhatáron található drótfonatos kerítésszakaszra egy fa lamellás térelválasztó kerítést helyeztek. A sportpálya nyitvatartási ideje: április 1. – október 31. napja között 7.00-20.00 óra; november 1. - március 31. között 7.00-19.00 óra.

Az önkormányzat a Budapest Főváros Önkormányzata által meghirdetett TÉR-KÖZ város rehabilitációs pályázaton nyert támogatás keretében alakítja át a Hegyvidéki Városháza tér környékét. A projekt megvalósítása során a Polgármesteri Hivatal környezete, a Margaréta utca, Kiss János Altábornagy utca, Törpe utca, Böszörményi út felőli térrészt újítják fel, építik át. A pályázat célja a város köztereinek, utcáinak megújítása fenntartható módon; a közterületek fizikai megújítása innovatív programok támogatásával; új gazdasági és közösségi funkciók megjelenésének ösztönzése; új és ökologikus szemléletű hasznosítási ötletek kidolgozása, valamint a helyi társadalmi kohézió megerősítése. A projekt eredményeképpen egy új, modern és egységes arculatú, sokféle funkció befogadására alkalmas közösségi tér jön létre.

A Margaréta utcában lévő parkoló átépítésével kapcsolatban az aljegyző arról tájékoztatott, hogy a már eddig is – több éve – ott lévő parkolóhelyek továbbra is az ott lakók igényeit elégítik ki; ezeknek a panaszos lakóingatlanától való távolsága (~ 10 méter) nem változott az eredeti állapothoz képest.

A projektről összesen hat alkalommal (2015. február 12., 16., 23., illetve március 23., 25. és 30. napján) lakossági fórumot tartott az önkormányzat, ahol tájékoztatták a lakosságot a pályázatról és bemutatták a terveket. A megtartott fórumokról az önkormányzat honlapján és a helyi médiumokban is hírt adtak.

2. A körülmények megismerése érdekében – a téli nyitva tartási időszakban – három alkalommal megtekintettük a helyszínt; kétszer az esti órákban a zárási rend ellenőrzése céljából. A nagy alapterületű, igényes kialakítású játszótér legnagyobb részét ötletes gyermekjátékok foglalják el. A kosárlabdapalánkkal ellátott sportpályát a terület szélén alakították ki, megközelítése csak a játszótéri rész felől lehetséges, amitől egy zárható ajtóval ellátott, a játszóteret körülvevőnél alacsonyabb kerítés választja el. A sportpálya mellé szabadtéri fitnesz gépek és egy pingpongasztal is került. Mindkét bejárati ajtón a játszótér házirendjéről szóló tájékoztató táblát helyeztek el, a szabályokat a gyermekek biztonsága és a környéken lakók nyugalma érdekében állapították meg.

---

ugyanúgy jól és komfortosan érezhetik magukat, mint a kamaszok. A játszótér központi eleme egy többfunkciós vár (ún. falu) csúszdával, mászófallal, függőhíddal, mászóhálókkal és kis bútorokkal. Emellett bébihinták és lapülőkés hinták, körforgó, rugós játékok, mérleghinta, homokozó vár, faragott állatos mászókák, margarétás kötélmászós mászóka, forgatható kirakó is találhatóak a játszótéren. (…) A nagycsaládosok kérésére megnagyobbították a tervezett sportpályát, hogy a gyerekek focizni is tudjanak, illetve egy pingpongasztalt is kihelyeztek. (…) A Margaréta játszótér továbbra is az önkormányzat Mozdulj, Játszótér! elnevezésű programjának egyik helyszíne, ahol minden nap animátorok foglalkoznak a gyerekekkel a délutáni órákban." https://www.hegyvidek.hu/hirek/atadtak-budapest-egyik

[2] Budapest Főváros XII. kerület Hegyvidéki Önkormányzat Képviselő-testületének 8/2014. (III.4.) önkormányzati rendelete a rendészeti szerv létrehozásáról. 2. § (1) A Hegyvidéki Rendészet ellátja a Hegyvidéki Önkormányzat közterület-felügyeletről szóló törvényben és más jogszabályokban meghatározott közterület-felügyeleti feladatait, valamint a Hegyvidéki Önkormányzat által a Fővárosi Önkormányzattól megállapodásban átvállalt fővárosi önkormányzati közterület-felügyeleti feladatokat. 3. § A Hegyvidéki Rendészet feladatai ellátása körében együttműködik: g) XII. kerületi polgárőr szervezetekkel. https://www.hegyvidek.hu/onkormanyzat/rendeletek-tara

A játszótér április 1-jétől október 31-ig 7 órától napnyugtáig, november 1-től március 31-ig 7-től 19 óráig tart nyitva. A házirend tartalmazza azt is, hogy „Kérjük, a sportpályákat a környéken élők nyugalma érdekében április 1-jétől október 31-ig 7 órától 20 óráig, november 1-jétől március 31-ig 7 órától 19 óráig használják!" A Margaréta utcai bejárati ajtót csak a gyerekzárral lehetett rögzíteni, kilinccsel nem. Az utca játszótér felé eső oldalán a járművek merőlegesen parkolnak, a beadványban említett kivágott tujasor helyett fák szegélyezik ezt a szakaszt.

A játszótér a téli időszakban a házirend szerint 19 órakor zár, ennek ellenére a kapuk mindkét esti szemle alkalmával ezen időpont után is nyitva voltak. A játszótéri részen kevesen tartózkodtak, a sportpályán viszont labdáztak, a második alkalommal pedig ketten mintegy fél órával az előírt zárási idő után pingpongozni kezdtek.

**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 értelmében 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 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 alapjogkorlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott alapjogi teszteket.

Magyarország Alaptörvénye és az Ajbt. hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait. Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány 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 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.

2. Az Alaptörvény XXI. cikkében deklarált *egészséges környezethez való jog* értelmezését az Alkotmánybíróság az Alaptörvény alapján is elvégezte, és megállapította, hogy „az 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.]

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." Az Alkotmánybíróság e határozatában megállapította még, hogy a korábbi alkotmánybírósági határozatok „megszilárdították és pontosították az egészséges környezethez való alkotmányos alapjog tartalmát, az addig elért védelmi szintjét, ugyanakkor hangsúlyozták a gazdaság fejlesztése és a környezeti érdek közötti egyensúly (összhang) fontosságát is." A 28/1994. (V. 20.) AB határozat hangsúlyozza azt is, 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.

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 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 megállapította, hogy az egészséghez való jog az Alaptörvény rendelkezései alapján is az emberi méltóság sérthetetlenségéből 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 hat.] Az Alaptörvény az egészséges környezethez, valamint az egészséghez való két alapvető jogon keresztül közvetlen kapcsolatot teremt a környezet állapota és az ember testi, lelki egészsége között. Így az ezen alapvető jogokkal kapcsolatos kérdéseket mindig vizsgálni kell az állami szervek környezetvédelmi intézkedések tételére vonatkozó kötelessége oldaláról is.

**III. Az ügy érdemében**

1. Jogos igény, hogy az állampolgárok saját otthonukban zavartalanul éljenek, környezetszennyező, egészségkárosító tevékenységtől ne szenvedjenek, ugyanakkor az ipari fejlődés, a megnövekedett motorizáció és egyáltalán a modern korral együtt járó folyamatok, változások miatt a környezeti ártalmak teljesen nem zárhatók ki. A területek hasznosítása, különféle infrastrukturális fejlesztések, beruházások gyakran kerülnek szembe a lakosság érdekeivel. 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 testedzés támogatása, valamint a környezet védelmének biztosítása. „Az egészséges környezethez való jog első megközelítésben nyilván az ember egészségét jelenti és mint ilyen a minimalista értelmezést. (…)

A zavartalan környezethez való jog szintén tágabb az egészség szűk, fizikális fogalmánál, de még marad az emberi szempontoknál, sőt az emberi egészségnél, de egy az eddigieknél szélesebb horizonton. Az ember mentális egészsége a központi kérdés, amelynek fenntartásához szorosan hozzákapcsolódik egyebek között a nyugalmi ciklusok időközönkénti beiktatása. Ha e nyugalmi ciklusok, regenerálódási, rekreációs időszakok rövidülnek vagy kiesnek, a mentális egészség veszélyeztetése mellett a fizikális egészség is károsodik – például a tartós zaj szervi elváltozásokat is okoz –, sőt a társadalmi hatékonyság is csökken. Emlékeztethetünk e téren az Emberi Jogi Bíróság gyakorlatára, a Moreno Gomez ügyre. Az egyénnek joga van otthonának tiszteletben tartására, nem csupán a tényleges fizikai terület vonatkozásában, hanem e terület csendes élvezetében."[3] A bíróság a hivatkozott ügyben az Emberi Jogok Európai Egyezménye 8. cikkének (magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jog) megsértését állapította meg. A beadvány szerint a panaszost a lakóháza melletti játszótéren kialakított sportpálya – gyakran késő este is tapasztalható – használata zavarja. Erre tekintettel a vizsgálat része a létesítmény sportpályájának használatával összefüggő zavarások értékelése is.

2. 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. Az 55. § (1) bekezdésének c) pontja szerint a települési önkormányzat fenntartja és működteti a tulajdonát képező sportlétesítményeket. A (6) bekezdés rögzíti, hogy az e törvényben meghatározott feladatai alapján a tízezernél több lakosú helyi önkormányzatok rendeletben állapítják meg a helyi adottságoknak megfelelően a sporttal kapcsolatos részletes feladatokat és kötelezettségeket, valamint a költségvetésükből a sportra fordítandó összeget. Az Ör. 1. § (3) bekezdése szerint az önkormányzat lehetővé kívánja tenni, hogy a testnevelés és a sport valamennyi hasznos funkciója érvényesülhessen a Budapest XII. kerületben, különösen az egészségmegőrzés, a mozgáskultúra fejlesztése, a közösségi magatartás kialakítása, a szabadidő kulturált eltöltése, a szórakozás és szórakoztatás. A 3. § értelmében az önkormányzat a sportfejlesztési tervének meghatározása, megvalósítása során kiemelt figyelmet fordít: a) az önkormányzati tulajdonú sportlétesítmények üzemeltetésére, fejlesztésére; c) a szabadidősport feltételeinek fejlesztésére, *a napi mozgást biztosító játszóterek, közparkok kialakítására, biztosítására*.[4] A Mötv. 13. § (1) bekezdése alapján a helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatok különösen: 4. az egészséges életmód segítését célzó szolgáltatások; 15. sport, ifjúsági ügyek. A Nemzeti Sportstratégia[5] 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 vértezi 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. Mindezeken 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, fogyatékossággal 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.

[3] Bándi Gyula: Környezetjog (2014) – Szent István Társulat www.tankonyvtar.hu
[4] https://www.hegyvidek.hu/onkormanyzat/rendeletek-tara
[5] A Sport XXI. Nemzeti Sportstratégiáról szóló 65/2007. (VI. 27.) OGY határozat.

Egyes kutatási eredmények ennél alacsonyabb részvételi hányadot is mutatnak." A Korm. rendelet szerint[6] „a játszótér főként a gyermekek részére fenntartott – játszószerekkel vagy sportolásra alkalmas területekkel és eszközökkel ellátott – közhasználatú terület. Idetartoznak a lakótelepek, közparkok játszóterei és a szabadidő eltöltését biztosító nem egyesületi kezelésben lévő sportterületek." A játszótér tehát elsődlegesen a gyermekek szabadidős tevékenységére (játék, sport) szolgáló terület, amely a lakóterületek szerves része. A korábbi Nemzeti Környezetvédelmi Programban[7] a szükséges intézkedések között megjelent a köztéri játszóterek bővítésének, felújításának támogatása, a játszó/sportterek építése. A fentiekre tekintettel a játszóterek létesítése, korszerűsítése, a sportolási lehetőségek megteremtése – a konkrét esetben kosárlabda-palánkkal ellátott sportpálya megépítése – olyan intézkedés, amely önmagában nem kifogásolható, sőt, támogatandó. 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. A sportpályák építése támogatandó, akár játszóterek részeként is, ha elegendő nagyságú terület áll rendelkezésre, másrészről viszont a sportolás sem járhat a közelben lakók szükségtelen zavarásával. Általánosságban kijelenthető, hogy a sportpályákon folyó tevékenység zajhatással jár együtt: a résztvevőktől és a nézőktől származó hangoskodás mellett egyéb zavaró hatások is jelentkeznek: a labda pattogása, kapufának, palánknak, kerítésnek ütődése.[8]

3. A Ptk. 5:5. § (1) bekezdése alapján a birtokost birtokvédelem illeti meg, ha birtokától jogalap nélkül megfosztják vagy birtoklásában jogalap nélkül háborítják. Az 5:23. § 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 tűrési 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.[9] A játszótéri gyermekjátékok és egy sportpálya használata eltérő jellegű zajhatásokkal jár, és a gyermekzsivaj sem hasonlítható össze a sportolás során jelentkező hangoskodással. A pálya megépítésével a zavaró hatások tekintetében az eredeti állapot megváltozott.

Ha egy önkormányzat a játszótér építésekor (korszerűsítésekor) annak részeként sportpálya kialakításáról dönt, gondoskodnia kell a használatával együtt járó zavarás

---

[6] 4. számú melléklet – Fogalomjegyzék az önkormányzati ingatlanvagyon-kataszterhez.

[7] A 2009-2014 közötti időszakra szóló Nemzeti Környezetvédelmi Programról szóló 96/2009. (XII. 9.) OGY határozat. Visszavonta: 27/2015. (VI. 17.) OGY határozat.

[8] „A Legfelsőbb Bíróság álláspontja szerint köztudomású tényként fogadható el az, hogy a labdarúgópálya 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. A jelenlegi helyzet adott, vagyis a családi házas ingatlan szomszédságában az alperes labdarúgópályát 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." BH2000. 53.

[9] Kommentár a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvényhez – Szerkesztette: Gárdos Péter/Vékás Lajos Wolters Kluwer Kft. Jogtár

csökkentéséről.[10] *A Hegyvidéki Önkormányzat a játszótér felújításával – ideértve a sportpálya megépítését is – a gyermekek testi és lelki egészséghez való jogát hatékonyan és széles társadalmi körben hozzáférhető módon szolgáló létesítményt hozott létre. Tulajdonosi intézkedésekkel igyekezett a zavaró hatásokat csökkenteni, így meghatározta a nyitvatartási időt, a létesítményt zárják, valamint a Hegyvidéki Rendészet ellenőrzi a zárási rend betartását. A házirendről a bejáratokon elhelyezett információs tábla tájékoztat.* A vizsgálat a sportpálya használatával kapcsolatos zavaró hatásokkal foglalkozik, azonban figyelembe kell venni, hogy a pálya a játszótér része, önállóan nem, csak azon keresztül közelíthető meg. Lényeges szempont, hogy a létesítményt kifejezetten gyermekek számára építették. Az önkormányzat az április 1. és október 31. közötti időszakra a sportpályára vonatkozóan eltérő nyitva tartási időt állapított meg: a játszótér napnyugtáig, a sportpálya pedig 20 óráig tart nyitva, aminek betartása a házirendben kérés formájában, a környéken lakók nyugalma érdekében jelenik meg. Ez a kettős szabályozás figyelembe veszi a játszótéri játékok és a sportpálya használatával járó eltérő hatásokat. Téli időszakban a sportpálya használhatósága megegyezik a játszótérre megállapított nyitva tartással.

Két esti, a téli időszakban végzett szemlénken azt tapasztaltuk, hogy a játszótér – és a sportpálya – 19 óra után is nyitva volt. A létesítmény házirend szerinti időpontban történő zárását a panasz szempontjából kiemelt fontosságúnak ítéljük. Az önkormányzatnak kötelessége gondoskodni a saját maga által megállapított nyitva tartási idő betartásáról (betartatásáról), az azon túli használat megakadályozásáról, ideértve a nem rendeltetésszerű használatot is.[11]

*A vizsgálattal érintett alapvető jogok sérelmének veszélyét idézi elő, ha a sportlétesítmény a zárás elmaradása miatt a nyitva tartási időn túl is használható. Indokoltnak tartjuk, hogy a pálya nyitva tartási idejére a megközelítésére szolgáló bejárati ajtón külön tábla hívja fel a figyelmet, különös tekintettel arra, hogy nyáron az eltérő nyitva tartási idő miatt (napnyugta, illetve 20 óra) a játszótér még nyitva lehet, amikor a pálya már nem használható.* A játszóterek nyitva tartási idejével kapcsolatosan általánosságban kijelenthető, hogy annak meghatározásakor a használók és a környéken lakók érdekeit egyaránt figyelembe vevő szabályozás szükséges, ami utóbb a használati szokások, az igények és az esetleges panaszok ismeretében módosítható is.

4. A parkoló átépítésével összefüggésben, mivel az önkormányzat tájékoztatása szerint a parkolóhelyek ingatlantól való távolsága a korábbi állapothoz képest nem változott, észrevételt nem teszünk. A panaszos esetleges kártérítési igényét bíróság előtt érvényesítheti, a per kockázata ugyanakkor a felperest is terheli.

**Intézkedés**

Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosa felkéri Budapest Főváros XII. kerület Hegyvidéki Önkormányzat jegyzőjét, hogy a Hegyvidéki Rendészet gondoskodjon a házirend szerinti időben történő zárásról és tekintse kiemelt feladatnak a nyitva tartási időn túli használat megakadályozását.

Budapest, 2016. június

Szabó Marcel sk. Székely László sk.

[10] „Sokkal összetettebb problémára világítanak rá a sportpályákkal kapcsolatos jogesetek. Az önkormányzati tulajdonú sportpályán a bíróság a kosárlabda palánk leszerelésére kötelezte az alperest, mert annak használata során keletkező zaj az elviselhető mértéket meghaladóan zavarta a szomszédos ingatlan tulajdonosait. Kifejtette, hogy az önkormányzatnak alapvető kötelessége a sportolási lehetőség biztosítása, ez azonban nem járhat a felperesek és a környéken lakók nyugalmának, pihenéshez való alkotmányos jogának sérelmével. Figyelembe vette azt is, hogy az alperes a város más pályáin is tudja biztosítani a sportolási lehetőséget, és azt is, hogy az időbeli korlátozás – mivel azt a használók nem tartották be – nem vezetett eredményre. A sportpályát használók ugyanis az azt körülvevő dróthálót megbontva a használati időn kívül, késő este is a sportpályán tartózkodtak." Bisztriczki László: A szomszédjogi törvény és a szükségtelen zavarások gyakorlata – Kodifikáció és Közigazgatás 2014/1.

[11] A beadvány ezzel kapcsolatban az alábbiakat tartalmazza: „A gyereket és minket is zavara labdapattogtatás, illetve a hangos kiabálás. Ami nem ér véget azzal, hogy a közterületesek este 21 és 22 óra között bezárják, illetve sok esetben nyitva marad. Nagyon sokszor éjjel kell kihívni őket, mert a kerítést átugorják, zenét hallgatnak és a labdapattogás irtózatosan víz hangzik."

**Az alapvető jogok biztosának és**
**a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettes**
**Közös jelentése**
**az AJB-761/2016. számú ügyben**

Előadó: dr. Somosi György

**Az eljárás megindítása**

A panaszos a lakóháza melletti sportpálya használatával kapcsolatos panasszal fordult az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalához. A beadvány szerint a játékosok hangoskodása nagyon zavaró, emellett a házak közelsége miatt a falakat is rendszeresen eltalálják a labdákkal. A panaszos beszámolt arról is, hogy számos alkalommal fordultak az önkormányzathoz, de változás nem történt. Tekintettel arra, hogy felmerült az egészséges környezethez, valamint a testi és lelki egészséghez való jog sérelmének gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján a biztos vizsgálatot indított.

Ennek során tájékoztatást kértünk a Ceglédi Közös Önkormányzati Hivatal jegyzőjétől álláspontjáról, megtett vagy tervezett intézkedéseiről, a sportpálya lakóházaktól való távolságáról, bekerítettségéről, valamint nyitvatartási idejéről.

**Az érintett alapvető jogok**

– az egészséges környezethez való jog: „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez." [Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdés]
– a testi és lelki egészséghez való jog: „(1) Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez. (2) Az (1) bekezdés szerinti jog érvényesülését Magyarország genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdasággal, az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával, a munkavédelem és az egészségügyi ellátás megszervezésével, a sportolás és a rendszeres testedzés támogatásával, valamint a környezet védelmének biztosításával segíti elő." [Alaptörvény XX. cikk]

**Az alkalmazott jogszabályok**

– a 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 megállapított tényállás**

A panaszos által rendelkezésünkre bocsátott iratanyag, valamint a jegyző tájékoztatása alapján az alábbi tényállást állapítottuk meg. A Cegléd 2758/12. hrsz-ú ingatlan 2005. november 9-én került Cegléd Város Önkormányzata tulajdonába a Magyar Államtól. A panaszban hivatkozott labdázó, amely a Köztársaság u. 10. és 12. számú ház között helyezkedik el, egy körbekerített, kosárlabda-pálya méretű beton felület, rajta két kézilabda kapuval. Kezelője a 100 %-os önkormányzati tulajdonban lévő VÁRVAG Nonprofit Kft. A labdázót mintegy 3 m magas, fémrácsos kerítés veszi körül. A létesítményt nem zárják, a lakóházaktól való távolsága hozzávetőleg 6-7 m.[1]

A panaszos 2002-ben fordult először az önkormányzathoz a közterület pihenő- és lakóparkká történő átminősítése érdekében. Beadványában előadta, hogy „az elkerített dühöngő és a füves területek a hét hat napján kb. 10 órától este 19 óráig kisebb-nagyobb kihagyásokkal focipályává léptek elő.

[1] A beadvány szerint a kerítés és a házfalak távolsága ennél lényegesen kisebb. A jegyző által rendelkezésünkre bocsátott, a panaszos lakásának ablakából készült fényképek alapján az állapítható meg, hogy a pálya rendkívül közel van a házhoz. A távolság tekintetében figyelemre méltó a 2002. október 14-én a panaszos és a HM képviselőjének jelenlétében készült jegyzőkönyv, amely szerint a futballpálya az épületektől kb. 1,5-2 m-re van.

Ez azt jelenti, hogy ez alatt az idő alatt, főleg a hétvégeken a Köztársaság u. 10. és 12. szám alatt lakók közül azok, akik az 1. 2. 3. 4. emeleten laknak és a lakásaik falától gyalogjárda szélességre, vagy még közelebb fociznak felnőttek és fiatal felnőttek, senki nem tud sem tanulni, sem pihenni, sem TV-t nézni, vagyis nem tudunk nyugodtan élni." A jegyzői válasz szerint a jelenlegi besorolás lehetőséget ad arra, hogy a lakók a be nem épített területet pihenő- és lakóparkként használják. Az átminősítésre és újabb besorolásra tehát nincs szükség. A jegyző ezen kívül felhívta a panaszos figyelmét arra is, hogy a terület a Magyar Állam tulajdonában és a Honvédelmi Minisztérium kezelésében van.[2]

A Honvédelmi Minisztérium Ingatlankezelési Hivatalának álláspontja az volt, hogy a lakók túlnyomó többsége szeretné megtartani a játszóteret (futballpályát), amely már 22 éve üzemel. A többség akaratát figyelembe véve a játszótér megtartását támogatták, de a zavarás csökkentése érdekében elrendelték a bekerített pálya használatának időbeli korlátozását (8-19 óra között), valamint a használat szabályairól tájékoztató tábla kihelyezését.[3]

A panaszos a 2005. augusztus 19-én kelt levelében ismét a jegyző intézkedését kérte arra hivatkozással, hogy a korábban ismertetett körülmények nem változtak. A polgármester válasza szerint a lakótelepek felépítése országszerte hasonló, a játszóterek és a labdázók részét képezik az épületek közti zöldterületnek. Ellentétben a családi házas övezetek nyugodtabb, csendesebb légkörével, a lakótelepeken nagyobb tűrőképességgel kell elviselni a környezeti hatásokat. A játszótérre, labdázóra szükség van, sokan használják nap mint nap. Az itt élők mozgásigényüket itt tudják kielégíteni, szemben a családi házakban élőkkel.[4]

A jegyző arról is tájékoztatott, hogy 2002-ben önkormányzati képviselői beadvány született a labdázó, és a lakótelep területén zajló történésekről, hangos, trágár viselkedésről, a zöldterület állapotáról, a bejelentők száma, illetve nevesítése nélkül. A panaszos azóta számos, postai úton, vagy e-mailben küldött bejelentéssel élt a labdázót használó ismeretlen személyek hangos, nyugalmat zavaró magatartása és a labdák falhoz rugdosása miatt.

A jegyző álláspontja szerint az önkormányzatnak nincs eszköze a területet használó személyek magatartásának befolyásolására. Csendháborítás szabálysértésének elkövetőjét csak igazoltatással lehet azonosítani, és azt követően feljelenteni az illetékes hatóságnál. A panaszos leveleiben maga írta, hogy több alkalommal fordult a rendőrséghez, és amikor járőr jelent meg, intézkedésével a zavaró viselkedés megszűnt. A jegyzői válasz azzal zárul, hogy a tulajdonos önkormányzat indokoltan tekinti a pályát közösségi érdeket szolgáló létesítménynek.

**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 értelmében 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 összefüggés-rendszer feltárása során alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget az Alaptörvényben kapott mandátumának.

---

[2] 18/11.760/2002. számú levél

[3] A levél 2002. november 4-én kelt, száma: 191/37/2002.

[4] 5/14727/2006. számú levél

Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az országgyűlési biztos következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott alapjogi teszteket.

Magyarország 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 éllel 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.

2. Az Alaptörvény XXI. cikkében deklarált *egészséges környezethez való jog* értelmezését az Alkotmánybíróság az Alaptörvény alapján is elvégezte, és megállapította, hogy „az 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 határozat]

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." Az Alkotmánybíróság e határozatában megállapította még, hogy a korábbi alkotmánybírósági határozatok „megszilárdították és pontosították az egészséges környezethez való alkotmányos alapjog tartalmát, az addig elért védelmi szintjét, ugyanakkor hangsúlyozták a gazdaság fejlesztése és a környezeti érdek közötti egyensúly (összhang) fontosságát is."

A 28/1994. (V. 20.) AB határozat hangsúlyozza azt is, 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.

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 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 megállapította, hogy az egészséghez való jog az Alaptörvény rendelkezései alapján is az emberi méltóság sérthetetlenségéből 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.

**III. Az ügy érdemében**

1. Jogos igény, hogy az állampolgárok saját otthonukban zavartalanul éljenek, környezetszennyező, egészségkárosító tevékenységtől ne szenvedjenek, ugyanakkor az ipari fejlődés, a megnövekedett motorizáció és egyáltalán a modern korral együtt járó folyamatok, változások miatt a környezeti ártalmak teljesen nem zárhatók ki. A területek hasznosítása, különféle infrastrukturális fejlesztések, beruházások gyakran kerülnek szembe a lakosság érdekeivel.

A testi és lelki egészséghez való alapvető jog érvényesülésére az Alaptörvény egyszerre több eszközt is megjelöl, ezek közül a panasz szempontjából kiemelendő a sportolás és a rendszeres testedzés támogatása, valamint a környezet védelmének biztosítása.

„Az egészséges környezethez való jog első megközelítésben nyilván az ember egészségét jelenti és mint ilyen a minimalista értelmezést. (…) A zavartalan környezethez való jog szintén tágabb az egészség szűk, fizikális fogalmánál, de még marad az emberi szempontoknál, sőt az emberi egészségnél, de egy az eddigieknél szélesebb horizonton. Az ember mentális egészsége a központi kérdés, amelynek fenntartásához szorosan hozzákapcsolódik egyebek között a nyugalmi ciklusok időközönkénti beiktatása. Ha e nyugalmi ciklusok, regenerálódási, rekreációs időszakok rövidülnek vagy kiesnek, a mentális egészség veszélyeztetése mellett a fizikális egészség is károsodik – például a tartós zaj szervi elváltozásokat is okoz –, sőt a társadalmi hatékonyság is csökken. Emlékeztethetünk e téren az Emberi Jogi Bíróság gyakorlatára, a Moreno Gomez ügyre: Az egyénnek joga van otthonának tiszteletben tartására, nem csupán a tényleges fizikai terület vonatkozásában, hanem e terület csendes élvezetében."[5] A bíróság a hivatkozott ügyben az Emberi Jogok Európai Egyezménye 8. cikkének (magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jog) megsértését állapította meg.

2. 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. Az 55. § (1) bekezdésének c) pontja szerint a települési önkormányzat – figyelemmel a sport hosszú távú fejlesztési koncepciójára – fenntartja és működteti a tulajdonát képező sportlétesítményeket.

A Mötv. 13. § (1) bekezdése alapján a helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatok különösen: 4. az egészséges életmód segítését célzó szolgáltatások; 15. sport, ifjúsági ügyek.

[5] Bándi Gyula: Környezetjog (2014) – Szent István Társulat www.tankonyvtar.hu

A Nemzeti Sportstratégia[6] 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 vértezi 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. Mindezeken 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, fogyatékossággal élő emberek, nők, romák) felzárkóztatásának. Mindezek segítségével a sport jelentősen hozzájárul az életminőség javulásához. (…) A legtöbb civilizációs betegség kialakulása a helytelen táplálkozásra és a mozgásszegény életmódra is visszavezethető. Az életkor, a nem, a genetikai sajátosságok az egyén által nem befolyásolható tényezők, ugyanakkor vannak egyéb - magatartásbeli, biológiai és szociális faktorok, amelyek módosíthatók, sőt módosítandók. Az elhízás felnőtt- és gyermekkori formája mindinkább szélesebb rétegeket érint szerte a világon, ami fokozott egészségügyi kockázatot jelent. Az elhízás elleni harc leghatékonyabb és leginkább költségkímélő eszköze a mindennapos testmozgás. (…) 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 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 korábbi Nemzeti Környezetvédelmi Programban[7] a szükséges intézkedések között megjelent a köztéri játszóterek bővítésének, felújításának támogatása, a játszó/sportterek építése.

A sportolási lehetőségek biztosítása olyan intézkedés, amely önmagában nem kifogásolható, sőt, támogatandó. 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 lakosság életmódjának, szabadidős tevékenységének helyes irányba tereléséhez.

3. A panaszost a lakóháza melletti önkormányzati tulajdonban lévő sportpálya használata zavarja, ami a beadványának kiegészítésében előadottak szerint a nyári szünidőben reggel nyolctól gyakran este tíz óráig tart.

A Ptk. 5:5. § (1) bekezdése alapján a birtokost birtokvédelem illeti meg, ha birtokától jogalap nélkül megfosztják vagy birtoklásában jogalap nélkül háborítják.

Az 5:23. § 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.

[6] A Sport XXI. Nemzeti Sportstratégiáról szóló 65/2007. (VI. 27.) OGY határozat.

[7] A 2009-2014 közötti időszakra szóló Nemzeti Környezetvédelmi Programról szóló 96/2009. (XII. 9.) OGY határozat. Visszavonta: 27/2015. (VI. 17.) OGY határozat.

Kétségtelen, hogy bizonyos mértékű zavarást többnyire mindenkinek el kell viselnie, a tűrési 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.[8]

Az OBH 3071/2003. számú ügyben az állampolgári jogok országgyűlési biztosa megállapította, hogy egy önkormányzat ugyanolyan tulajdonos, mint a gazdasági, piaci viszonyok bármelyik más szereplője. Tulajdonosként egyenjogú és egyenrangú a „szomszéd" tulajdonosokkal, tehát rá nézve is irányadó a szükségtelen zavarás és a birtokháborítás tilalma.

A mindenki által igénybe vehető sportpályák (labdázók) megszokottak a lakóterületeken, ugyanakkor általánosságban kijelenthető, hogy a sportolás zajhatással jár együtt: a résztvevőktől és a nézőktől származó hangoskodás mellett egyéb zavaró hatások is jelentkeznek: a labda pattogása, kapufának, palánknak, kerítésnek ütődése.[9] Figyelembe kell venni azt is, hogy az ilyen helyszínek a fiatalok gyülekező helyéül is szolgálhatnak.

*Az önkormányzat a sportpálya működtetésével a lakosság testi és lelki egészséghez való jogát hatékonyan és széles társadalmi körben hozzáférhető módon szolgáló létesítményt tart fenn. A zárhatóság hiánya miatt viszont a használat ideje tetszőleges, annak legfeljebb az időjárás és a napszakok változása szabhat határt.*

Egyetértünk azzal, hogy a pálya közösségi érdeket szolgáló létesítmény, ugyanakkor úgy véljük, a sportolás sem járhat a közelben lakók szükségtelen zavarásával, ezért az önkormányzatnak gondoskodnia kell a használattal együtt járó zavarás csökkentéséről, különös tekintettel arra, hogy a pálya rendkívül közel van a lakóházhoz.[10] Itt jegyezzük meg, hogy korábban a használatot időben korlátozták és erről tájékoztató táblát helyeztek ki.[11] Fontosnak tartjuk felhívni a figyelmet arra is, hogy a mintegy 3 méter magas kerítés nem alkalmas a magasabban érkező labdák falhoz csapódásának megakadályozására, amelynek tűrésére senki sem köteles.

*A vizsgálattal érintett alapvető jogok sérelmét idézi elő, hogy nem történt intézkedés a lakóházak közvetlen közelében lévő sportlétesítmény használatának időbeli korlátozására és a labdák átrúgásának megakadályozására.*

Mivel a magánszemélyek magatartásának befolyásolására az önkormányzatnak valóban nincs eszköze, a közérdek és a méltányolható magánérdek ütközéséből adódó konfliktus feloldására tulajdonosi intézkedések szükségesek. A létesítmény tetszőleges használhatósága helyett azt javasoljuk, hogy – a korábbi gyakorlathoz hasonlóan – a pálya meghatározott nyitva tartás szerint működjön, továbbá biztosított legyen a zárhatósága. A kerítés magasításával a labdák házfalnak rúgása is minimalizálható.

---

[8] Kommentár a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvényhez – Szerkesztette: Gárdos Péter/Vékás Lajos

[9] 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 labdarúgópálya 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 labdarúgópályát 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." BH2000. 53.

[10] „Sokkal összetettebb problémára világítanak rá a sportpályákkal kapcsolatos jogesetek. Az önkormányzati tulajdonú sportpályán a bíróság a kosárlabda palánk leszerelésére kötelezte az alperest, mert annak használata során keletkező zaj az elviselhető mértéket meghaladóan zavarta a szomszédos ingatlan tulajdonosait. Kifejtette, hogy az önkormányzatnak alapvető kötelessége a sportolási lehetőség biztosítása, ez azonban nem járhat a felperesek és a környéken lakók nyugalmának, pihenéshez való alkotmányos jogának sérelmével. Figyelembe vette azt is, hogy az alperes a város más pályáin is tudja biztosítani a sportolási lehetőséget, és azt is, hogy az időbeli korlátozás – mivel azt a használók nem tartották be – nem vezetett eredményre. A sportpályát használók ugyanis az azt körülvevő drótháló megbontva a használati időn kívül, késő este is a sportpályán tartózkodtak." Bisztriczki László: A szomszédjogi törvény és a szükségtelen zavarások gyakorlata – Kodifikáció és Közigazgatás 2014/1.

[11] ld. a Honvédelmi Minisztérium Ingatlankezelési Hivatalának 2002. november 4-én kelt levelét

**Intézkedés**

Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosa felkéri Cegléd polgármesterét, hogy a képviselő-testület gondoskodjon a sportpálya nyitva tartási idejének meghatározásáról, zárhatóvá tételéről és ehhez kapcsolódóan a nyitás-zárás megszervezéséről, valamint a kerítés házak felé eső részének magasításáról.

Budapest, 2016. augusztus

Szabó Marcel sk. Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának**
**és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettesének**
**Közös jelentése**
**az AJB-698/2016. számú ügyben**

Előadó: dr. Garaguly István

**Az eljárás megindulása**

A panaszos azért fordult az alapvető jogok biztosához, mert Gyöngyöshalász külterületén lévő az átlagosnál jobb minőségű, mezőgazdasági hasznosítású, szántó művelési ágú termőföldeken Gyöngyöshalász Község Önkormányzatának Képviselő-testülete a településrendezési eszközök módosításával ipari-gazdasági övezetet alakított ki annak érdekében, hogy e területen az Apollo Tyres (Hungary) Kft. gumiabroncs gyárat létesíthessen.

A panaszos sérelmezi azt is, hogy a településrendezési eszközök módosítását követően a Kormány 1407/2014. (VII. 18.) határozatával beruházási célterületté nyilvánította a panasszal érintett, Gyöngyöshalász község külterületén fekvő, egyes ipari-gazdasági övezetbe tartozó földrészleteket.

A beadvány szerint a Kormány határozata alapján így annak ellenére vált lehetővé a termőföldek más célú hasznosítása, illetve a termőföld-ingatlanok kisajátítása ipari beruházás céljára, hogy a kisajátítás – az övezeti besorolás változásától egyébként függetlenül – folyamatos mezőgazdasági művelés alatt álló, magas termőképességű, tápanyagban gazdag, kiváló minőségű termőföldeket érintett. Ezért e földrészletek beruházási célterületté nyilvánításáról szóló Kormányhatározat ellentétes az Alaptörvény P) cikke szerinti környezeti erőforrások között a termőföld, mint a nemzet közös öröksége védelmének, fenntartásának, és jövő nemzedékek számára való megőrzésének alkotmányos céljával és az ehhez kapcsolódó állami kötelezettséggel.

A nemzet közös öröksége védelmének, fenntartásának és megőrzésének alkotmányos célját szolgáló állami és általános kötelezettséggel, valamint az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszásság gyanúja miatt az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján a biztos – jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettesével közösen – vizsgálatot indított. Vizsgálatunk során megkerestük a Miniszterelnökséget, a Nemzetgazdasági Minisztériumot (a továbbiakban: Minisztérium), Gyöngyöshalász Község Önkormányzatát (a továbbiakban: Önkormányzat), a Heves Megyei Kormányhivatal Élelmiszerlánc-biztonsági, Növény- és Talajvédelmi Főosztályt (továbbiakban: Talajvédelmi hatóság), valamint a Magyar Tudományos Akadémia Agrártudományi Kutatóközpontjának Talajtani és Agrokémiai Intézetét (a továbbiakban: MTA Talajtani Intézet) a panaszban foglaltakkal kapcsolatos tájékoztatásért és az ügyben keletkezett iratok megismerése 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]
- Nemzet közös öröksége védelmének, fenntartásának és megőrzésének alkotmányos kötelezettsége: „A természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége." [P) cikk (1)]
- Egészséges környezethez való jog: „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez." [XXI. cikk (1) bekezdés]

**Alkalmazott jogszabályok**

- A környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban való részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló, Aarhusban, 1998. június 25-én elfogadott Egyezmény kihirdetéséről szóló 2001. évi LXXXI. törvény (Aarhus-i Egyezmény)

- Az Európai Parlament és a Tanács bizonyos tervek és programok környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról szóló 2001. június 27-i 2001/42/EK Irányelve (Irányelv)
- A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt.)
- A termőföld védelméről szóló 2007. évi CXXIX. törvény (Tft.)
- A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jat.)
- A területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény (TfTrTv.)
- Az Országos Területrendezési Tervről szóló 2003. évi XXVI. törvény (OTrT.)
- Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (Étv.)
- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.)
- A településfejlesztési koncepcióról, az integrált településfejlesztési stratégiáról és a településrendezési eszközökről, valamint egyes településrendezési sajátos jogintézményekről szóló 314/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet (Étvhr.)
- Az egyes tervek, illetve programok környezeti vizsgálatáról szóló 2/2005. (I. 11.) Korm. rendelet (SKVr.)
- A környezeti hatásvizsgálatról és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról szóló 314/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet (Kvhr.)
- Az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet (OTÉK)
- A telepengedély, illetve a telep létesítésének bejelentése alapján gyakorolható egyes termelő és egyes szolgáltató tevékenységekről, valamint a telepengedélyezés rendjéről és a bejelentés szabályairól szóló 358/2008. (XII. 31.) Korm. rendelet (régi TelepKr.)
- A telepengedély, illetve a telep létesítésének bejelentése alapján gyakorolható egyes termelő és egyes szolgáltató tevékenységekről, valamint a telepengedélyezés rendjéről és a bejelentés szabályairól szóló 57/2013. (II. 27.) Korm. rendelet (új TelepKr.)
- A Gyöngyöshalászon megvalósuló ipari telephely kialakításával összefüggő közigazgatási hatósági ügyek nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű üggyé nyilvánításáról és az eljáró hatóságok kijelöléséről szóló 177/2014. (VII. 18.) Korm. rendelet (GyHKr.)
- Az Apollo Tyres Hungary Kft. Gyöngyöshalászon megvalósuló beruházásával összefüggő közigazgatási hatósági ügyek nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű üggyé nyilvánításáról és az eljáró hatóságok kijelöléséről szóló 259/2014. (X. 10.) Korm. rendelet (ApolloKr.)
- Heves Megye Közgyűlésének Heves Megye Területrendezési Tervéről szóló 12/2005. (IV.29.) sz. rendelete (HMTrT)

**A megállapított tényállás**

A beadvány, a Minisztérium, a Talajvédelmi hatóság, az MTA Talajtani Intézet tájékoztatása, valamint az Önkormányzat által hiányosan[1] megküldött iratok alapján az alábbi tényállást állapítottuk meg.

**I. Előzmények**

Az Apollo Tyres 300 millió euró értékű beruházása megvalósítását 2008. január 16-án jelentette be Újdelhiben az akkori miniszterelnök, indiai üzletemberekkel folytatott tárgyalásait követően.[2]

A korabeli tervek szerint a közel 100 hektár területre tervezett beruházás megvalósítására a Gyöngyösi Ipari Parkban került volna sor, azonban a cég 2008. augusztus 14-én arról tájékoztatta a gyöngyösi önkormányzat által működtetett ipari park vezetését, hogy különböző okok miatt eláll a gumiabroncsgyár létesítésétől.

[1] Az Önkormányzat több sürgetésünk és hiánypótlási felhívásunk ellenére hiányosan küldte meg az iratokat. A hiánypótlási felhívásunkban pontosan megjelölt iktatószámok ellenére a 2016. február 2-án a Polgármester részére küldött hiánypótlási felhívásunkra 2016. június 6-án beérkező iratok másolatának elemzése során megállapítottuk, hogy a 286/2012. valamint az 1027/2013. ügyszámú eljárások iratai közül a 286-79/2012.; 286-80/2012.; továbbá 1027-1/2013. és 1027-6/2013. alszámú iratokat az Önkormányzat ismét elmulasztotta megküldeni, továbbá nem küldte meg a 229/2014. ügyszámú eljárás iratait sem.

[2] http://mno.hu/gazdasag/visszaterhet-magyarorszagra-az-indiai-gumigyar-1209604

2008 végén ezt követően több település szándéknyilatkozatot tett a gumigyár befogadására, így Kazincbarcika, Ajka, Komló, Mezőkövesd, Záhony, Nagykanizsa, Kalocsa, Mosonmagyaróvár, Kapuvár, Polgár, Marcali, Körmend, Miskolc, Nyírbogdány és Békéscsaba is.[3]

A Financial Times napilap **2012. december 5-i számában** megjelent cikk szerint az Apollo Tyres új gyárát mégis Magyarországon tervezi létesíteni, az ekkori sajtónyilatkozatok szerint a már korábban is kijelölt Gyöngyösi Ipari Park területén, vagy pedig az ekkor még mezőgazdasági művelés alatt álló, Gyöngyöshalász község határában lévő földterületen.[4]

## II. Az Apollo Tyres gyár létesítési területének kijelölése Gyöngyöshalász külterületén, az ehhez kapcsolódó településrendezési, illetve környezeti vizsgálati és környezeti hatásvizsgálati eljárások, továbbá a kapcsolódó döntések kronologikus folyamata 2011-2015 között

Gyöngyöshalász Község Önkormányzatának Képviselő-testülete 2011. december 15-i ülésén 159/2011. (XII. 15.) számú határozatában (továbbiakban: Alaphatározat) hozott döntést arról, hogy a település M3-as autópálya csomóponttól délre eső külterületének az M3-as autópálya – Adácsi út – 0105/9 hrsz.-ú út – 0110 hrsz.-ú út – 0111/6 hrsz.-ú ingatlan – 0111/4 hrsz.-ú út – Külső-Mérges patak által határolt részterületén **ipari telephelyet** alakít ki, és ennek érdekében a kijelölt terület vonatkozásában módosítja a településrendezési eszközöket.

Gyöngyöshalász M3-as autópályától délre eső külterületi részén ipari park kialakítására, illetve az Apollo Tyres gumiabroncsgyár ipari telephelye céljára a településrendezési eszközök módosítására 2012., 2014., és 2015. években *három szakaszban* került sor.

Először azt tekintjük át, hogy az Alaphatározatot követően a településrendezési eszközök elfogadása, módosítása a vizsgálattal érintett terület tekintetében milyen konkrét lépésekben és folyamatban valósult meg.

Ezt követően a vázlatszerűen bemutatott folyamat egyes fázisaihoz kapcsolódóan a településrendezési eszközök elfogadását, illetve módosítását megelőző egyeztetési-véleményezési eljárásokat és az ezekhez kapcsolódóan lefolytatott stratégiai környezeti vizsgálati eljárásokat, ebben az érintett nyilvánosság részvételének, valamint a környezeti elemek védelmével összefüggő egyes kérdéseket tekintjük át.

1. Az Alaphatározat szerint **2012.** július 11-i ülésén a Képviselő-testület Gyöngyöshalász Község településszerkezeti tervéről szóló 71/2004. (XII. 16.) önkormányzati határozatot (TSZT.) módosította a 69/2012. (VII. 11.) önkormányzati határozatával (1TSZTmód.), amely a vizsgálattal érintett, korábban *mezőgazdasági általános* (Má) besorolású terület-felhasználás szerinti területeket *kereskedelmi szolgáltató, gazdasági* (Gksz) besorolásúra módosította.

Ugyanezen az ülésén fogadta el Gyöngyöshalász Község Önkormányzatának Képviselő-testülete Gyöngyöshalász Község Helyi Építési szabályzatáról szóló 14/2012. (VII. 11.) rendeletét (a továbbiakban: HÉSZ) az ahhoz kapcsolódó Szabályozási Tervvel (a továbbiakban: SZT) együtt.

A településrendezési véleményezési eljárás részterületre, vagyis az Alaphatározat szerint az ipari park céljára átsorolandó, M3 autópályától délre eső tervezési területhez (továbbiakban: tervezési terület) kapcsolódóan indult meg 2012. február 27-én, azonban a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal Építésügyi Hivatal Állami Főépítésze (továbbiakban: állami főépítész) előzetes véleményezési szakaszban tett állásfoglalásában kifejtette, hogy „A módosítás során szükséges a vonatkozó Helyi Építési Szabályzat teljes körű felülvizsgálatát is elvégezni az időközben hatályba lépett magasabb rendű jogszabályokkal való összhang megteremtése és azok érvényesülése érdekében.”.

Ennek alapján a Képviselő-testület a TSZT-t az eredeti tervek szerinti részterületre módosította (1TSZTmód.) ugyanakkor a HÉSZ-t és az SZT-t alaprendeletként, a település egész területére kidolgozott tervezet alapján fogadta el, egyidejűleg hatályon kívül helyezve a korábbi, Gyöngyöshalász Község Önkormányzat Képviselő-testülete Gyöngyöshalász község Szabályozási tervéről és helyi építési szabályzatáról szóló 20/2004. (XII. 16.) számú rendeletet.[5]

[3] http://greenfo.hu/hirek/2008/08/19/tobb-telepulesnek-is-kell-a-gumigyar_1219128727
[4] http://mfor.hu/cikkek/vallalatok/Megis_hazankba_johet_az_indiai_gumigyarto_.html
[5] HÉSZ 23. §

A HÉSZ 1.1. Melléklete tartalmazza Gyöngyöshalász Község közigazgatási területére szóló Szabályozási tervet, 1.2. Melléklete pedig Gyöngyöshalász Község M3 autópályától délre eső területére szóló szabályozási tervet, amely szerint az itt körülhatárolt külterületi területrész korábbi szabályozás szerinti, ***beépítésre nem szánt*, mezőgazdasági általános (Má)** területi besorolása ***beépítésre szánt* kereskedelmi szolgáltató, gazdasági terület (Gksz2, Gksz3) besorolásra változott**.

Lényeges rámutatnunk arra, hogy a tervezési területet érintő átsorolás még nem tette lehetővé a területen ipari telephely kialakítását, mert a régi TelepKr. 2. § (2) bekezdés b) pont ba) alpontja szerint telepengedély-köteles ipari telephely kialakítására csak az OTÉK 20. §-a szerinti ipari területen van lehetőség. A területen található, elővásárlási joggal/kisajátítással érintett ingatlanok hrsz-jegyzékét a HÉSZ 3.2./3.3. melléklete tartalmazza.[6] Az M3 autópályától délre eső fejlesztési kereskedelmi, szolgáltató, gazdasági területre a HÉSZ 23. §-a állapít meg sajátos előírásokat. A HÉSZ elfogadását megelőzően, a településrendezési eszközök véleményezési-egyeztetési eljárásához kapcsolódóan az Önkormányzat a település egészére készülő településrendezési eszközökhöz az SKVr. 1. melléklete szerint kötelező stratégiai környezeti vizsgálatot folytatott, amelynek eredményeit a 2012. áprilisi **Környezeti értékelés** tartalmazza. A HÉSZ és SZT 2012. áprilisi Egyeztetési Anyagának részeként, az Alátámasztó munkarészek között a tervezési terület vonatkozásában régészeti **örökségvédelmi hatástanulmány** is készült. A területen található régészeti lelőhelyek listáját az elfogadott HÉSZ a Nemzetközi, illetve országos jelentőségű értékeiről szóló 1. függelékében az 1.2. pont alatt tartalmazza.

2. A vizsgált folyamat második szakaszában, **2014** márciusában a HÉSZ-t módosította a 9/2014. (III. 26.) önkormányzati rendelet **(MódR1.)**.

A MódR1. a HÉSZ 1.2. mellékletében szereplő Szabályozási tervet, valamint ezzel összefüggésben a HÉSZ 3.2./3.3. mellékletében szereplő helyrajzi számok jegyzékét *további 10 hrsz-szel*[7] *egészítette ki*.

2.1. Időben közvetlenül ehhez a fázishoz kapcsolódik, hogy a **Kormány** a Gyöngyöshalász község külterületén fekvő, egyes ipari-gazdasági övezetbe tartozó földrészletek beruházási célterületté nyilvánításáról szóló 1283/2014. (IV. 30.) Korm. határozattal[8] (1Korm.Hat.), majd ezt visszavonva, egyidejűleg e korábbi határozatában foglalt hrsz.-ek szerinti területet a 0107/4. hrsz.-ú ingatlannal is kiegészítve, valamint **a célterületen ipari telephely kialakításának lehetőségéről döntést hozva a 1407/2014. (VII. 18.) Korm. határozattal (a továbbiakban: 2KormHat.) beruházási célterületté nyilvánította**. A beruházási célterületté nyilvánítás a község településrendezési eszközeiben kijelölt tervezési terület egy részét érintette.

2.2. Az Apollo Tyres Hungary Kft. 2014. április 25-én benyújtott céltámogatási kérelme, az azt követően benyújtott foglalkoztatási támogatás és adókedvezmény iránti kérelme alapján 2014. június 27-én iktatott elektronikus bejelentésük útján a magyar hatóságok az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés (EUMSZ) 108. cikkének (3) bekezdése alapján tájékoztatták a Bizottságot arról, hogy 2014. június 30-án kizárólag a Bizottság jóváhagyása esetén biztosítható, regionális támogatást szándékoznak nyújtani az Apollo Tyres (Hungary) Kft. számára. Magyarország 2014. július 28-án kiegészítő információkat nyújtott be, amelyek tartalmazták az aláírt ösztönző megállapodás és a magyar hatóságok arról küldött megerősítő leveleinek másolatát, hogy a további részletes vizsgálat tárgyát képező beruházási projekt elvben jogosult.[9]

2014. szeptember 5-én a Bizottság SA.38986 számú határozatában úgy döntött, hogy a Magyarország által az Apollo Tyres (Hungary) Kft. részére diszkontált értéken 28 963,553 millió HUF, 21,64 % BTE támogatási intenzitás mellett nyújtott támogatás az EUMSZ 107. cikke (3) bekezdésének a) pontja értelmében *összeegyeztethető a belső piaccal*.

A Bizottság Határozatát Hivatalos Lapjában 2014. november 21-én tette közzé.[10]

---

[6] 0105/10, 0105/11, 0105/12,0105/13, 0105/14, 0105/15, 0105/16, 0105/18, 0107/1, 0107/3, 0107/4, 0107/5, 0107/6, 0111/3, 0111/7, 0111/8, 0111/8, 0111/10, 0111/11, 0111/12, 0111/13

[7] 0107/7, 0107/8, 0107/9, 0107/10, 0107/11, 0107/12, 0107/14, 0113/1, 0113/2,0113/3

[8] 0105/2, 0105/10, 0105/11, 0105/12, 0105/13, 0105/14, 0105/15, 0105/16, 0105/17, 0105/18, 0106, 0107/1, 0107/3, 0110, 0111/7, 0111/8, 0111/9, 0111/10, 0111/11, 0111/12, 0111/13 hrsz.-ek

[9] http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/253330/253330_1591102_127_2.pdf

[10] http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2014:418:FULL&from=EN

2.3. A 2KormHat. elfogadásával egyidejűleg, 2014. július 18-án hirdette ki a Kormány a Gyöngyöshalászon megvalósuló ipari telephely kialakításával összefüggő közigazgatási hatósági ügyek nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű üggyé nyilvánításáról és az eljáró hatóságok kijelöléséről szóló 177/2014. (VII. 18.) Korm. rendeletet. (GyhKr.).

2.4. 2014. október 10-én hirdette ki a Kormány az Apollo Tyres Hungary Kft. Gyöngyöshalászon megvalósuló beruházásával összefüggő közigazgatási hatósági ügyek nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű üggyé nyilvánításáról és az eljáró hatóságok kijelöléséről szóló 259/2014. (X. 10.) Korm. rendelet (ApolloKr.).

Meg kell említenünk, hogy az ApolloKr. 1. § (1) bekezdésében a gumiabroncsgyár fejlesztési területe a hrsz.-ek egybevetése alapján részben eltér a 2KormHat.-ban kijelölt beruházási célterülettől: megállapítható, hogy a 2KormHat.-ban megállapított hrsz.-ek közül az ApolloKr.-ben *nem szerepel* a 0105/2. és a 0110. hrsz.-ú ingatlan, illetve *szerepel* a 0110/2. hrsz-ú.

3. A Harmadik szakaszban[11] az eljárások kronológiáját érintő további fejlemény, hogy 2014. negyedik negyedévében az Apollo Tyres (Hungary) Kft. kérelme alapján folyamatban volt a környezeti hatásvizsgálati eljárás az Észak-Magyarországi Környezetvédelmi és Természetvédelmi Felügyelőségen (a továbbiakban: Felügyelőség), amelyben a **környezetvédelmi engedélyt**[12] a Felügyelőség 2014. december 9-én adta meg és az december 29-én emelkedett jogerőre.

A Képviselő-testület **2014. november 18**-i ülésen[13] fogadta el a 120/2014. (XI. 18.) határozatát **(2ÖH.)**, amely felhatalmazta a polgármestert az M3-as autópályától délre eső telephely kereskedelmi gazdasági szolgáltató terület-felhasználási besorolásának ipari gazdasági besorolásúra való módosítása érdekében a településszerkezeti-terv és a településrendezési eszközök módosításához szükséges előkészítő intézkedések megtételére. A 2ÖH ezen kívül a Partnerségi Egyeztetés Szabályzatát tartalmazta a településrendezési eszközök módosításához kapcsolódóan, amelyben a település külterületén a 0105/10, 0105/11, 0105/12,0105/13, 0105/14, 0105/15, 0105/16, 0105/18, 0107/1, 0107/3, 0107/4, 0110/2, 0111/7, 0111/8, 0111/8, 0111/10, 0111/11, 0111/12, 0111/13 hrsz-ú ingatlanok tulajdonosait nevesíti Partnerként.

E határozat alapján a 2014. november végén indult tárgyalásos eljárás eredményeként végül **2015 januárjában** került sor Gyöngyöshalász község településrendezési eszközeinek második módosítására.

3.1. A 2ÖH. szerint a Képviselő-testület egyfelől ismét módosította a község településszerkezeti tervét az 1/2015. (I. 22.) önkormányzati határozattal (2TSZTmód.).

A 2TSZTmód. 2/b. melléklete szerint a V1 terület terület-felhasználása a korábbi „Gksz kereskedelmi, szolgáltató, gazdasági terület"-ről „Gipe - egyéb ipari gazdasági terület"-re módosult.

3.2. Ezzel egyidejűleg került sor az Új határozat szerint a HÉSZ módosítására is a 2/2015. (I. 23.) önkormányzati rendelettel (MódR2.).

A MódR2. a HÉSZ-t kiegészítette a 23/A. §-al, amely az egyéb ipari gazdasági területre vonatkozó általános előírásokat tartalmazta, valamint a vizsgálattal érintett, M3-as autópályától délre eső fejlesztési egyéb ipari gazdasági területre vonatkozó sajátos előírásokat tartalmazó 23/B. §-al.

A MódR2. elfogadását megelőzően a tervezési területre a Felügyelőség véleménye nyomán 2014 decemberében ismételt környezeti vizsgálatot folytatott le az Önkormányzat.

---

[11] A vizsgálatunk folyamán észleltük, hogy a HÉSZ 1.2. mellékletében megállapított SZT szerinti tervezési területen található, Gksz övezethez tartozó ingatlanok közül a 0107/5, 0107/6, 0107/7 és a 0107/8 hrsz.-ú ingatlanok tekintetében Gyöngyöshalász Község Önkormányzatának Képviselő-testülete 92/2015. (XII. 17.) számú határozatával (3ÖH.) a településrendezési eszközök módosításához szükséges intézkedések megtételére adott felhatalmazást a polgármester részére, amely ingatlanok területét a Kormány a Gyöngyöshalász külterületén fekvő, egyes ipari-gazdasági övezetbe tartozó földrészletek beruházási célterületté nyilvánításáról szóló 1802/2015. (XI. 10.) Korm. határozatával beruházási célterületté, a Gyöngyöshalászon megvalósuló ipari telephely létesítésével összefüggő közigazgatási hatósági ügyek nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű üggyé nyilvánításáról szóló 453/2015. (XII. 28.) Korm. rendelettel pedig nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű üggyé nyilvánított. Vizsgálatunk során nem térünk ki külön a tervezési terület ezen részére, azonban vizsgálatunk megállapításai analóg módon vonatkoztathatóak a tervezési terület ezen részére is.

[12] 15462-38/2014.

[13] http://www.gyongyoshalasz.hu/sites/default/files/2014.11.18..pdf

**III. Az Alaphatározat nyomán induló 2012. évi településrendezési véleményezési-egyeztetési eljárás és az azzal összefüggésben folytatott stratégiai környezeti vizsgálati eljárás az Önkormányzat által megküldött iratanyag alapján**

1. A község polgármestere 2012. február 27-én tájékoztatta[14] az érintett önkormányzatokat, valamint a jogszabályban meghatározott államigazgatási szerveket az Önkormányzat rendezés alá vont, tervezési területtel kapcsolatos, Alaphatározatban rögzített célkitűzéseiről, illetve a megindult településrendezési eljárásról, kérve a megkeresett szervektől a nyilvántartásuk részét képező, rendezés alá vont területtel kapcsolatos adatok, valamint a hatáskörükbe tartozó, jogszabályokon alapuló követelmények érvényre juttatása feltételeinek ismertetését. Ugyancsak 2012. február 27-én kelt levelében[15] a polgármester megkereste a környezet védelméért felelős szerveket is, annak érdekében, hogy a településrendezési eszközök módosításával kapcsolatosan, annak várható környezeti hatása alapján a környezeti vizsgálat szükségességéről, illetve annak tematikájáról véleményt nyilvánítsanak. A Polgármester a településrendezési eszközök módosítását előkészítő cég részére küldött levele[16] szerint az Önkormányzat a módosítást a tervezési területen 3-5 cég betelepítésének érdekében határozta el, amelyhez a terület ipari-kereskedelmi övezeti besorolása szükséges. Az alábbiakban a panasz alapján elsődlegesen a településrendezési eszközök elfogadásához kapcsolódó *stratégiai környezeti vizsgálati eljárás (a továbbiakban: SKV)* folyamatát tekintjük át részletesen, míg magát a *településrendezési egyeztetési-véleményezési eljárást* azon vonatkozásaiban ismertetjük kiegészítőleg, amelyek az elsődlegesen vizsgált SKV eljárás, illetve a panaszban foglaltak szempontjából jelentőséggel bírnak. A 2012 februárjában meginduló településrendezési eljárás az állami főépítész előzetes véleményezési szakaszban adott állásfoglalása szerint a település egészére készülő HÉSZ alaprendelet elfogadását előzte meg, jóllehet az 1TSZTmód. csak a tervezési területre készült, és sajátos településrendezési célként hangsúlyosan és önállóan megjelenik a HÉSZ 1.2. mellékletében és másutt az M3-as autópályától délre eső ipari park kialakítása. *A 2012-ben lefolytatott településrendezési egyeztetési-véleményezési eljárás és a hozzá kapcsolódó, párhuzamos SKV megindulása és folyamata*

1.1. A polgármester megkeresése alapján az állami főépítész 2012. március 6-án kelt válaszában[17] felhívta az Önkormányzat figyelmét arra, hogy környezeti vizsgálat lefolytatása mindig kötelező arra a tervre, programra, amely az ipar számára készül, továbbá az örökségvédelmi hatástanulmány készítése is kötelező a településrendezési eljárás során.

A Bükki Nemzeti Park Igazgatóság (a továbbiakban: NPI) a stratégiai környezeti vizsgálat szükségességéről szóló nyilatkozata[18] szerint az NPI arra való tekintettel javasolta a környezeti vizsgálat lefolytatását, hogy a Külső-Mérges-patak vízfolyása és az azt övező gyepterületek a tervezési terület határán vannak, időszakosan védett növény- és állatfajok élőhelyét, valamint szaporodó táplálkozási területét biztosítva. A településrendezési terv módosításával kapcsolatos álláspontjáról szóló levelében[19] az NPI javasolta, hogy a védett növény és állatfajok élőhelyének védelme érdekében a Külső-Mérges-patak mederszélétől 50 méter távolságon belül építmények, épületek elhelyezését kizáró szabályozás szülessen. Az NPI véleményét és javaslatait a Környezeti Értékelés 2012. áprilisi egyeztetési anyaga (továbbiakban: Környezeti értékelés) 3. oldalán 1.3. pontban a környezet védelméért felelős szervek véleményét összefoglaló táblázatban megfelelően rögzítette. Az Észak-Magyarországi Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség (a továbbiakban: Felügyelőség) az önkormányzat mindkét megkeresésére álláspontját egyaránt 2012. március 24-én kelt levelében[20] fejtette ki, amelyben a stratégiai környezeti vizsgálat lefolytatását nem tartotta szükségesnek a településrendezési eszközök módosításához kapcsolódóan. (Megjegyzendő, hogy a Felügyelőség nemleges álláspontja nem jelenik meg a Környezeti Értékelés 3. oldalán 1.3. pontban a környezet védelméért felelős szervek véleményét összefoglaló táblázatban.)

---

[14] 286-1/2012. **Előzetes véleménykérés** Gyöngyöshalász Község településrendezési eszközeinek – Településszerkezeti Tervének, Szabályozási Tervének és Helyi Építési Szabályzatának – részterületre szóló módosításához

[15] 286/2012.

[16] 286-4/2012.

[17] IV-D/341-3/2012. (286-6/2012. az iratok között)

[18] 286-7/2012.

[19] I-130/6/2012. (286-8/2012 az iratok között).

[20] ÉMI KTVF 6591-3/2012. ügyiratszámú véleménye

A Heves Megyei Kormányhivatal Népegészségügyi Szakigazgatási Szerve (továbbiakban: Népegészségügyi hatóság) *javasolta*[21] *környezeti vizsgálat lefolytatását* a megküldött tematika szerint a településrendezési eszközök módosításához, az átsorolandó területen folytatott gazdasági tevékenység esetleges humán-egészségügyi kockázataira tekintettel.

A Heves Megyei Kormányhivatal Növény- és Talajvédelmi Igazgatósága (továbbiakban: Talajvédelmi hatóság) egyfelől *a településrendezési véleményezési eljárásban* adott talajvédelmi véleményében[22] talajvédelmi szempontból környezeti vizsgálat lefolytatását *nem tartotta szükségesnek*.

A Talajvédelmi hatóság az SKV eljárásban megküldött véleményében[23] megismételte a környezeti vizsgálattal kapcsolatos nemleges álláspontját, és arról is tájékoztatta az önkormányzatot, hogy „mivel a tervezett módosítás termőföldet is érint, a további terveket a Tft. III. fejezetének előírása szerint kell elkészíteni. (…) Ha a talajfelszín megbontása meghaladja a 400 m2-t, ez szükségessé teszi a humuszos talajréteg mentését megalapozó talajvédelmi terv benyújtását is."

A vizsgált eljárásokban a földhivatalok közül *a településrendezési eszközök módosítására irányuló véleményezési eljárásban* a Heves Megyei Kormányhivatal Földhivatala (a továbbiakban: Földhivatal), míg a településrendezési eljárással összefüggő *környezeti vizsgálati eljárásban* a Heves Megyei Kormányhivatal Földhivatala Gyöngyösi Körzeti Földhivatala (továbbiakban: Körzeti földhivatal) vett részt a környezet védelméért felelős szervként.[24]

A Körzeti földhivatal környezeti vizsgálat lefolytatását *nem tartotta szükségesnek*, ugyanakkor *felhívta a figyelmet* arra, hogy az övezeti besorolás változtatással érintett terület jelentős részben *átlagosnál jobb minőségű*, szántó művelési ágú 2. és 3. minőségi osztályú *termőföld*, így a tervezett beruházásoknál figyelemmel kell lenni arra, hogy termőföldet más célra csak kivételesen – elsősorban a gyengébb minőségű termőföld igénybevételével – lehet felhasználni.[25]

A Borsod-Abaúj-Zemplén Kormányhivatal Kulturális Örökségvédelmi Irodája (továbbiakban: Örökségvédelmi hatóság) válasza[26] szerint örökségvédelmi szempontból a környezeti hatásvizsgálat lefolytatását nem tartotta szükségesnek, ugyanakkor szükségesnek tartotta örökségvédelmi hatástanulmány elkészítését. Az e tájékoztatásban kifejtettek szerint „Különösen fontos a terület régészeti érintettségének tisztázása, miután a módosítással érintett területeken Gyöngyöshalász 1-Encspuszta (azonosító: 49701) Gyöngyöshalász-Külső-Mérges-patak (azonosító: 49703) néven ismert, nyilvántartott régészeti lelőhelyek találhatók. A régészeti nyilvántartás adatai szerint 49701 szám alatt nyilvántartott, részben feltárt lelőhelyen – egyebek mellett – Árpádkori kőépület (talán templom) romjai találhatóak."

1.2. A **polgármester** 2012. április 16-án **tájékoztatáskérés**sel kereste meg a Körzeti földhivatalt arra vonatkozólag, hogy a településrendezési eszközök tervezett módosításával érintett földterület a környező földterülethez viszonyítva eltérő minőségi osztályba tartozik-e.[27]

**A Körzeti földhivatal válaszában** arról tájékoztatta a polgármestert, hogy a megkereséséhez mellékelt térképvázlaton kijelölt terület művelési ága és minőségi osztálya a környező termőföldekkel részben egyező a szántó 2. és 3. minőségi osztály tekintetében és csak a földrészletekben az adott minőségi osztályhoz tartozó területnagyság tekintetében tér el, **ugyanakkor a környező ingatlanokban szántó 4. és 5. minőségi osztályú termőföld is van**.[28]

*A 2012-es településrendezési egyeztetési-véleményezési eljáráshoz kapcsolódó SKV Környezeti értékelése*

2. *Az Önkormányzat* a megkeresett szervek véleményére figyelemmel a településrendezési eszközök (TSZT és HÉSZ) módosításhoz kapcsolódó *környezeti vizsgálat lefolytatásáról döntött*, és a polgármester az elfogadott tematika szerint elkészített környezeti vizsgálat egyeztetési anyagát 2012. április 27-én küldte meg a környezet védelméért felelős szervek részére.[29]

---

[21] X-R-058/00236-2/2012. (286-20/2012. számon az önkormányzat iratanyagában.)
[22] X-F-1/369-1/2012. (286-11/2012. számon az önkormányzat iratanyagában.)
[23] X-F-1/371-1/2012. számú vélemény (286-12/2012. számon az önkormányzat iratanyagában)
[24] Ld. az önkormányzat iratanyagában 286-10/2012., 286-19/2012. számú véleményeket és 286-55/2012. és 286-56/2012. számú, áttételről szóló végzéseket
[25] 10.046/2012. (286-19/2012. számon az önkormányzat iratanyagában)
[26] IV-P/801-3/2012. (286-34/2012 számon az önkormányzat iratanyagában)
[27] 286-33/2012.
[28] 10.060/2012. (286-38/2012. számon az önkormányzat iratanyagában)
[29] 286-39/2012.

Ezzel párhuzamos egyidejűségben a polgármester megküldte a Gyöngyöshalász község településrendezési eszközeinek az M3-as autópályától délre eső részterületre vonatkozó módosítása véleményezési anyagát a településrendezési eljárásban résztvevő szervek részére.[30]

A „Környezeti értékelés – Gyöngyöshalász Község M3 Autópályától délre eső területének településrendezési terv módosítása" című, 2012. áprilisi egyeztetési anyaga (a továbbiakban: *Egyeztetési Anyag*) Gyöngyöshalász Község 71/2004. (XII. 16.) határozattal elfogadott Településszerkezeti Tervének és 20/2004 (XII. 16.) önkormányzati rendelettel elfogadott Helyi Építési Szabályzatának és Szabályozási Tervének módosításához készült, amelynek célja egy új gazdasági terület megteremtésének előkészítése Gyöngyöshalász Község déli részén.[31]

Az Egyeztetési Anyag szerinti célnak megfelelő, tervezett terület-felhasználási módosulások: V1 általános mezőgazdasági terület (Má) kereskedelmi szolgáltató gazdasági terület (Gksz), a V2 általános mezőgazdasági terület (Má) védelmi rendeltetésű erdőterület (Ev) és V3 általános mezőgazdasági terület (Má) természetközeli terület- nádas tervezett besorolást kap.[32]

Az Egyeztetési Anyag 1.4. **Az érintett nyilvánosság meghatározásáról** szóló alfejezete rögzíti, hogy a várható környezeti hatások elsősorban Gyöngyöshalász község területét, lakosságát, valamint a módosítási területen tulajdonnal rendelkező természetes és jogi személyeket érintik. Az érintettek tájékoztatását, illetve a velük folytatott egyeztetéseket az Önkormányzat végzi. [33]

Az e fejezetben kifejtettek szerint Gyöngyöshalász Község Önkormányzat Képviselő-testületének az önkormányzat rendeleteinek előkészítésében való társadalmi részvétel szabályairól szóló 7/2012. (II. 14.) rendelete szerint az egyeztetés formái: 1. az önkormányzat hivatalos honlapján megadott elérhetőségen keresztül biztosított véleményezés; 2. más személyek, intézmények és szervezetek által történő közvetlen véleményezés.

Az Egyeztetési Anyagban foglaltak szerint „A társadalmi egyeztetés önkormányzati rendelet szerinti lefolytatása a terv – a rendelet tervezett – későbbi fázisában válik szükségessé. A javasolt tervről az önkormányzati képviselők tervezői prezentáció formájában kaptak tájékoztatást. Az érintettek érdekei képviseleti úton jutottak el a tervezőkhöz. A településrendezési terv módosításáról az önkormányzat a helyi kábeltévé csatornán keresztül, a helyi „Képújságon" tájékoztatta a lakosságot."[34]

Az Egyeztetési Anyag **2. A terv, illetve program és a kidolgozásukkor vizsgált változatok rövid ismertetése** című fejezetében a 2.2. pont „A terv, illetve program összefüggése más releváns tervekkel, illetve programokkal" alfejezetben a tervezett módosításnak Heves Megye Területrendezési Tervével (Megyei TRT) való összefüggéseit, továbbá a 2009-2014. közötti időszakra szóló Nemzeti Környezetvédelmi Programról szóló 90/2009. (XII. 9.) OGY határozattal (továbbiakban: NKP II.), valamint Heves Megye Környezetvédelmi Programjával (továbbiakban: HMKP) való összefüggéseinek értékelését tartalmazza. A Megyei TRT vonatkozásában a Környezeti értékelés rögzíti, hogy a megfeleltetés a településrendezési eszközök egyezetéséhez készülő Egyeztetési anyag alátámasztó munkarészében megtörtént, ezért annak megismétlése szükségtelen. Az NKP II-vel való összehasonlításban a Környezeti értékelés rögzítette, hogy a megfeleltetést az NKP II. 5. Tematikus akcióprogramok fejezete alapján vizsgálták meg. „A javasolt tervmódosítás egy zöldmezős beruházás lehetőségét teremti meg. Ezzel szemben az **NKP II. a takarékos területfelhasználást, a barnamezős területek újra-használatának előtérbe helyezését tűzi ki célul.** Ezért a tematikus akcióprogramok között nem kerültek megfogalmazásra a zöldmezős gazdasági területfejlesztések esetére javasolt környezeti szempontú célok, intézkedések."[35] A Környezeti értékelés 2.2. pontjában a HMKP-val kapcsolatosan azt rögzítette, hogy a terv készítésének idején **Heves megye nem rendelkezett aktualizált környezetvédelmi programmal**. A megyei önkormányzat 2005-ben foglalkozott utoljára a Programmal a 85/2005. (VIII. 26.) közgyűlési határozatban.

[30] 286-40/2012. és 286-41/2012.
[31] Ld. Egyeztetési Anyag 7. oldal 2. A terv, illetve program és a kidolgozásukkor vizsgált változatok rövid ismertetése c. fejezetet
[32] Ld. Egyeztetési Anyag 7. oldalán a 2. A terv, illetve program és a kidolgozásukkor vizsgált változatok rövid ismertetése c. fejezetben foglalt táblázatot
[33] Ld. Egyeztetési Anyag 5. oldal
[34] Egyeztetési Anyag 6. oldal
[35] Egyeztetési Anyag 13-14. oldal.

**A Környezeti értékelés 2.3. A változatok rövid ismertetése, a változatok közötti választás indokai** című alfejezetében azt is rögzítette, hogy „Klasszikus értelemben vett **tervváltozatok** a településrendezési terv esetében **nem készültek**. A tervezési folyamat egyes szakaszai értelmezhetők úgy is, mint tervváltozatok, azonban ezek a tervezési fázisok jellemzően a rendelkezésre álló információk generálta tervmódosításokból fakadnak. (…) a településrendezési terv készítése során a tervezőknek nem volt lehetőség a tervezési területen kívülre tekinteni, azonban a kijelölt hely infrastrukturális adottságai miatt kedvezőnek tekinthető."[36]

Az Egyeztetési Anyag **„Régészet"** című fejezete a 45-49. oldalon a tervezethez kapcsolódó **örökségvédelmi hatástanulmányt** tartalmazza, az örökségvédelmi hatóság előírása szerint.

Az örökségvédelmi hatástanulmány G/1. Vizsgálat c. fejezetében foglaltak szerint „A vizsgált módosítási területen a korábbi kutatások, adattári adatok vizsgálata és a helyszíni szemle alapján öt azonosított helyszínről található adat. A terület közelében található(*ak*) még a KÖH 49338, 49703 lelőhelyek is."

A tervezési területen található öt azonosított régészeti lelőhely részletes bemutatása[37] szerint a 1. Lelőhely a Gyöngyöshalász – Bótaföld, 49702 KÖH azonosító számú, általános védettségű lelőhely, kora: őskor, bronzkor. Kisebb bronzkori településre utaló leletek kerületek elő 1995-96-ban az M3-as autópálya terepbejárásakor, valamint a 2012. évi helyszíni szemle alkalmával megkutatott, a KÖH nyilvántartáshoz képest nagyobb, 100x75 méter kiterjedésű területen.

A további lelőhelyeket a tervezési területen az örökségvédelmi hatástanulmányt megalapozó 2012. évi helyszíni szemle azonosította, ezek korábban a régészeti nyilvántartásban nem szerepeltek.

A 2-4. Lelőhelyeken (Gyönygyöshalász – Galagonyás-dűlő I-III. néven) római-kor (szarmata) településre utaló leleteket tárt fel a helyszíni szemle.

Az 5. Lelőhely neve Gyöngyöshalász – Galagonyás-dűlő IV., a tervezési területen belül a 0111/10,11,17,18,19 hrsz.-ú ingatlanok területén található, középkori korbesorolású, ahol a 2012. évi helyszíni szemle alkalmával „a patak közelében egy 50 méter átmérőjű területen épületre, esetleg templomra utaló középkori faragott kövek kerültek elő."[38]

Az Egyeztetési Anyag Örökségvédelmi hatástanulmány című fejezete G/3. Hatásvizsgálat című alfejezete a régészeti lelőhelyeket érintő módosítások tekintetében 1. pontban a Kereskedelmi-gazdasági (GKSZ) terület vonatkozásában rögzítette, hogy „A tervezett GKSZ terület érinti és veszélyezteti a helyszíni szemle során megfigyelt 3,. 4., 5. számú régészeti lelőhelyeket. A későbbi tervezések során a lelőhelyek elkerülésére kell törekedni. Amennyiben ez nem lehetséges, akkor a lelőhelyek veszélyeztetettségének pontos megállapításához próbafeltárást kell végezni, amely alapján meghatározható a megelőző feltárás szükségessége.

Azonban az 5. lelőhely esetében, amennyiben a területen valóban kőépület maradványa található, akkor azt feltétlenül el kell kerülni, valamint annak megőrzéséről gondoskodni kell."[39]

Az Örökségvédelmi hatástanulmány G/4. Összefoglalás című fejezete „A tervezett változások hatás" című részében ismét rögzíti, hogy „Amennyiben az 5. lelőhelyen megtartandó kőépület található, akkor azt feltétlenül el kell kerülni és meg kell őrizni."[40]

*A 2012-es településrendezési egyeztetési-véleményezési eljárás egyes környezetvédelemmel összefüggő aspektusai*

3. A **Földhivatal** a településrendezési egyeztetési-véleményezési eljárás során 2012. május 25-én a polgármester részére megküldött véleményében[41] megállapította az ingatlan-nyilvántartásból, hogy „Gyöngyöshalász külterületének szántó művelési ágban nyilvántartott termőföldjei átlagosan 31,04 AK/ha, gyep (legelő) művelési ágban nyilvántartott termőföldjei átlagosan 17,58 AK/ha kataszteri tiszta jövedelműek." Ennek alapján kifejtette, hogy „**A más célra felhasználni tervezett termőföldek nagy része az átlagosnál jobb minőségű**. Ezen termőföldek igénybevételekor nagyon fontos figyelembe venni a jogszabályi előírásokat, az átlagosnál jobb minőségű termőföldek **más célú felhasználásának tervezését nem javaslom**."

---

[36] Ld. Egyeztetési Anyag 14. oldal 2. A terv, illetve program és a kidolgozásukkor vizsgált változatok rövid ismertetése c. fejezetet

[37] Ld. Egyeztetési Anyag 46. oldal „A tervezési területen lévő régészeti lelőhelyek részletes bemutatása"

[38] Ld. Egyeztetési Anyag 47. oldal

[39] Ld. Egyeztetési Anyag 48. oldal G/3. 1.

[40] Egyeztetési Anyag 49. oldal G/4.

[41] 10.130/2012. sz. levél (286-67. számon az önkormányzat iratanyagában)

A **polgármester** 2012. június 28-án azzal a **kérelemmel fordult a Körzeti földhivatalhoz**, hogy vizsgálják felül azt, hogy településrendezési eszközök módosításának tervével érintett tervezési területtel érintett **termőföldek minőségi osztálya milyen módon változtatható meg**.[42]

A **Körzeti földhivatal** a kérelem alapján arról tájékoztatta a polgármestert, hogy a Gyöngyösi Körzeti Földhivatal 2012. július 10-én az érintett földrészleteken helyszíni szemlét tartott, ellenőrizte a beadvány tárgyát képező földrészletek művelési ágát és jellemző tulajdonságait. Megállapítható, hogy **az érintett ingatlanok minőségi osztályát** a tulajdoni lapok és az ingatlan-nyilvántartási térkép helyesen tartalmazza, annak **megváltoztatására okot adó körülmény nem merült fel**.[43]

4. Az Egyeztetési anyag környezetvédelmi relevanciájú részei közül ki kell emelni a HÉSZ-tervezet 5. függelékét, amely 3.1. Magyarországon őshonos fa- és cserjefajok kivonatos jegyzékét tartalmazza, valamint a 3.2. Tájidegen (ivazív) fajok jegyzékét.[44]

Az Alátámasztó munkarészek között a C/2. Területrendezési tervek és településszerkezeti terv összhangja című fejezet az OTrT tekintetében rögzíti, hogy Heves Megye Területrendezési Tervéről szóló 12/2005. HMÖ rendelet (HMTrT) módosítását Heves Megye Közgyűlése 10/2010. (v. 7.) HMÖ rendeletével 2010. május 7-i ülésén elfogadta, ezáltal a térségi tervet az OTrT-nek megfeleltette. Ennek folytán Gyöngyöshalász Község településszerkezeti tervének módosítását – a térségi területfelhasználási kategóriák tekintetében – kizárólag Heves Megye Területrendezési Tervével kell összevetni. Az OTrT igazolásának a feladata a tervezőket nem terheli, hiszen azt a megyei terv tervezői megtették.

A HMTrT-vel való összhang tekintetében az Egyeztetési anyag rögzíti, hogy a tervezési terület és környezete mezőgazdasági térség megyei terület-felhasználási kategóriába tartozik, a megyei területfelhasználási kategóriákra az OTrT-ben előírt arányokat a terv teljesítette, a térségi övezetek elemzése alapján pedig országos ökológiai hálózat övezete a tervezési területet nem érinti, **kiváló termőhelyi adottságú erdő övezete** a tervezési területet **érinti**, azonban az érintett területet a terv **védelmi rendeltetésű erdőterületbe sorolta**. Kiemelten érzékeny felszín alatti vízminőség-védelmi terület övezete a tervezési területet nem érinti.[45]

Az Egyeztetési anyag szerint Gyöngyöshalász Község módosított településszerkezeti terve Heves Megye területrendezési Tervi előírásainak megfelel.[46]

*A településrendezési eszközök elfogadása*

5. A TSZT, a HÉSZ és az SZT 2012. július 20-án a véleményezési eljárásban résztvevő szervek részére megküldött jóváhagyott, Gyöngyöshalász Község Önkormányzat Képviselő-testülete által elfogadott, majd az önkormányzat honlapján közzétett anyaga a módosított terv részeként környezeti értékelést nem tartalmaz.[47]

A HÉSZ 1. függelékében a régészeti lelőhelyek listáját, típusát (település, épület) és korát (őskor, bronzkor, római szarmata kor, középkor) a lelőhelyekhez kapcsolódó hrsz.-eket a közzétett rendelet az örökségvédelmi hatástanulmányban foglaltaknak megfelelően, hiánytalanul tartalmazza.

### IV. A HÉSZ első módosítása 2014. áprilisában (MódR1.)

Ahogy korábban bemutattuk, 2014 márciusában a MódR1. a HÉSZ 3.2./3.3. mellékletében szereplő helyrajzi számok jegyzékét *további 10 hrsz-szel*[48] *egészítette ki*. Ez a módosítás változatlanul hagyta ezen ingatlanok területeinek HÉSZ szerinti besorolását, csupán a tervezett gumiabroncs gyár leendő telephelyéül szolgáló beruházási célterületet pontosította, illetve egészítette ki további ingatlanok területével.

---

[42] 286-75/2012.
[43] 10.109/2012. (286-79/2012. számon az önkormányzat iratanyagában)
[44] Egyeztetési anyag 22-23. oldal
[45] Egyeztetési anyag 32-33. oldal
[46] Egyeztetési anyag 35. oldal
[47] 286-81/2012. és 286-82/2012.
illetve ld. http://www.gyongyoshalasz.hu/sites/default/files/14_2012.%20(VII.11.)%20H%C3%89SZ.pdf
[48] 0107/7, 0107/8, 0107/9, 0107/10, 0107/11, 0107/12, 0107/14, 0113/1, 0113/2,0113/3

A HÉSZ és az SZT módosítására irányuló egyszerűsített településrendezési egyeztetési eljárás Gyöngyöshalász Község Önkormányzatának Képviselő-testülete Gyöngyöshalász Község településrendezési eszközeinek módosításáról szóló 72/2013. (VIII. 15.) önkormányzati határozata alapján 2013. szeptember 13-án indult meg: a Polgármester levélben kereste meg az érintett államigazgatási szerveket annak érdekében, hogy a feladat- és hatáskörükbe tartozó követelményeket a levelekhez mellékelten megküldött Véleményezési anyag dokumentációjával összefüggésben állapítsák meg.[49][50]

A Földhivatal véleményében ismételten hangsúlyozta, hogy „A más célra felhasználni tervezett termőföldek között jelentős mértékben van átlagosnál jobb minőségű. Az ingatlan-nyilvántartásból megállapítottam, hogy Gyöngyöshalász község külterületén elhelyezkedő, szántó művelési ágban nyilvántartott termőföldjeinek átlagos kataszteri tiszta jövedelme 31,04 AK/ha, legelő művelési ágban nyilvántartott termőföldjeié pedig 17,58 AK/ha. A tervezési területen belül 2. és 3. osztályú, 38,2 Ak/ha és 33,9 Ak/ha kataszteri jövedelmű szántók, valamint 2. osztályú, 20,9 Ak/ha kataszteri tiszta jövedelmű legelő is van, melyek átlagosnál jobb minőségű termőföldek, ezért **ezen területek más célú felhasználásának tervezését nem javaslom**."[51] Továbbá véleményét akként rögzítette, hogy „A más célra felhasználni tervezett termőföldek nagy része az átlagosnál jobb minőségű. Ezen termőföldek igénybevételekor nagyon fontos figyelembe venni a jogszabályi előírásokat, az átlagosnál jobb minőségű termőföldek más célú felhasználásának tervezését nem javaslom." A Talajvédelmi Hatóság talajvédelmi véleményében az egyeztetési dokumentáció ellen talajvédelmi szempontból kifogást nem emelt, azt elfogadásra javasolta.[52] A korábbiak alapján lényeges, hogy a Bükki NPI véleményében arról tájékoztatta az Önkormányzatot, hogy a Szabályozási Tervlapon a Külső-Mérges patak védelme érdekében szereplő építési tilalommal érintett terület határvonalával egyetért.[53] A HÉSZ 23. § (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „A vízfolyást kísérő, védett növény- és állatfajok élőhelyének védelme érdekében a Külső-mérges–patak mederszélétől számított 50 m-en belül – a vízgazdálkodással összefüggő építmények kivételével – építmény nem létesíthető."[54] Érdekesség, hogy annak ellenére, hogy a HÉSZ az erre vonatkozó építési tilalmat a fentiek szerint már eleve tartalmazta, a Felügyelőség a MódR1. elfogadását megelőző, 2013. őszén indult településrendezési egyeztetési eljárásban adott véleményében[55] természetvédelmi szempontból fontosnak látta kikötni, hogy „A Külső-mérges-patak és az azt kísérő, jogszabály által védett növény- és állatfajok élőhelyéül szolgáló ökológiai folyosó védelme érdekében javasoljuk, hogy a tervezési területen belül a vízfolyás mederszélétől számított legalább 10 méter széles sávban épületek, építmények elhelyezésére szolgáló építési hely ne legyen kijelölhető." A Módr1. jóváhagyott anyagát a Polgármester 2014. április 1-jén kelt levele[56] mellékleteként küldte meg az egyszerűsített eljárásban részt vevő szervek részére, a jóváhagyott anyag környezeti értékelést nem tartalmazott., illetve a MódR1. elfogadását megelőzően az Önkormányzat nem kereste meg a környezet védelméért felelős szerveket a várható környezeti hatás jelentőségének eldöntése érdekében és nem hozott döntést stratégiai környezeti vizsgálat lefolytatásának szükségességéről.

---

[49] 1027-2/2013.

[50] Az Állami Főépítész véleményében a MódR1. tervezetében szereplő módosítási javaslatok közül az elővásárlási jognak a HÉSZ-ről szóló önkormányzati rendeletben való normatív erejű rögzítésével kapcsolatosan hivatkozott az Alkotmánybíróság 20/2011. (III. 30.) AB határozatában foglaltakra, amely szerint a helyi önkormányzat képviselő-testülete helyi rendeletben nem állapíthat meg elővásárlási jogot, ezért kifejtette, hogy „…alkotmányellenes az a szabályozás, amely az ingatlantulajdont korlátozó egyedi döntések rendeleti formában való megjelentetésével gyakorlatilag kizárja a fellebbezés és a bírósági felülvizsgálat benyújtásának a lehetőségét, és ezáltal sérti a tulajdonvédelemre is garanciát nyújtó jogorvoslatot." [6/1994. (II. 18.) AB határozat] „Az Étv. így jelenleg nem teszi lehetővé az elővásárlási jog önkormányzati rendelettel történő alapítását, de ez nem zárja ki annak lehetőségét, hogy az önkormányzat – az Étv. 25. § (1) bekezdés alapján – elővásárlási jogával éljen az ingatlan értékesítése esetén." [71/2011. (X. 12.) AB határozat]. A Főépítész álláspontja szerint az elővásárlási jog mellett a kisajátítási szándék HÉSZ-ben való feltüntetése sem tekinthető szabályozási elemnek. BOD/01/1285/2/2013. (1027-18/2013. számon az iratok között)

[51] 10.148/2013. (1027-11/2013. számon az iratok között)

[52] HEF/NTI/1692-2/2013. (1027-14/2013. számon az iratok között)

[53] I-18/6/2013. (1027-8/2013 az iratok között)

[54] E rendelkezéshez kapcsolódóan a HÉSZ 3. melléklet 3.1. Pontja tartalmazza az építési tilalommal érintett területen található ingatlanok Hrsz.-einek jegyzékét, amelyet egyébként a MódR1. és MódR2. sem változtatott meg.

[55] 15977-2/2013. (1027-17/2013. számon az iratok között).

[56] 229-6/2014., 229-7/2014.

**V. Az Apollo Tyres (Hungary) Kft. gumiabroncsgyár ipari telephelye területének beruházási célterületté nyilvánítása**

A HÉSZ elfogadását, valamint a MódR1. elfogadását megelőző településrendezési eljárások során a Földhivatal véleményeiben[57] is felhívta az Önkormányzat figyelmét, hogy „A termőföld védelméről szóló 2007. évi CXXIX. törvényben (Tft.) és az egyeztetési anyagban foglaltakkal összhangban átlagosnál jobb minőségű termőföldet véglegesen más célra hasznosítani csak helyhez kötött igénybevétel céljából lehet. Helyhez kötött igénybevételnek kell tekintetni meglévő létesítmény bővítését, közlekedési és közmű kapcsolatainak kiépítését, bányaüzemet és az egyéb természeti kincsek kitermeléséhez szükséges létesítményt, valamint azt a területet, amelyet a Kormány a Magyar Közlönyben közzétett határozatával beruházási célterületté nyilvánított. A környezeti értékelés 2.2. pontja alapján a tervezett módosítás nem tekinthető helyhez kötött igénybevételnek, ezért az egyeztetési anyag szerint a termőföld más célú igénybevételéhez a területet kormányhatározattal beruházási célterületté szükséges nyilvánítani."

A Minisztériumot a beruházási célterületté nyilvánítással kapcsolatosan az alábbi kérdésekkel kerestük meg:

- A Korm. határozat előkészítése során hoztak-e döntést stratégiai környezeti vizsgálat lefolytatásának szükségességéről?
- Voltak-e a beruházási célterület kijelölését megelőzően olyan egyéb döntési alternatívák, amelyekhez kapcsolódóan a környezeti hatások összehasonlítása megelőzte a Korm. határozat szerinti beruházási célterület kijelölését?

Megkeresésünk alapján a Minisztérium arról tájékoztatta[58] vizsgálatunkat, hogy a beruházási célterületté nyilvánításról általában az mondható el, hogy az önkormányzatok kérelmezik és jelentős volumenű beruházást készítenek elő. A Minisztérium feladatai közé az átminősítés jogi alapjainak megteremtése tartozik a Tft. 11. § (3) bekezdés c) pontja szerint. Ennek értelmében a Minisztérium a hozzá beérkezett kérelmek alapján előterjesztést készít a Kormány számára, ezt megelőzően pedig közigazgatási egyeztetés keretében a többi tárca is megvizsgálja az abban foglaltakat. A Kormány vagy a Közigazgatási Államtitkári Értekezlet által elfogadott tervezet ezután kihirdetésre kerül.

A Minisztérium tájékoztatása szerint a 2014 áprilisában kiadott, a Gyöngyöshalász község külterületén fekvő, egyes ipari-gazdasági övezetbe tartozó földrészletek beruházási célterületté nyilvánításáról szóló 1283/2014. (IV. 30.) Korm. határozatot (1Korm.Hat.) utóbb visszavonták 2014 júliusában, és helyére a 1407/2014. (VII. 18.) Korm. határozat (2. Korm.Hat.) került. Erre azért volt szükség, mert a beruházási célterület egy helyrajzi számmal bővült, illetve az Önkormányzat kérelmezte, hogy a határozat ipari telephely kialakításáról is rendelkezzen a további fejlesztési terveknek megfelelően. A Minisztérium tájékoztatásához megküldte az 1Korm.Hat. Kormánynak szóló előterjesztését[59].

A Vezetői összefoglaló 1.2. pontja (A kormány-előterjesztés szükségességének okai) rögzítette, hogy a Beruházó által igényelt földterület – tekintettel a szükséges technológiára – 800 m X 1000 m. Heves megyében nem található egyetlen barnamezős terület sem, amely legalább 80 ha nagyságú.

A Vezetői összefoglaló 2.3. pontjában Alternatívák szerint az előterjesztésben foglalt beruházás meghiúsulása esetén várhatóan mintegy 110 milliárd forint értékű beruházás maradna el és összességében közvetlenül legalább 1500 munkahely nem jön létre.

Az 1Korm.Hat. tervezetének előterjesztésében az Egyeztetési lap és Vezetői összefoglaló szerint a Vidékfejlesztési Minisztérium nem értett egyet a tervezettel, mert „a területválasztás indokolását nem tartja meggyőzőnek, a területet környezetvédelmi szempontok miatt nem tartja alkalmasnak a beruházás számára, ezért annak a kijelölt helyszínen való megvalósítását nem támogatja."[60]

[57] 10.069/2012. és 10.148/2013.
[58] NGM/12731-1/2016.
[59] NGM/9251/2014.
[60] NGM/9251/2014. Vezetői összefoglaló 8. pont.

Az 1Korm.Hat. tervezetének előterjesztésében foglalt Részletes előterjesztés[61] szerint „A Beruházó Szlovákia, Lengyelország és Magyarország teljes területén elemezte a számba jöhető beruházási helyszíneket. Megvizsgáltak több lehetséges helyszínt is az alábbi kritériumok szerint:

1. Legalább 70 ha nagyságú rendelkezésre álló terület – A Beruházó stratégiai fontosságú gyártóközpont felépítésének helyszíneként tekint a megvalósuló beruházásra (..) A telek nagysága a gyáron belüli optimális anyagáramlás miatt lényeges az Apollo Tyres ltd. számára.

2. Minimum 700x1000 m méretű téglalap alakú földterület

3. További opcionális 20 hektár nagyságú terület a további bővítéshez

4. A kiválasztott helyszín maximális épületmagassági korlátozásoktól mentes

5. A terület beépíthetősége legalább 60% legyen

6. Rendelkezésre álló munkaerő az elvárt minőségben és képzettséggel – Az Apollo Tyres több alkalommal is felmérte a térség munkaerő állományát, és megállapította, hogy a szükséges mértékű betanított, segéd- és szakmunkás, illetve technikus és mérnök létszám rendelkezésre áll. A gyöngyöshalászi térség előnye, hogy számos közép- és felsőoktatási központ is elérhető közelségben helyezkedik el (Gyöngyös, Budapest, Miskolc).

7. Infrastruktúra kiépítettsége – Az építkezéshez 1 MW, a termeléshez pedig 20 MW elektromos teljesítmény rendelkezésre állása, továbbá gáz-, víz- és szennyvízhálózat és középnyomású földgázvezeték megléte szükséges.

8. Autópálya közelsége

A szóban forgó terület a már elvégzett, többéves elemzés alapján alkalmas arra, hogy a cég ipari telephelye legyen. Az elemzés során fontos szempont volt a mezőgazdasági és bortermelő közösségek pozitív visszajelzése a beruházás megvalósíthatóságáról. A már elkészült, előzetes tanulmányok alapján látható, hogy a beruházásnak nincs olyan hatása, amely az előírt határértéktől eltérne és veszélyeztetné az állam vagy az önkormányzat által védett környezetet, illetve tájat. Az építkezés nincs kihatással kulturális örökségvédelmi és egyéb más védett értékekre."

A Minisztérium megkeresésünkben foglalt kérdésre adott válasza szerint stratégiai környezeti vizsgálat lefolytatása, illetve környezeti hatások összehasonlítása, valamint a beruházás hatásainak vizsgálata nem tartozik a Minisztérium feladatai közé. Az előterjesztéshez tartozó, a beruházási célterületté nyilvánításra vonatkozó hatásvizsgálati lapot a környezeti hatások tekintetében kitöltötte a Minisztérium, továbbá tájékozódott arról, hogy a kiszemelt területen kívül nem állt rendelkezésre rosszabb minőségű termőföld, vagy barnamezős terület, amely a céloknak megfelelt volna.

Az előterjesztéshez kapcsolódó „Hatásvizsgálati lap" szerint a További hatások között a Környezeti és természeti hatások tekintetében arra a kérdésre, hogy „Vannak-e az intézkedésben foglaltaknak jelentősnek ítélt környezeti vagy természeti hatásai?" az Előterjesztés – további részletezés nélkül – a „nem" választ rögzíti.

A Minisztérium tájékoztatása szerint a Gyöngyöshalász község külterületén fekvő, egyes ipari-gazdasági övezetbe tartozó földrészletek beruházási célterületté nyilvánításáról szóló 1407/2014. (VII. 18.) Korm. határozat esetében termőföld és szántó beruházási célterületté nyilvánítása történt meg, a törvényi felhatalmazásnak megfelelő eljárás lefolytatása után.

**VI. Környezeti hatásvizsgálati eljárás**

Az Apollo Tyres (Hungary) Kft. 2014. szeptember 17-én nyújtotta be kérelmét a Felügyelőséghez Gyöngyöshalász külterületén gumiabroncsgyár létesítéséhez és üzemeltetéséhez a Felügyelőség döntése alapján lefolytatandó környezeti hatásvizsgálati eljárás lefolytatása és környezetvédelmi engedély megadása iránt.

A környezetvédelmi engedélyt a felügyelőség 2014. december 9-én adta meg, és december 29-én jogerőre emelkedett.[62]

A környezeti hatásvizsgálati eljárást csak közvetve vizsgáljuk, amennyiben a településrendezési eljárásokkal összefüggésben a környezeti vizsgálatok lefolytatása szempontjából egyes kérdéseknek jelentősége van.

[61] NGM/9251/2014. 11-12. oldal

[62] 15462-38/2014. (229-281/2014. számon az önkormányzat iratanyagában)

A környezetvédelmi engedély 55 890 tonna/év személygépkocsi-abroncs, valamint 47334 tonna/év tehergépkocsi-abroncs engedélyezett termelési kapacitásra szól.

A környezetvédelmi engedélyben a Felügyelőség természetvédelmi szempontból előírta, hogy a tervezési területtel közvetlenül szomszédos Külső-Mérges-patak (ökológiai hálózat részét képező ökológiai folyosó) mederszélétől számított 10 méter széles sávban építmény, épület nem kerül kialakításra. A Környezetvédelmi engedélyben a Felügyelőség egyebek mellett előírta azt is, hogy a gyár létesítéséig a településrendezési tervvel/településrendezési eszközökkel való összhangot meg kell teremteni.

## VII. A HÉSZ második módosítása 2015 januárjában és az ahhoz kapcsolódó SKV

1. A HÉSZ második módosítását megelőző településrendezési tárgyalásos eljárásra 2014. végén került sor, a 120/2014. (XI. 18.) számú önkormányzati határozat (a továbbiakban: ÖH2.) alapján. Az ÖH2. 1. mellékleteként fogadta el a Képviselő-testület a településrendezési-eszköz módosítással összefüggő partnerségi egyeztetés szabályait is.

A Polgármester 2014. november 25-én kelt levelével[63] tájékoztatta a magántulajdonban álló három ingatlan két tulajdonosát a településrendezési eszközök módosítására (továbbiakban: TRE-módosítás) irányuló tárgyalásos eljárás megindulásáról, a partnerségi egyeztetés szabályai szerint kérve őket arra, hogy a mellékletben megküldött dokumentációval kapcsolatos írásos észrevételeiket 3 napon belül, legkésőbb 2014. november 30-ig küldjék meg.

A vizsgálatunk számára az Önkormányzat által hiányosan megküldött iratok között szerepel a Partnerségi egyeztetést lezáró, 2014. december 1-jén készült jegyzőkönyv, amely rögzíti azt egyfelől, hogy a 18 ingatlan tulajdonosaként az Önkormányzat egyetért a településrendezési-eszközök módosításával, valamint azt is, hogy a két magánszemély tulajdonos véleménye „Nem releváns az eljárás szempontjából, mert az a kisajátítási eljárással összefüggő."

Az Önkormányzat a MódR2. elfogadását megelőző településrendezési eljárással összefüggő iratokat nem küldte meg teljes körűen.[64] Megküldte ugyanakkor a 2014. novemberi TRE-módosításhoz kapcsolódó, 2014. decemberi Környezeti értékelés véleményezési anyagát (a továbbiakban: Környezeti értékelés), a TRE módosítás tárgyalásos eljáráshoz készült 2015. januári, Állami Főépítész végső szakmai véleményezési anyagát[65] (a továbbiakban: Állami Főépítész véleményezési anyaga), valamint a TRE-módosítás 2015 januárjában az 1/2015. (I.22.) határozattal (a továbbiakban: 2TSZTmód.), valamint a 2/2015. (I. 23.) önkormányzati rendelettel elfogadott, jóváhagyott anyagát[66] (a továbbiakban: MódR2.). A tényállás ezen pontja így csak ezen dokumentumokban foglaltakra figyelemmel készülhetett el.

2. A MódR2. elfogadásához kapcsolódóan az Önkormányzat megküldte a Környezeti értékelés 2014 decemberében készített véleményezés anyagát (továbbiakban: Környezeti értékelés).

A Környezeti értékelés Bevezetésének részeként az 1.3. pont foglalja össze a környezet védelméért felelős szervek által adott véleményeket összefoglaló táblázatot, amely szerint a megkeresett hatóságok közül a Heves Megyei Kormányhivatal Népegészségügyi Szakigazgatási Szerve, illetve Növény- és Talajvédelmi Igazgatósága tartotta szükségesnek a környezeti vizsgálat lefolytatását. A többi megkeresett szerv nemleges nyilatkozatot adott, illetve az Észak-Magyarországi Környezetvédelmi- és Természetvédelmi Felügyelőség a táblázatban foglaltak szerint nem adott véleményt.[67] Az e táblázatban foglaltaknak ugyanakkor ellentmond, hogy a TRE-módosítás 2015. januári, Állami Főépítész véleményezési anyagában a Megalapozó munkarészek között a C/3.4. Környezeti értékelés szükségessége című fejezetben foglalt táblázat szerint „A Felügyelőség szükségesnek tartja környezeti vizsgálat lefolytatását, a tematikával egyetért, kéri azonban annak kiegészítését az alábbiak tekintetében:

---

[63] 229-240/2014.

[64] Az Önkormányzat a megkeresésünkben és a sürgetésünkben foglaltak ellenére a 229/2014. ügyszámon folytatott eljárás iratai közül csak a 229-1/2014., 229-6/2014., 229-7/2014., 229-240/2014. és 229-281/2014. számú iratok másolatát küldte meg

[65] Gyöngyöshalász Község M3-as autópályától délre eső külterülete, Ipari Telephely kialakításával érintett részterületének TRE-módosítása Településszerkezeti Terv és Helyi Építési Szabályzat módosítása – Tárgyalásos eljáráshoz készült Állami Főépítész végső szakmai véleményezési anyaga, (Váti Városépítési Tanácsadó és Tervezői Iroda Kft., 2015. január) Tsz: 4328/2014.

[66] Ld: http://www.gyongyoshalasz.hu/sites/default/files/Helyi%20%C3%89p%C3%ADt%C3%A9si%20Szab%C3%A1lyzat.pdf

[67] Ld. Környezeti értékelés 2014. december 4-6. oldal

– Vízgyűjtőgazdálkodási Tervvel való összhang vizsgálata – A hatások ellentételezésére tett javaslatok megfogalmazása. A Felügyelőség a továbbiakban részletesen ismerteti a környezeti hatásvizsgálat és a környezeti értékelés közötti különbséget."[68]

A Környezeti értékelés a 7. oldalán 1.4. *Az érintett nyilvánosság meghatározása* pontban rögzítette, hogy „..a várható környezeti hatások első sorban Gyöngyöshalász község módosítási területén tulajdonnal (mezőgazdasági ingatlan stb.) rendelkező természetes és jogi személyeket érintik. (…) Az érintettek tájékoztatását (…) az Önkormányzat végzi. Jelen esetben a nyilvántartás szerinti tulajdonosok értesítésére sor került."

A környezeti értékelés 10. oldalán 2. A terv, illetve program és a kidolgozásukkor vizsgált változatok rövid ismertetése c. pont rögzíti, hogy a településrendezési eszközök részterületi módosításának szükségességét és a korábban „gazdasági, kereskedelmi, szolgáltató terület" besorolását „egyéb ipari gazdasági terület"-be való átsorolását az OTÉK és az Új TelepKr. előírásai teszik szükségessé, vagyis az, hogy az Új TelepKr. 2. melléklet 10. pontja szerinti gumiabroncs, gumitömlő gyártása telepengedély-köteles tevékenységnek minősül és ilyenként az Új TelepKr. 2. § (2) bekezdés b) pontja szerint csak ipari területként meghatározott területen folytatható.

A Környezeti értékelés 13. oldalán rögzíti azt is, hogy a településrendezési eszközök módosítására irányuló terv összhangban van a Nemzeti Fejlesztés 2030 – Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Koncepcióról szóló 1/2014. (I. 3.) OGY Határozattal (OFTK), Heves Megye Területfejlesztési Koncepciójával (2014-2020), Heves Megye Területrendezési Tervével.

A Környezeti értékelés 14. oldalán rögzíti, hogy „A zöldfelületi arányok a terület-felhasználás módosítása következtében javulnak. A felszíni parkolók fásított kialakítása a lombkoronaszint további növekedését eredményezi."

A Környezeti Értékelés 24. oldalán a 2.2.3. pont szerint **nincsen összhangban a terv** a 96/2009. (XII. 9.) OGY határozattal elfogadott, a 2009-2014 közötti időszakra szóló Nemzeti **Környezetvédelmi Programmal (NKP**), mert az NKP a takarékos területfelhasználást, a barnamezős területek újrahasználatának előtérbe helyezését tűzi ki célul az 5. Tematikus akcióprogramok fejezetében. Ezért a tematikus akcióprogramok között nem kerültek megfogalmazásra a zöldmezős gazdasági területfejlesztések esetére javasolt környezeti célú szempontok, intézkedések. A 2014-2019 időszakra készült NKP szakpolitikai stratégiai tervezete ugyancsak az alulhasznosított, vagy hasznosítatlan barnamezős területek előnyben részesítését támogatja.

A Környezeti értékelés 24. oldalán (2.3. A változatok rövid ismertetése, a változatok közötti választás indokai) megismétli a 2012. évi környezeti értékelésben foglaltakat, amely szerint klasszikus értelemben vett tervváltozatok a településrendezési terv esetében nem készültek. (…) „A településrendezési terv korábbi módosítása adott területre szóló, konkrét kérésen alapult, és nem egy beruházási elképzelés helyének keresését célozta."

A Környezeti Értékelés 4. A várható környezeti hatások előrejelzése című fejezetében 4.1. pontban a korábban Kereskedelmi, szolgáltató, gazdasági terület (Gksz) Egyéb ipari gazdasági területté (Gipe) való átminősítéséhez kapcsolódóan a „Hatótényezők ismertetése" táblázatban a várható hatások között hangsúlyozza, hogy „Az új besorolás kisebb beépíthetőséget és magasabb zöldfelületi előírást takar, így kedvezőbb környezeti hatása lesz az eddigi besorolásokhoz képest."[69] „Ugyanakkor lehetővé válik ipari telephely telepítése, azaz környezeti szempontból kismértékben kedvezőtlenebbnek tekinthető a módosítás."[70]

A „Jól azonosítható környezeti igénybevétel hatásai" című táblázat a korábban Gksz terület Gipe területté átminősítésével összefüggésben azt állapítja meg, hogy „**Tervi szinten a létesítmény elhelyezése nem minősül zöldmezős beruházásnak. A biológiailag aktív felületek a változtatás nyomán megnőnek, hiszen a zöldfelület arány emelkedik.**" Ugyanitt a tervezett módosítás a környező termőföld humuszos termőrétegére vonatkozóan megállapítja, hogy „**A beépítésre szánt, kijelölt terület a mezőgazdasági művelés alatt álló területen kialakult szántóföldi élővilág életterét már nem csökkenti, ezt már a korábbi tervmódosítás megtette.**

[68] Állami Főépítész véleményezési anyaga 38. oldal
[69] Ld. Környezeti értékelés 35. oldal
[70] uo.

**Kijelenthető ez attól függetlenül, hogy a korábbi besorolás megvalósítása nem kezdődött meg, azaz a hatások teljes skálája jelen megvalósítás során manifesztálódik**."[71]

A Környezeti Értékelés 9. Közérthető összefoglalójában foglaltak szerint „A környezeti értékelés alapját olyan településrendezési eszköz adta, mely a hatályos kereskedelmi, szolgáltató gazdasági terület helyett egyéb ipari gazdasági terület megteremtését hivatott településrendezési eszközökkel előkészíteni **A tervezési területre ma még szántóföldi mezőgazdasági tájhasználat jellemző, de tervi szinten már beépítésre szánt gazdasági használat került kijelölésre. Településtervi szinten tehát már nem tekinthető zöldmezős fejlesztési területnek**."[72]

A Környezeti értékelés 10. Epilógus című fejezete rögzítette azt is, hogy „Az Észak-magyarországi Környezetvédelmi és Természetvédelmi Felügyelőség 15462-38/2014. ügyiratszámon, 2014. december 9-én kelt, az EDiCon Környezetvédelmi Mérnöki Iroda Kft. által készített környezeti hatástanulmánya alapján, Gyöngyöshalász érintett tervezési területén gumiabroncsgyár (KTJ: 102 509 440) létesítéséhez és üzemeltetéséhez a környezetvédelmi engedélyt megadta."[73]

3. A 2TSZTmód. és a MódR2. elfogadását megelőző eljárásban a határozat és a rendeletek tervezetének, valamint az alátámasztó munkarészeknek az Állami Főépítész részére 2015 januárjában megküldött véleményezési anyagában[74] (Véleményezési anyag) a tervezett, majd a 2TSZTmód. határozattal elfogadott településszerkezeti terv módosítás az M3-as autópályától délre eső ipari park céljára már kijelölt területen belül a Korm. hat. szerint beruházási célterületté nyilvánított, változással érintett terület terület-felhasználását kereskedelmi, szolgáltató gazdasági terület (Gksz3) besorolásról egyéb ipari gazdasági területre (Gipe) módosítja.

A térségi övezetek követelményeinek táblázata az OTrT.[75] új országos és megyei övezetei között jelenik meg **az OTrT. 13/B. § szerinti jó termőhelyi adottságú szántóterület**, amellyel kapcsolatban a Véleményezési anyag táblázata azt tartalmazza, hogy az **adatszolgáltatásra kötelezett Földmérési és Távérzékelési Intézet (FÖMI) adatszolgáltatása hiányában** a tervlap alapján azt **állapították meg**, hogy jó termőhelyi adottságú szántóterületet a tervezési terület nem érint.

A véleményezési anyagban a megalapozó munkarészek között az Örökségvédelmi hatástanulmány című fejezet a **2012-ben** a HÉSZ elfogadását megelőzően **készült,** fentebb bemutatott **örökségvédelmi hatástanulmányra tekintettel** megállapítja, hogy a jogszabályi előírások szerinti örökségvédelmi hatástanulmánnyal Gyöngyöshalász Község rendezés alá vont területe rendelkezik, ezért a jogszabályi előírások alapján a MódR2. elfogadásával összefüggő településrendezési eszköz-módosításhoz **nem szükséges újabb örökségvédelmi hatástanulmány** készítése.[76]

A HÉSZ MódR2.-vel való egyidejű módosítása a HÉSZ-t kiegészítette a 20/A. Egyéb ipari gazdasági területre vonatkozóan a 23/A. §-ban foglalt elhelyezhető létesítményekre és beépíthetőségi feltételekre vonatkozó előírásokkal, továbbá a 20/B. Sajátos előírások az M3 autópályától délre eső egyéb ipari gazdasági területre vonatkozó 23/B. §-ban megállapított rendelkezésekkel, amelyek tartalmilag teljesen megegyeznek a HÉSZ 23. §-ában foglaltan a Gksz területekre megállapított sajátos előírásokkal.

Az SKV-kötelezettség szempontjából lényeges hangsúlyozni, hogy a módosítás nem az OTÉK 20. § (2) bekezdés 1. pontja szerinti „környezetre jelentős hatást gyakorló ipari terület", hanem a 2. pont szerinti „egyéb ipari terület" övezeti besorolásra módosította a módosítással érintett terület korábbi Gksz besorolását.

---

[71] Ld. Környezeti értékelés 36. oldal

[72] Környezeti Értékelés 44. oldal 9. Közérthető összefoglaló

[73] Környezeti értékelés 10. Epilógus 45. oldal

[74] TSZ.: 4328/2014

[75]A vizsgálat szempontjai szerint a Véleményezési anyag Alátámasztó munkarészeiből a C/2. A területrendezési tervvel való összhang igazolása című fejezetben a C/2.1. alfejezetben az OTrT-vel kapcsolatosan a Véleményezési anyag rögzítette, hogy az OTrT-t a 2013. évi CCXXIX. törvény 2014. január 1-től hatályosan módosította. A HMTrT az OTrT- módosítását megelőzően került elfogadásra, így a TRE módosításra az OTrT átmeneti rendelkezései vonatkoznak. Ld. Véleményezési anyag 26. oldal

[76] Ld. Véleményezési anyag, Örökségvédelmi hatástanulmány 55-56. oldal

A MódR2. a HÉSZ 2. számú mellékletében az építési övezetek táblázatot kiegészítette a 15/A. sorral, amely a Gipe jelű, egyéb ipari gazdasági övezethez rendelten 50% legnagyobb beépítettségi arányt, továbbá 25% legkisebb zöldfelületi arányt állapított meg.

A Környezeti értékelésben foglaltak alapján megállapítható, hogy a Gksz3 jelű építési övezetre megállapított arányszámokat a legnagyobb beépítettség tekintetében 10%-kal mérsékelte, illetve a legkisebb zöldfelületi arányt 5%-kal növelte. A környezettel összefüggő pozitív hatások jelentősége ezekre figyelemmel ítélhető meg.

A MódR2. módosította a Külső-Mérges-patak partvonalától számított 50 méteres beépítési tilalommal érintett terület elhelyezkedésére és helyrajzi számainak jegyzékére vonatkozó, a HÉSZ 3.1. mellékletében szereplő 3.1a. és 3.1b. pontokat. A módosítás a korábbi Hrsz. jegyzékben szereplő 0110 hrsz-ú ingatlan helyett a 0110/3 hrsz-ú ingatlant tünteti fel a 3.1b. pontban, a jegyzék egyebekben változatlan.

A MódR2. 5. melléklete módosította a HÉSZ 1. függelékét a Nemzetközi/országos jelentőségű értékekről. A módosítás következtében a MódR2. 5. mellékletében foglalt 1.2. függelék szerinti, a Régészeti lelőhelyek felsorolását tartalmazó táblázatban már nem szerepel a Galagonyás dűlő 3. és Galagonyás dűlő 4. régészeti lelőhely (ez utóbbi a 2012. örökségvédelmi hatástanulmányban az 5. számon azonosított régészeti lelőhely, amelyen középkori, az Árpád korból fennmaradt épületre, esetleg templom maradványaira utaló, középkori faragott köveket tárt fel az örökségvédelmi hatástanulmány készítését megelőző, 2012. évi helyszíni szemle) valamint nincsenek feltüntetve a Galagonyás dűlő 1. és Galagonyás dűlő 2. régészeti lelőhelyekhez tartozó ingatlanok helyrajzi számai sem.

**VIII. A talajvédelem egyes kérdései a vizsgálattal érintett eljárásokkal kapcsolatosan**

1. A Talajvédelmi Hatóság megkeresésünkre azt a tájékoztatást adta, hogy Gyöngyöshalász község településrendezési eszközeinek módosításához[77], továbbá a 15462/2014. számon a Felügyelőség által folytatott környezeti hatásvizsgálati eljáráshoz kapcsolódóan talajvédelmi terv nem készült. A jogszabályok szerint ezek az eljárások nem tartoznak abba az esetkörbe, amelyekben talajvédelmi terv, mint a talajvédelmi hatósági eljárásokat megalapozó szakanyag benyújtása szükséges.

A jelen vizsgálattal érintett településrendezési véleményezési eljárásokban a talajvédelmi hatóság megkeresés alapján a hatályos jogszabályok szerint véleményező hatóságként járt el. A benyújtott dokumentációk ellen talajvédelmi szempontból nem emelt kifogást.[78]

A környezeti hatásvizsgálati eljárásban a benyújtott környezeti hatástanulmány alapján talajvédelmi szakhatósági állásfoglalást adott ki a talajvédelmi hatóság.[79] Mivel a beruházás termőföldet érint és arra hatást gyakorol, a szakhatósági hozzájárulást előírásokkal adták meg a Tft. 43-44. § alapján, amelyek tételesen szabályozzák a talajvédelmi követelményeket.

A talajvédelmi hatóság feladat és hatáskörébe tartozó követelmények alapvetően: a termőföld termékenységének és minőségének megóvása, javítása, fizikai, kémiai és biológiai romlásának megelőzése.

2. Az MTA Talajtani Intézete megkeresésünkre arról tájékoztatta vizsgálatunkat, hogy a Földművelésügyi Minisztérium felkérésére 2014-től az Intézet bekapcsolódott az Országos Területrendezési terv felülvizsgálata című feladat végrehajtásába azzal a céllal, hogy a termőtalaj mennyiségi védelme érdekében minimalizálni lehessen a kifejezetten jó termőképességű területek mezőgazdasági művelésből történő végleges kivonását. Az Intézet a felülvizsgálat során földhasználati szempontból a különböző térségek és övezetek, így a kiváló- és jó termőhelyi adottságú szántó területi övezetek lehatárolását végezte. A térképi adatok a döntéshozók rendelkezésére állnak, azonban más kérdés, hogy azokból mit vesznek figyelembe.

---

[77] 286/2012. és 1027/2013. ügyszámú eljárások

[78] Tájékoztatásához a talajvédelmi hatóság mellékelte az X-F-1/746-2/2012. számú, valamint a HEF/NTI/1689-2/2014. talajvédelmi vélemények másolatát. Elmulasztotta azonban megküldeni az Önkormányzat iratanyagában 286-12/2012. számon szereplő, X-F-1/371-1/2012. számú előzetes véleményét, amelyet a Tényállás 1.1. pontjában ismertetünk, és amelyben a Talajvédelmi hatóság arra hívta fel az Önkormányzat figyelmét, hogy amennyiben a talajfelszín megbontása meghaladja a 400 m2-t, ez szükségessé teszi a humuszos talajréteg mentését megalapozó talajvédelmi terv benyújtását is.

[79] HEF/NTI/1689-2/2014. iktatószámú talajvédelmi szakhatósági állásfoglalás

Számos esetben előfordul, amikor egyéb szempontok felülírták a termőföldvédelmi előírásokat, sajnos ehhez jónéhány jogszabályi kiskapu is rendelkezésre áll.

A humuszos termőréteg letermeléséről és felhasználásáról a Talajvédelmi hatóság a Nemzeti Élelmiszer-biztonsági Hivatal szakérői listáján[80] szakértő által készített talajvédelmi terv alapján dönt. A döntési folyamat során a hatóság köteles figyelembe venni az érintett terület talajminőségét és a célterület adottságait egyaránt, a felhasználást csak abban az esetben hagyja jóvá, ha a célterületen a letermelt termőréteg elterítése a talaj minőségének javulásával jár. A beruházó nem köteles azonban a humuszos termőréteget termőföldön felhasználni, dönthet arról is, hogy azt eladja. Ebben az esetben csekély összegű talajvédelmi járulékot fizet és a termőtalaj további sorsa nem ismert a hatóság előtt. Vélhetően az így eladott termőtalaj egy része ebben az esetben is kertészeti vállalkozások talajkeverékeinek alapanyagaként továbbra is díszkertek, parkok talajaként fog funkcionálni, de jelentős részének további felhasználása tisztázatlan. Ez a jelenség nyugtalanító és ellentmond a fenntarthatóság szempontjainak.

Kijelenthető, hogy talajvédelmi szempontból a humuszos termőréteg talajként történő mielőbbi és maradéktalan hasznosítása kívánatos. A letermelt humuszos termőréteg önmagában is számtalan fontos tápanyagot tartalmaz a növények számára, de további – a talajba juttatott – tápanyagok megkötésében, tárolásában is szerepe van. A kellően humuszos talaj morzsalékos, jó vízgazdálkodású, a víz és szél romboló hatásaival szemben fokozottan ellenálló, továbbá pufferoló hatása révén a termőföld savanyodási és lúgosodási hajlamát tompítja. A humusz részben megköti a toxikus anyagokat és gátolja azoknak a táplálékláncba való bekerülését.

Általánosságban elmondható, hogy a jogszabályi előírások betartásával letermelt humuszos feltalaj felhasználása kedvező hatást gyakorol a célterület talajának szerkezetére, hő- és vízgazdálkodására, tápanyag szolgáltató- és megőrző szerepére.

**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. 18. § (7) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosa nem járhat el olyan ügyben, amelyben a határozat felülvizsgálata iránt bírósági eljárás indult, vagy amelyben jogerős bírósági határozat született. 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. A beadvány szerinti településrendezési véleményezési eljáráshoz kapcsolódóan, illetve a stratégiai környezeti vizsgálattal összefüggésben megállapítottuk, hogy jogorvoslati lehetőség nincsen a panaszos számára biztosítva, ezért a panasz szerinti visszásság gyanúja alapján ezen eljárások vizsgálata az alapvető jogok biztosának hatáskörébe tartozik. A panaszos az Ajbt. 18. § (7) bekezdése alapján a kisajátítási eljárásokkal összefüggő ombudsmani vizsgálatot nem kérte, tekintettel arra, hogy a kisajátítási eljárásokban hozott jogerős határozatok törvényességi felülvizsgálatára bírósági eljárást indított. Ezen eljárásokat – az Ajbt. hatásköri rendelkezései és a panaszos kérésére is tekintettel – a vizsgálat nem érintette.

**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.

---

80 http://www.nebih.gov.hu/szakteruletek/szakteruletek/noveny_talajvedelmi_ig/szakteruletek/talaj/talajv_szakerto/talajv_szakert_cikk.html?query=talajtani%20szak%C3%A9rt%C5%91

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.[81] 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.[82]

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.[83] 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."[84]

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[85] 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 P) cikkének (1) bekezdése szerint „A természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége." A nemzet közös öröksége védelemének, fenntartásának és megőrzésének kötelezettsége nemcsak a magyar állampolgárokat, hanem mindenkit terhel.

---

[81] Lásd: 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65.
[82] Ld. 56/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 454., 456.
[83] 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 178.
[84] 2/1990. (II. 18.) AB határozat.
[85] Lásd 56/1994. (XI. 10.) AB határozat, ABH 1994, 312, 313.

A természeti értékek jövő nemzedékek számára történő megőrzését az Alaptörvény a 30. cikk közvetítésével az alapvető jogok biztosának a jövő nemzedék védelmére létrehozott helyettese által intézményesen is elősegíti. P) cikk (1) bekezdése az egészséges környezethez való alapvető jog intézményvédelmi garanciáinak olyan pillére, amely a természetes és épített környezet, a nemzet közös, természeti és a kulturális öröksége értékeinek védelmét, fenntartását és a jövő nemzedékek számára való megőrzését az állam és mindenki általános alkotmányos felelősségeként állapítja meg és Alaptörvényből fakadó kötelességévé teszi. A nemzet közös örökségének alkotmányos védelemére alapított fenntarthatóság követelménye az alkotmányfejlődés olyan eredményeként jelenik meg az Alaptörvényben, amely új alkotmányos értékként az alapvető jogokat és egyéb alkotmányos értékeket, közöttük a jogbiztonság követelményét is új fejlődési perspektívába helyezheti.

A nemzet közös örökségéért való alkotmányos felelősség az Alaptörvényben általános és egyetemleges, az egészséges környezethez való joggal kapcsolatos alkotmánybírósági gyakorlat alapján azonban ezen az általános felelősségi körön belül az államot egyfajta primátus, elsőség illeti meg, illetve kötelezi, hiszen e felelősség intézményvédelmi garanciák révén összehangolt érvényesítése, az intézményvédelem megalkotása, korrekciója és érvényesítése közvetlenül és elsődlegesen állami feladat. A nemzet közös örökségéért való alkotmányos felelősség konkrét tartalmát ezért az egészséges környezethez való alapvető jog intézményvédelmi garanciái és a jogbiztonság követelménye érvényesítése mellett a joggyakorlat, az alkotmánybírósági gyakorlat és a jövő jogfejlődése alakítja és bontakoztatja ki. Ebben a folyamatban sajátos és kiemelt, az Alaptörvényben meghatározott szerep jut az alapvető jogok biztosának, illetve a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettesének.

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

Az Alkotmánybíróság megállapította[86], 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[87], 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 jövendő generációk életfeltételeinek biztosítása is. Az Alkotmánybíróság megállapította[88] 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.

[86] 996/G/1990. AB határozat
[87] 64/1991. (XII. 17.) AB határozat
[88] 28/1994. (V. 20.) AB határozat

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[89].

Az Alkotmánybíróság megállapította azt is, hogy a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény 3. § (3) bekezdés b) pontjának alkalmazásánál alkotmányos követelmény: a területrendezés körében egyfelől *a környezetvédelmi célok, másfelől a fejlesztési célok a döntéshozatalnál azonos súllyal kerüljenek mérlegelésre*; ennek megfelelően a hivatkozott rendelkezésnek az ágazati koncepciókkal összhangban történő szövegrésze *nem értelmezhető akként*, hogy *az ágazati koncepciók* a fontossági sorrendben *bármiféle elsőbbséget élveznek a környezetvédelmi érdekekkel* szemben.[90]

Az Alaptörvény IV. módosításának hatálybalépését követő határozatában[91] 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, 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.

**III. A vizsgálat érdemében**

Jelen vizsgálatban a beadvány alapján azt a kérdést vizsgáljuk, hogy a panasszal érintett ipari létesítménnyel kapcsolatos tervi szintű döntések és eljárások esetén a fejlesztési célok és a környezetvédelmi célok azonos súllyal kerültek-e mérlegelésre: megfelelően és maradéktalanul érvényesültek, illetve érvényesülhettek-e az egészséges környezethez való jog intézményvédelmi garanciáit jelentő jogszabályi rendelkezések az egyes eljárások során, valamint a fejlesztési beruházással kapcsolatos döntések vertikális összefüggéseiben. A panasz alapján a környezeti hatások között kiemelten vizsgáljuk a termőföld védelmének kérdéseit, tekintettel arra, hogy a vizsgálattal érintett ipari létesítmény zöldmezős, az átlagosnál jobb minőségű termőföldön való beruházásként jelent meg tervi szinten, illetve valósult meg. A tényállásban részlegesen feltárt, a régészeti örökség védelmével kapcsolatos kérdésekre – a panaszban foglalt kérelem hiányában – jelen vizsgálat nem terjed ki. Az örökségvédelemmel kapcsolatosan az alapvető jogok biztosa a tényállásban feltártak mérlegelése alapján dönt hivatalból indított önálló vizsgálat esetleges szükségességéről.

1. A 2015-2020 közötti időszakra szóló Nemzeti Környezetvédelmi Programról szóló 27/2015. (VI. 17.) OGY határozat[92] (a továbbiakban: NKP. III.) 5.2.2. Talajok védelme és fenntartható használata fejezete szerint „*A talaj Magyarország egyik legfontosabb, feltételesen megújuló természeti erőforrása, melynek védelme, termékenységének fenntartása nem csupán a földhasználó, hanem a társadalom hosszú távú érdeke is.*

[89] 64/1991. (XII. 17.) AB határozat
[90] 14/1998. (V. 8.) AB határozat
[91] 16/2015. (VI. 5.) AB határozat
[92] Bár a vizsgált időszakban hozott döntések idején még nem volt hatályos, azonban a visszatekintése és a helyzetértékelésre vonatkozó megállapításai a vizsgálat szempontjából alapvetőek és informatív jelentőségűek.

*Ugyanakkor a társadalomnak alacsony szintű a talajokra, a talaj funkcióira, szerepére, a talajpusztulás következményeire vonatkozó ismerete. A talajok állapota összességében kedvező, azonban a mezőgazdálkodással érintett termőtalajokat funkcióképességük ellátásában akadályozó és termékenységüket csökkentő degradációs folyamatok (pl. erózió, defláció, szervesanyag-készlet csökkenése) veszélyeztetik. A talajdegradációs folyamatok számos esetben a helytelen földhasználat, a talajvédelmi szempontokat figyelmen kívül hagyó gazdálkodás miatt alakulnak ki és a talajtermékenység csökkenése mellett a mezőgazdasági termelés költségeinek növekedését, az ökológiai, vízháztartási (növekvő aszályérzékenység) körfolyamatok felbomlását, a kockázatos anyagok felhalmozódását (élelmiszerbiztonság), valamint a vizek, ivóvízbázisok elszennyeződését eredményezik. A fenntartható talajhasználat megvalósításában fontos szerepe van az integrált tápanyag-gazdálkodásnak. Az infrastruktúra, az ipar és a települések terjeszkedése következtében jelentős a termőföldek mezőgazdasági művelésből való végleges kivonása és a tartós talajfedettség növekedése.* ***A talajok degradációját eredményezi továbbá a beruházások során a humusz letermelése, valamint a különböző eredetű szennyezések.*** *A talaj az élelmiszer-termelés alapját képezi, és egyéb környezetvédelmi szolgáltatások mellett szerepe van az éghajlatváltozás hatásainak enyhítésében és a hozzá való alkalmazkodásban, valamint a biodiverzitás megőrzésében is.* (…)."

A Kvt. 14. § (1) bekezdése szerint a föld védelme kiterjed a föld felszínére és a felszín alatti rétegeire, a talajra, a kőzetekre és az ásványokra, ezek természetes és átmeneti formáira és folyamataira. Ugyanezen szakasz (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a föld védelme magában foglalja a talaj termőképessége, szerkezete, víz- és levegőháztartása, valamint élővilága védelmét is.

A Tft. 2. §-a szerint 7. humuszos termőréteg: a talaj felső, biológiailag aktív, szerves anyagot tartalmazó rétege; 16. talaj: feltételesen megújuló természeti erőforrás, amely egyben a mezőgazdasági termelés, az erdőgazdálkodás alapvető termelő eszköze, a Föld szilárd felszínének élő közege, amelynek a legfontosabb tulajdonsága a termékenység; 19. termőföld: az a földrészlet, amely a település külterületén fekszik, és az ingatlan-nyilvántartásban szántó, szőlő, gyümölcsös, kert, rét, legelő (gyep), nádas vagy fásított terület művelési ágban van nyilvántartva, kivéve, ha a földrészlet az Evt.-ben meghatározott erdőnek minősül. Jóllehet, a Kvt. 16. §-a a termőtalaj humuszos termőrétegre vonatkozóan előírja, hogy a beruházás (építés, bányászat) folytatása során, annak megkezdése előtt - külön jogszabály rendelkezése szerint - gondoskodni kell a termőréteg megfelelő letermeléséről és termőtalajkénti felhasználásáról, ez a rendelkezés nem a föld- és talajvédelem „maximája", vagyis nem helyezhető a föld és a talaj képződésének helye szerinti territoriális, a környezeti elemekkel és folyamatokkal egységes, in situ védelme elé, vagy mellé.

A humuszos termőréteg letermelése és ex situ termőtalajként való felhasználására vonatkozó előírás sokkal inkább a föld- és talajvédelem ultima ratio-ja, vagyis arra az esetre, ha az erre vonatkozó környezeti, társadalmi és gazdasági fenntarthatósági vizsgálatok eredményeként az állapítható meg, hogy ésszerű alternatívája nincsen egy beruházásnak, „pótmegoldásként" írja elő a Kvt. a humuszos termőréteg termőtalajként való hasznosításának ezt a módját. Az egészséges környezethez való jog intézményvédelmi garanciáinak a jogszabályi rendszere azonban számos olyan lehetőséget biztosít, amely megfelelő és hatékony eszköz lehet ahhoz is, hogy a termőtalaj humuszos rétegének letermelésére és ex situ termőtalajként való felhasználására valóban csak az ésszerű alternatívák számbavételét követően, egyéb lehetőség hiányában, végső megoldásként kerülhessen sor.

2. A Kvt. az elővigyázatosság, megelőzés és helyreállítás alapelvét a 6-8. §-okban tartalmazza.

A Kvt. 6. § (1) bekezdése szerint a környezethasználatot úgy kell megszervezni és végezni, hogy a) a legkisebb mértékű környezetterhelést és igénybevételt idézze elő; b) megelőzze a környezetszennyezést; c) kizárja a környezetkárosítást. Ugyanezen szakasz (2) bekezdése szerint a környezethasználatot az elővigyázatosság elvének figyelembevételével, a környezeti elemek kíméletével, takarékos használatával, továbbá a hulladékkeletkezés csökkentésével, a természetes és az előállított anyagok visszaforgatására és újrafelhasználására törekedve kell végezni. A megelőzés elvének gyakorlati érvényesítésére a tervszerűség elvét a Kvt. 48/A. §-a tartalmazza. A 48/A. § (1) bekezdése szerint az emberi egészség védelme, valamint a természeti erőforrások és értékek megőrzése és fenntartható használata érdekében – e vagy külön jogszabályban foglaltak előírása szerint – a környezettel, annak védelmével, illetve a környezetet veszélyeztető tényezőkkel kapcsolatos általános tervet *(átfogó környezetvédelmi terv),* az egyes környezeti elemekkel, azok védelmével, illetve a környezeti elemeket veszélyeztető egyes tényezőkkel kapcsolatos részletes tervet *(tematikus környezetvédelmi terv)* és egyedi környezeti adottsággal, problémával foglalkozó tervet *(egyedi környezetvédelmi terv)* kell készíteni.

Ugyanezen szakasz (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a tervezés során *a)* az alacsonyabb területi szintű környezetvédelmi tervet a magasabb területi szintű környezetvédelmi tervekkel, *b)* a tematikus és az egyedi környezetvédelmi terveket az adott területi szint átfogó környezetvédelmi tervével össze kell hangolni. A (3) bekezdés szerint pedig a környezetvédelmi terv készítőjének az előkészítés során gondoskodnia kell a terv széleskörű társadalmi egyeztetéséről.

A környezetvédelmi tervezésnek több vertikális és horizontális szintje van, amelyek a környezetvédelmi célok meghatározásával, a környezetvédelmi konfliktusok és problémák feltárásával, és az ezekkel kapcsolatos operatív megoldási lehetőségek, tematikus és hatékony célok kitűzésének programszerű tervezésével a környezet védelmének meghatározott időre szóló „alapdokumentumai".

A Kvt. 40. § (1) bekezdése szerint a környezetvédelmi tervezés alapja a hatévente megújítandó, az Országgyűlés által jóváhagyott Nemzeti Környezetvédelmi Program (a továbbiakban: Program).

A Kvt. 41. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a Kormány irányítja az állami környezetvédelmi feladatok végrehajtását, meghatározza és összehangolja a minisztériumok és a Kormánynak közvetlenül alárendelt szervek környezetvédelmi tevékenységét, a (3) bekezdés szerint pedig a Kormány a Programra vonatkozó javaslatot hatévente jóváhagyásra az Országgyűlés elé terjeszti, kétévente összefoglaló jelentést nyújt be a Program végrehajtásának helyzetéről valamint a környezet állapotának alakulásáról, továbbá irányítja és összehangolja a Programban meghatározott feladatok végrehajtását.

Az átfogó környezetvédelmi programok körét a Kvt. 48/B. § (1) bekezdése állapítja meg, amely szerint „átfogó környezetvédelmi terv az e törvényben szabályozott országos [40. §] és területi (regionális [48/C. §], megyei [48/D. §] és települési [48/E. §]) környezetvédelmi program."

Ugyanezen szakasz (2) bekezdése az átfogó környezetvédelmi terv tematikáját állapítja meg, amely szerint *„Az átfogó környezetvédelmi terv tartalmazza: a) a környezeti elemek állapotának bemutatásán és az azt befolyásoló főbb hatótényezők elemzésén alapuló helyzetértékelést; b) a fenntartható fejlődéssel összhangban álló, elérni kívánt környezetvédelmi célokat, valamint környezeti célállapotokat; c) a célok és célállapotok elérése érdekében teendő főbb intézkedéseket (különösen a folyamatban lévő, illetve az előirányzott fejlesztésekkel és a működtetéssel kapcsolatos feladatokat), valamint azok megvalósításának ütemezését; d) a kitűzött célok megvalósításának szabályozási, ellenőrzési, értékelési eszközeit; e) az intézkedések végrehajtásának, valamint a d) pont szerinti eszközök alkalmazásának várható költségigényét, a tervezett források megjelölésével."*

Vizsgálatunk szempontjából lényeges, hogy a Kvt. 48/B. § (3) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a területi környezetvédelmi programokban foglaltakat az adott területi szint fejlesztési koncepciójának és rendezési, valamint fejlesztéspolitikai terveinek kidolgozása, a döntéshozatal és a végrehajtás, továbbá az adott területre vonatkozó ágazati tervezés során érvényre kell juttatni.

2.1. A vizsgált időszakban az **országos területi szintű, *átfogó környezetvédelmi terv*** az NKP II. volt, majd a vizsgált időszak végén lépett hatályba a 2015-2020 közötti időszakra szóló Nemzeti Környezetvédelmi Programról szóló 27/2015. (VI. 17.) OGY határozat (továbbiakban: NKP III.).

2.2. A **regionális területi szintű, *átfogó környezetvédelmi terv***vel kapcsolatos alapvető rendelkezéseket a Kvt. 48/C. §-a tartalmazza. E szakasz (1) bekezdése szerint „a regionális fejlesztési tanács a tervezési-statisztikai régióra vonatkozóan az érintett megyei önkormányzatokkal egyeztetve regionális környezetvédelmi programot készít."

A (3) bekezdés szerint „a regionális környezetvédelmi program végrehajtásáról a regionális fejlesztési tanács gondoskodik." A (4) bekezdés úgy rendelkezik, hogy „a regionális fejlesztési tanács a döntési hatáskörébe utalt támogatásokról szóló döntések meghozatalakor elősegíti a programban előirányzott fejlesztések támogatását."

A regionális területi szintű átfogó környezetvédelmi tervvel kapcsolatos feladatokat mind a terv elfogadása, mint pedig végrehajtása tekintetében a Kvt. 48/C. §-a a regionális fejlesztési tanácsok feladatkörébe utalja.

A vizsgálattal érintett időszakban ugyanakkor lényeges a regionális fejlesztési tanácsokat érintő változás volt, hogy a területfejlesztéssel és a területrendezéssel összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCVIII. törvény alapján 2012. január 1-jétől hatályosan a térségi fejlesztési tanácsok között a regionális fejlesztési tanácsok, a megyei területfejlesztési tanácsok és a kistérségi területfejlesztési tanácsok megszűntek.

A korábbi regionális fejlesztési tanácsok TfTrTv.-ben meghatározott feladatait 2012. január 1-et követően részint a területrendezési feladatok tekintetében a megyei önkormányzatok[93], részint a területi operatív programok megvalósításával összefüggő fejlesztési döntések előkészítésére és végrehajtásában való közreműködés, továbbá megyei önkormányzatok területfejlesztési feladatainak ellátásában való közreműködés tekintetében a TfTrTv. 17. §-a szerinti regionális fejlesztési ügynökségek látják el.

A régiókhoz tartozó megyei közgyűlések elnökei által működtetett TfTrTv. 14/A. § szerinti regionális területfejlesztési konzultációs fórum koordinatív, véleményező, javaslattévő feladatokat lát el más szervek döntéseivel összefüggésben.

A TfTrTv. 14/B. §-a szerinti megyei területfejlesztési konzultációs fórum ugyancsak koordinatív, véleményező feladatokat lát el.

A megyei önkormányzatok megyehatárokon túlterjedő, illetve egyes kiemelt területfejlesztési feladatainak ellátására térségi fejlesztési tanácsot hozhatnak létre, amelynek szerepét és működését a TfTrTv. 1-16. §-ai szabályozzák.

A TfTrTv. ezen rendelkezései között, sem másutt **nincsen** azonban **arra vonatkozó rendelkezés**, hogy a Kvt. 48/C. §-a szerinti **a regionális fejlesztési tanács regionális környezetvédelmi programmal kapcsolatos feladatai tekintetében a regionális fejlesztési tanácsnak melyik új szerv a jogutódja.** Megállapítható, hogy a környezetvédelmi tervezés második legmagasabb vertikális szintjén lévő regionális környezetvédelmi programok készítésével és végrehajtásával kapcsolatos feladatok 2012. január 1-től vizsgálatunk lezárásáig ellátatlanok maradtak.[94]

*Megállapítottuk, hogy a Kvt. 48/C. § regionális környezetvédelmi programok elkészítésével és végrehajtásával kapcsolatosan a jogi szabályozás hiányossága aggályos a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, a nemzet közös öröksége védelme, fenntartása és megőrzése alkotmányos felelősségével és kötelezettségével, valamint az egészséges környezethez való alapvető joggal összefüggésben.*

2.3. A Mötv. 27. § (1) bekezdése szerint a megyei önkormányzat területi önkormányzat, amely törvényben meghatározottak szerint területfejlesztési, vidékfejlesztési, területrendezési, valamint koordinációs feladatokat lát el. A megyei önkormányzat képviselő-testülete a közgyűlés. A megyei önkormányzatok környezetvédelemmel összefüggő feladatait a Kvt. 46. § (2) bekezdése tartalmazza, amely szerint – egyebek között – a megyei önkormányzat az épített és természeti környezet védelmével kapcsolatos feladatainak ellátása érdekében a települési önkormányzatokkal és az illetékes megyei területfejlesztési tanáccsal egyeztetve megyei környezetvédelmi programot készít a 48/D. §-ban foglaltak szerint, amelyet a megyei közgyűlés hagy jóvá.

A **megyei területi szintű, *átfogó környezetvédelmi terv***vel kapcsolatos alapvető rendelkezéseket a Kvt. 48/D. §-a tartalmazza.

A Kvt. 48/D. § szerint (1) A megyei környezetvédelmi program tartalmazza a 48/B. § (2) bekezdésben foglaltaknak megfelelően azokat a célokat és intézkedéseket, amelyek elérése, illetve megvalósítása megyei szinten hatékony és indokolt.

(2) A megyei közgyűlés gondoskodik a megyei környezetvédelmi programban foglalt feladatok végrehajtásáról, a végrehajtás feltételeinek biztosításáról, figyelemmel kíséri az azokban foglalt feladatok megoldását.

(3) A megyei önkormányzat éves költségvetéséről szóló zárszámadásával egyidejűleg be kell számolni a megyei környezetvédelmi program végrehajtásának előző évi alakulásáról.

(4) A megyei területfejlesztési tanács a döntési hatáskörébe utalt támogatásokról szóló döntések meghozatalakor elősegíti a környezetvédelmi programban előirányzott fejlesztések támogatását.

A Kvt. 48/B. § (4) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „*A területi környezetvédelmi programot szükség szerint, de legalább a Program megújítását, illetve felülvizsgálatát követően - a 48/A. § (2) bekezdésének figyelembevételével - felül kell vizsgálni.”*

---

[93] Ld. TfTrTv. 11. §

[94] Érdekesség, hogy ennek ellenére a Kormány és a vidékfejlesztési miniszter munkáját támogató kormányzati testületekkel kapcsolatos egyes törvények módosításáról szóló 2013. évi LXXXII. törvény 1. §-a 2013. június 29-től hatályosan változatlanul a regionális fejlesztési tanács feladataként állapította meg a regionális környezetvédelmi program végrehajtásáról való gondoskodást, azonban a korábbi két évenkénti beszámolási kötelezettségre vonatkozó rendelkezést hatályon kívül helyezte.

A tényállásban feltárt adatok szerint a Heves Megyei Önkormányzat Közgyűlése a Heves megye környezetvédelmi programja teljesítéséről, javaslat a további feladatokra előterjesztésnek a 84/2005. (VIII. 26.) közgyűlési határozattal való elfogadását[95] követően nem teljesítette a Kvt. 48/D. § (2) és (3) bekezdésében foglalt kötelezettségeit: ezt követően mind a környezetvédelmi programban foglalt feladatok végrehajtásával kapcsolatos, mind a program végrehajtásáról szóló éves beszámolóval való kötelezettségeit elmulasztotta. Heves Megye Önkormányzatának Közgyűlése továbbá az NKP II. 2009. évi elfogadásával, valamint az NKP III. 2015. évi elfogadásával egyidejűleg, vagy azt követően elmulasztotta Heves Megye Környezetvédelmi Programjának felülvizsgálatával kapcsolatos, a Kvt. 48/B. § (4) bekezdésében foglalt kötelezettségét.

Álláspontunk szerint megyei szinten a panasszal érintett fejlesztéssel kapcsolatos környezetvédelmi célok között a barnamezős területek hasznosításának, illetve az átlagosnál gyengébb minőségű termőföldek fejlesztési célú hasznosításának elvi lehetőségéhez kapcsolódó kérdések a környezetvédelmi program felülvizsgálata révén lehettek volna megfelelően tisztázhatóak, és a környezetvédelmi program megfelelő felülvizsgálatával az ágazati-fejlesztési célokkal összefüggésben a környezetvédelmi célok azonos súllyal kerülhettek volna mérlegelésre a döntéshozatalhoz kapcsolódóan.[96] *Megállapítottuk, hogy Heves Megye Önkormányzatának Közgyűlése a megyei környezetvédelmi programmal kapcsolatos feladatai elmulasztásával a nemzet közös öröksége védelme, fenntartása és megőrzése alkotmányos felelősségével és kötelezettségével, valamint az egészséges környezethez való alapvető joggal összefüggő visszásságot okozott.*

3. A **települési területi szintű *átfogó környezetvédelmi terv*** a Kvt. 48/B. § (1) bekezdése szerint ***a települési környezetvédelmi program.***

A Mötv. 13. § (1) bekezdés 11. pontja a helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatok között állapítja meg a helyi környezet- és természetvédelem, vízgazdálkodás, vízkárelhárítás feladatát, ugyanezen szakasz (2) bekezdése pedig úgy rendelkezik, hogy törvény a helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó más helyi önkormányzati feladatot is megállapíthat.

A Kvt. 46. § (1) bekezdése szerint a települési önkormányzat (Budapesten a Fővárosi Önkormányzat is) a környezet védelme érdekében *a) biztosítja a környezet védelmét szolgáló jogszabályok végrehajtását, ellátja a hatáskörébe utalt hatósági feladatokat; b) önálló települési környezetvédelmi programot dolgoz ki a 48/E. §-ban foglaltak szerint, amelyet képviselő-testülete (közgyűlése) hagy jóvá; (..) e) elemzi, értékeli a környezet állapotát illetékességi területén, és arról szükség szerint, de legalább évente egyszer tájékoztatja a lakosságot; f) a fejlesztési feladatok során érvényesíti a környezetvédelem követelményeit, elősegíti a környezeti állapot javítását.*

A települési környezetvédelmi program kötelező és lehetőségszerű tartalmára vonatkozó rendelkezéseket a Kvt. 48/E. §-a állapítja meg. A Kvt. 48/E. § (1) bekezdése szerint a települési környezetvédelmi programnak a település adottságaival, sajátosságaival és gazdasági lehetőségeivel összhangban – a 48/B. § (2) bekezdésben foglaltakon túl – tartalmaznia kell

a) a légszennyezettség-csökkentési intézkedési programmal, valamint a légszennyezéssel,

b) a zaj és rezgés elleni védelemmel, a külön jogszabály alapján stratégiai zajtérkép készítésére kötelezett települési önkormányzatok esetén a stratégiai zajtérképek alapján készítendő intézkedési tervekkel,

c) a zöldfelület-gazdálkodással,

d) a települési környezet és a közterületek tisztaságával,

e) az ivóvízellátással,

f) a települési csapadékvíz-gazdálkodással,

g) a kommunális szennyvízkezeléssel,

h) a településihulladék-gazdálkodással,

i) az energiagazdálkodással,

---

[95]Ld. http://hevesmegye.hu/files/kozlony/2005/kozlony200508.htm és http://hevesmegye.hu/hu/heves-megyei-kozgyules/koezgylesi-jegyzkoenyvek

[96] Heves Megye Integrált Területi Programjához készült környezeti értékelésnek számos, a megyei környezetvédelmi program tematikájába illő, környezetvédelmi szempontból értékelhető vonatkozása van (Ld. http://hevesmegye.hu/files/teruletfejlesztes/ITP_20_0826.pdf ) azonban önmagában az e pontban vizsgált visszásságot nem orvosolja. (Ld. pl: „A Program jellegénél fogva direkt módon nem tartalmaz talajdegradációs folyamatok csökkentésére irányuló közvetlen intézkedéseket." a dokumentum 124. oldalon)

j) a közlekedés- és szállításszervezéssel,

k) a feltételezhető rendkívüli környezetveszélyeztetés elhárításával és a környezetkárosodás csökkentésével kapcsolatos feladatokat és előírásokat.

A kötelező tartalmi elemeken túl a (2) bekezdés szerint a települési környezetvédelmi program – a település adottságaival, sajátosságaival és gazdasági lehetőségeivel összhangban – tartalmazhatja a) a települési környezet minőségének, környezetbiztonságának, környezet-egészségügyi állapotának javítása, valamint a természeti értékek védelme és fenntartható használata érdekében különösen:

aa) a területhasználattal,

ab) a földtani képződmények védelmével,

ac) a talaj, illetve termőföld védelmével,

ad) a felszíni és felszín alatti vizek, vízbázisok védelmével,

ae) a rekultivációval és rehabilitációval,

af) a természet- és tájvédelemmel,

ag) az épített környezet védelmével,

ah) az ár- és belvízgazdálkodással,

ai) az üvegházhatású gázok kibocsátásának csökkentésével, az éghajlatváltozás várható helyi hatásaihoz való alkalmazkodással,

b) a környezeti neveléssel, tájékoztatással és a társadalmi részvétellel kapcsolatos feladatokat és előírásokat.

A települési környezetvédelmi program végrehajtásával kapcsolatos kötelezettségeket a Kvt. 48/E. § (3) bekezdése állapítja meg, amely szerint a települési önkormányzat gondoskodik a települési környezetvédelmi programban foglalt feladatok végrehajtásáról, a végrehajtás feltételeinek biztosításáról, és figyelemmel kíséri a feladatok ellátását.

A Kvt. 48/E. § (5) bekezdése szerint települési önkormányzatok - az önálló települési környezetvédelmi program mellett vagy helyett - közös települési környezetvédelmi programot is készíthetnek. Ez utóbbi rendelkezéssel kapcsolatosan megállapítható, hogy a Gyöngyöshalász Község Önkormányzat Képviselő-testületének 98/2012. (X. 18.) határozatával jóváhagyott, 24/2015. (IV. 14.) és 43/2015. (V.29) határozatával módosított, Gyöngyös Körzete Kistérség Többcélú Társulása Társulási Megállapodása lehetőségként tartalmazza, hogy a társult önkormányzatok közül legalább két helyi önkormányzat közös feladatellátása tekinthető társulási feladatnak, amelyről az önkormányzatok képviselő-testületei határozatot hoznak.[97] A települési környezetvédelmi program készítése tekintetében helyettes, vagy kiegészítő közös feladatellátásról Gyöngyöshalász Község Önkormányzatának Képviselő-testülete a vizsgált időszakban nem hozott határozatot, illetve a vizsgált időszakban önállóan sem alkotta meg a települési környezetvédelmi programját.[98]

Ezért – amint az a vizsgálattal érintett eljárások közül a HÉSZ elfogadását megelőző, 2012. február 27-én induló településrendezési véleményezési-egyeztetési eljárása, illetve a kapcsolódó környezeti vizsgálat során is megmutatkozott – a fejlesztési célokra kijelölni tervezett, átlagosnál jobb minőségű termőföldekkel kapcsolatosan a polgármester kezdeményezéseiben megmutatkozóan felmerülő bizonytalanság sem volt megfelelően tisztázható az alternatív potenciális fejlesztési területek adottságainak összehasonlításával, és ezen alapuló mérlegeléssel az SKV eljárás során.

Álláspontunk szerint a Kvt. rendelkezései alapján az átfogó környezetvédelmi tervek között egy megfelelő részletességű, a település adottságait és problémáit megfelelően feltérképező települési környezetvédelmi program – tekintettel a Kvt. 48/B. § (3) bekezdésére – a település fejlesztési, településrendezési koncepciójának és tervének megfelelő kiindulási alapja lehet. Ugyanakkor **a települési környezetvédelmi program hiányában** – az egyéb lehetséges környezetvédelemmel összefüggő intézményvédelmi garanciák (SKV) lehetőségszerű megléte ellenére is – a fejlesztési, településrendezési döntések **ágazati-fejlesztési célok illetve környezetvédelmi célok azonos súlyú mérlegelése nem lehetséges**, a mérlegelés környezetvédelmi célokat megfelelő részletességgel feltáró egyensúlyi alapja hiányában.

---

[97] http://gyongyosikisterseg.hu/wp-content/uploads/2014/01/tarsulasi-megallapodas-uj.pdf

[98] Gyöngyöshalász Község Önkormányzat Képviselő-testületének 23/2015. (IV. 14.) Határozattal elfogadott 2014-2019-ig szóló Gazdasági programja 11. oldalán az Épített és természeti környezettel kapcsolatosan némely esetleges célkitűzéseket tartalmaz, ez azonban részben sem fedi a Ktv. 48/B. § (2) bekezdésben és 48/E. § (1) bekezdésben foglalt tartalmi elemeket. Ld. http://www.gyongyoshalasz.hu/sites/default/files/GazdasagiProg.pdf

*Megállapítottuk, hogy Gyöngyöshalász Község Önkormányzatának Képviselő-testülete a települési környezetvédelmi program megalkotásával kapcsolatos kötelezettségeinek elmulasztásával a nemzet közös öröksége védelme, fenntartása és megőrzése alkotmányos felelősségével és kötelezettségével, valamint az egészséges környezethez való alapvető joggal összefüggő visszásságot okozott.*

4. A tényállásban feltártuk, hogy a vizsgált folyamatban a döntések szintjén az Apollo Tyres gumigyár terve és Gyöngyöshalász külterületén való megvalósításának célkitűzése először Gyöngyöshalász Község Önkormányzat Képviselő-testületének a tervezési szántóföld területen kialakítandó ipari telephelyről szóló Alaphatározatban jelent meg 2011. december 15-én. Az Alaphatározat szerint került sor 2012 júliusában a településrendezési eszközök módosítására, illetve az új HÉSZ elfogadására, majd – részben a településrendezési eszközök a tervezési területtel kapcsolatos elégtelensége és jogszabályi hiányosságai miatt is – az Alaphatározatot további határozatok: az ÖH2 és az ÖH3, és ezek nyomán önkormányzati szinten több döntés: a MódR1., a 2TSZTmód. és a MódR2. követték. Kormányzati szinten, ahogyan azt bemutattuk, a tervezési területnek az ipari telephely céljára, beruházási célterületté nyilvánításáról szóló 1Korm.Hat., a 2Korm.Hat. megelőzte a MódR2.-t.

4.1. Az Alaphatározat alapján, 2012. február 27-én megindult településrendezési véleményezési eljárás idején hatályos Tft. 9. § (1) bekezdése szerint ingatlanügyi hatósági engedéllyel lehet termőföldet más célra hasznosítani. Az engedély hiánya esetén a más hatóságok által kiadott engedélyek nem mentesítik az igénybevevőt az e törvényben foglalt jogkövetkezmények alól. Az ingatlanügyi hatóság engedélye nem mentesít a szükséges más hatósági engedélyek megszerzésének kötelezettsége alól. (3) A más célú hasznosítás megkezdésének napját az igénybevevő köteles előzetesen az ingatlanügyi hatóságnak bejelenteni. Ennek elmulasztása esetén az ingatlanügyi hatóság az igénybevevőt földvédelmi bírsággal sújtja. Ahogyan ezt korábban is hivatkoztuk, a Tft. 11. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy termőföldet más célra csak kivételesen – elsősorban a gyengébb minőségű termőföld igénybevételével – lehet felhasználni. Ugyanezen szakasz (2) bekezdése szerint az átlagosnál jobb minőségű termőföldet más célra hasznosítani csak időlegesen, illetve helyhez kötött igénybevétel céljából lehet. (…) A (3) bekezdés szerint a (2) bekezdés alkalmazása szempontjából helyhez kötött igénybevételnek kell tekinteni különösen a meglévő létesítmény bővítését, közlekedési és közmű kapcsolatainak kiépítését, a bányaüzemet és az egyéb természeti kincsek kitermeléséhez szükséges létesítményt, valamint azt a területet, amelyet a Kormány a Magyar Közlönyben közzétett határozatával beruházási célterületté nyilvánított.

A Tft. szerint a termőföld más célra való végleges hasznosítása általánosan az ingatlanügyi hatóság engedélyéhez, valamint a más célú hasznosítás megkezdését megelőző bejelentéshez kötött.

Az átlagosnál jobb minőségű termőföld végleges más célú hasznosítása tekintetében az általános tilalom alóli kivétel lehetőségei között, a helyhez kötött igénybevétel speciális eseteként szabályozza a Tft. 11. § (3) bekezdése azt, amikor a Kormány Magyar Közlönyben közzétett határozatával beruházási célterületté nyilvánítja egy átlagosnál jobb minőségű termőföld területét.

A Tft. 11. § (3) bekezdése szerinti kormányhatározat ugyanakkor a Tft. 12. § (3) bekezdés b) pontja szerint a más célú hasznosítás iránti kérelemnek az egyik csatolandó melléklete, vagyis a kormányhatározattal beruházási célterületté nyilvánított, átlagosnál jobb minőségű termőföld-terület esetén is csak az ingatlanügyi hatóság Tft. 9 § (1) bekezdése[99] szerinti engedélyének jogerőre emelkedését követően válik lehetségessé a beruházási célterületté nyilvánított, átlagosnál jobb minőségű termőföld más célú hasznosítása is. Az OTÉK 6. § (1) bekezdése a városok és községek (a továbbiakban együtt: település) igazgatási területét építési szempontból a) **beépítésre szánt (beépített, további beépítésre kijelölt) területbe**, amelyen belüli *építési övezetekben* az építési telkek megengedett beépítettsége legalább 10% illetőleg b) **beépítésre nem szánt területbe sorolja,** amelyen belüli *övezetekben* a telkek megengedett beépítettsége legfeljebb 10%. Ugyanezen szakasz (3) bekezdés a) pontja tartalmazza a beépítésre szánt területek, míg a b) pont a beépítésre nem szánt területek területfelhasználási egységeire vonatkozó megkülönböztetési kategóriákat, a beépítésre szánt területek területfelhasználási egységeire, az építési övezetekre vonatkozó szabályozást az OTÉK 10-25. §-ai tartalmazzák, míg a beépítésre nem szánt területek területfelhasználási egységeivel, övezeteivel összefüggő szabályozást az OTÉK 26-30/B. §-ai tartalmazzák.

[99] A hatályos állapot szerint a Tft. 10. § (1) bekezdése

Az OTÉK 7. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a 6. § (3) bekezdése szerinti területfelhasználási egységek területeit közterületekre és egyéb (közterületnek nem minősülő) területekre kell tagolni. A beépítésre szánt területeket *építési övezetekbe*[100], a beépítésre nem szánt területeket *övezetekbe*[101] kell sorolni.

4.2. A vizsgálattal érintett esetben az Alaphatározat szerinti **tervezési terület besorolása** a 1TSZTmód. és a HÉSZ 2012. július 11-i Képviselő-testületi ülésen való elfogadását megelőzően **beépítésre nem szánt**, az OTÉK 29. § (2) bekezdés b) pontja szerinti **mezőgazdasági általános (Má) övezeti besorolású terület** volt.

Az Alaphatározat alapján, 2012. február 27-én indult településrendezési véleményezési eljárás eredményeként elfogadott 1. TSZTmód. és a HÉSZ a tervezési területet **beépítésre szánt** területként jelölte ki, és a korábbi mezőgazdasági általános övezeti besorolást az OTÉK 18. § (2) bekezdés 2. pont és 19. § szerinti **gazdasági kereskedelmi, szolgáltató terület (Gksz)** építési övezeti besorolásúra változtatta.

A vizsgálattal érintett településrendezési véleményezési eljárás megindulásakor hatályos Étv. 7. § (1) bekezdése szerint a településrendezés célja a települések terület-felhasználásának és infrastruktúra-hálózatának kialakítása, az építés helyi rendjének szabályozása, a környezet természeti, táji és épített értékeinek fejlesztése és védelme, továbbá az országos, a térségi, a települési és a jogos magánérdekek összhangjának megteremtése, az érdekütközések feloldásának biztosítása, valamint az erőforrások kíméletes hasznosításának elősegítése.

Az Étv. 7. § (3) bekezdése szerint a településrendezés eszközei: a) a településfejlesztési koncepció, amelyet a települési önkormányzat képviselő-testülete határozattal állapít meg (2. § 27. pont); b) a településszerkezeti terv, amelyet az önkormányzati településfejlesztési döntés figyelembevételével a települési önkormányzat képviselő-testülete dolgoztat ki, és határozattal állapít meg (2. § 28. pont); c) a helyi építési szabályzat és a szabályozási terv, amelyet a településszerkezeti terv alapján a települési önkormányzat képviselő-testülete dolgoztat ki, és rendelettel állapít meg (2. § 11. és 20. pont).

Az Étv. 10. § (1) bekezdése szerint a településszerkezeti terv meghatározza a település alakításának, védelmének lehetőségeit és fejlesztési irányait, ennek megfelelően az egyes területrészek felhasználási módját, a település működéséhez szükséges műszaki infrastruktúra elemeinek a település szerkezetét meghatározó térbeli kialakítását és elrendezését, az országos és térségi érdek, a szomszédos vagy a más módon érdekelt többi település alapvető jogainak és rendezési terveinek figyelembevételével a környezet állapotának javítása vagy legalább szinten tartása mellett.

Az Étv. 12. § (1) bekezdése alapján a szabályozási terv a település közigazgatási területére vagy külön-külön annak egyes - legalább telektömb nagyságú - területrészeire készülhet. Ugyanezen szakasz (3) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a szabályozási tervnek a jóváhagyott településszerkezeti tervvel összhangban kell lennie, eltérés szükségessége esetén a településszerkezeti tervet előzetesen módosítani kell. Az (5) bekezdés b) pontja szerint a szabályozási tervnek tartalmaznia kell (egyebek mellett) a beépítésre szánt és a beépítésre nem szánt területek, illetőleg az azokon belüli egyes területrészek (építési övezetek, övezetek) lehatárolását.

Az Étv. 13. § (1) bekezdése szerint az építés helyi rendjének biztosítása érdekében a települési önkormányzatnak az országos szabályoknak megfelelően, illetve az azokban megengedett eltérésekkel a település közigazgatási területének felhasználásával és beépítésével, továbbá a környezet természeti, táji és épített értékeinek védelmével kapcsolatos, a telkekhez fűződő sajátos helyi követelményeket, jogokat és kötelezettségeket helyi építési szabályzatban kell megállapítania. A (2) bekezdés úgy rendelkezik, hogy a helyi építési szabályzatnak tartalmaznia kell legalább: b) a beépítésre szánt területek, illetőleg az azokon belüli egyes területrészek (építési övezetek) lehatárolását, azok felhasználásának, beépítésének feltételeit és szabályait.

A szabályozási terv és a helyi építési szabályzat együttalkalmazásának követelményét az Étv. 12. § (6) bekezdése állapította meg.

---

[100] OTÉK 1. számú melléklet 29. Építési övezet: a beépítésre szánt vagy beépített területek területfelhasználási egységein belüli egyes területrészeken a felhasználás és az építés feltételeit és módját meghatározó besorolás.

[101] OTÉK 1. számú melléklet 96. Övezet: a beépítésre nem szánt területek területfelhasználási egységein belüli egyes területrészeken a felhasználás és az építés feltételeit és módját meghatározó besorolás.

A Tft. átlagosnál jobb minőségű termőföld-védelmi rendelkezései szempontjából lényeges, hogy az Étv. 7. § (3) bekezdés c) pontja szerint a HÉSZ-t és az SZT-t *önkormányzati rendelettel* állapítja meg az önkormányzat képviselő-testülete.

Az önkormányzati rendelet az Alaptörvény T) cikkének (2) bekezdése szerint jogszabály, az Alaptörvény 32. cikk (3) bekezdése pedig kimondja, hogy az önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes.

A Jat. a jogalkotás alapvető követelményei között állapítja meg a 2. § (4) bekezdésében, hogy a jogszabályok megalkotásakor biztosítani kell, hogy a jogszabály a) megfeleljen az Alaptörvényből eredő tartalmi és formai követelményeknek és b) illeszkedjen a jogrendszer egységébe.

A településrendezési eszközök közül a szabályozási terv és a helyi építési szabályzat esetében – az eljárás ideje szerint hatályos Étv. II. fejezetében szabályozott, a településrendezésre vonatkozó rendelkezéseknek való megfeleltetés mellett – azt is vizsgálnunk kell, hogy megalkotásuk megfelelt-e az Alaptörvényben és a Jat.-ban a jogszabályokkal kapcsolatban megállapított követelményeknek.

A tényállásban a 2012. február 27-én indult településrendezési véleményezési eljárással, valamint az ahhoz kapcsolódó környezeti vizsgálattal összefüggésben feltártuk egyfelől, hogy a polgármester 2012. április 16-án küldött megkeresésére a körzeti földhivatal arról tájékoztatta a polgármestert, hogy a megkereséséhez mellékelt térképvázlaton kijelölt területhez képest a környező ingatlanokban szántó 4. és 5. minőségi osztályú termőföld is van.

Ugyancsak feltártuk, hogy a Földhivatal a településrendezési egyeztetési-véleményezési eljárás során 2012. május 25-én a polgármester részére megküldött véleményében[102] megállapította az ingatlan-nyilvántartásból, hogy „Gyöngyöshalász külterületének szántó művelési ágban nyilvántartott termőföldjei átlagosan 31,04 AK/ha, gyep (legelő) művelési ágban nyilvántartott termőföldjei átlagosan 17,58 AK/ha kataszteri tiszta jövedelműek." Ennek alapján kifejtette, hogy „A más célra felhasználni tervezett termőföldek nagy része az átlagosnál jobb minőségű. Ezen termőföldek igénybevételekor nagyon fontos figyelembe venni a jogszabályi előírásokat, az átlagosnál jobb minőségű termőföldek **más célú felhasználásának tervezését nem javaslom**."

Ezzel szemben a Talajvédelmi hatóság a településrendezési véleményezési eljárásban adott talajvédelmi véleményében[103] talajvédelmi szempontból környezeti vizsgálat lefolytatását nem tartotta szükségesnek.

A polgármester ezt követően 2012. június 28-án azzal a kérelemmel fordult a Körzeti földhivatalhoz, hogy vizsgálják felül azt, hogy településrendezési eszközök módosításának tervével érintett tervezési terület szerinti termőföldek minőségi osztálya milyen módon változtatható meg.[104]

A Körzeti földhivatal a kérelem alapján arról tájékoztatta a polgármestert, hogy a Gyöngyösi Körzeti Földhivatal 2012. július 10-én az érintett földrészleteken helyszíni szemlét tartott, ellenőrizte a beadvány tárgyát képező földrészletek művelési ágát és jellemző tulajdonságait. Megállapítható, hogy az érintett ingatlanok minőségi osztályát a tulajdoni lapok és az ingatlan-nyilvántartási térkép helyesen tartalmazza, annak megváltoztatására okot adó körülmény nem merült fel.[105] A településrendezési véleményezési eljárásban az OTÉK 3. számú melléklet 9. pontja szerinti földvédelem szempontjából érdekelt szervként kijelölt Földhivatal, valamint a 12. pont szerint talajvédelmi szempontból érdekelt Talajvédelmi hatóság az átlagosnál jobb minőségű termőföldre vonatkozó településrendezés tervével kapcsolatosan *eltérő véleményt* adtak. Az Étv. 9. § (4) bekezdése előírja, hogy az eltérő vélemények tisztázása érdekében a polgármesternek (főpolgármesternek) egyeztető tárgyalást kell tartania, amelyre a hely és az időpont megjelölésével a véleményezési eljárás valamennyi érdekeltjét a tárgyalás előtt legalább 8 nappal meg kell hívnia. Az egyeztető tárgyalásról jegyzőkönyvet kell készíteni, amelynek tartalmaznia kell valamennyi elfogadott és el nem fogadott véleményt azok indokolásával együtt. Az Étv. 9. § (4) bekezdés szerinti egyeztető tárgyalás meghívóját, illetve jegyzőkönyvét a 2012-es HÉSZ elfogadását megelőző településrendezési véleményezési eljárás Önkormányzat által megküldött iratanyaga nem tartalmazza.

---

[102] 10.130/2012. sz. levél (286-67. számon az önkormányzat iratanyagában)
[103] X-F-1/369-1/2012. (286-11/2012. számon az önkormányzat iratanyagában.)
[104] 286-75/2012.
[105] 10.109/2012. (286-79/2012. számon az önkormányzat iratanyagában)

Ennek alapján megállapítható, hogy a Földhivatal és a Talajvédelmi hatóság eltérő véleményének tisztázására irányuló **egyezető tárgyalás összehívására nem került sor**. Az eltérő véleményekkel érintett kérdés azonban összefüggésben áll azzal is, hogy a tervezési területtel érintett, az átlagosnál jobb minőségű termőföld más célú hasznosításának a Tft. 11. § (2) bekezdésében foglalt törvényi feltételei a településrendezési véleményezési eljárás, valamint a településrendezési eszközök elfogadásának idején hiányoztak és anélkül került sor a tervezési terület a beépítésre szánt területté való kijelölésére, hogy a tervezési terület vonatkozásában a Kormány Magyar Közlönyben közzétett, beruházási célterületté nyilvánító határozata a döntést megelőzően rendelkezésre állt volna. A tervezési, beépítésre nem szánt, általános mezőgazdasági terület övezeti besorolású terület beépítésre szánt területként való kijelölése és gazdasági, kereskedelmi, szolgáltató terület övezeti besorolása a HÉSZ-ről és az SZT-ről szóló önkormányzati rendelet megalkotásakor ezért ellentétes volt a Tft. 11. § (1)-(3) bekezdéseiben foglalt rendelkezésekkel, és nem felelt meg az önkormányzati rendeletre az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdésében megállapított, valamint a jogalkotásra vonatkozóan a Jat. 2. § (4) bekezdésében foglalt általános követelményeknek.

Álláspontunk szerint – ekkor még erre vonatkozó kifejezett jogszabályi rendelkezés[106] hiányában is – a tervezési terület beépítésre szánt új területként csak azt követően lett volna kijelölhető, illetve a tervezési területre a településrendezési véleményezési eljárás, mint jogalkotási folyamat csak abban az esetben lett volna megindítható és az erre vonatkozó jogszabályi rendelkezéseknek megfelelően lefolytatható, ha a beépítésre szánt kijelölést és a településrendezési véleményezési eljárás megindulását *megelőzően* a tervezési területet a Tft. 11. § (3) bekezdésében foglalt törvényi feltételt előzetesen teljesítve a Kormány a Magyar Közlönyben kihirdetett határozatával beruházási célterületté nyilvánítja.

*Megállapítottuk, hogy Gyöngyöshalász Község Önkormányzatának Képviselő-testülete a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, a nemzet közös öröksége védelme, fenntartása és megőrzése alkotmányos felelősségével és kötelezettségével, valamint az egészséges környezethez való alapvető joggal összefüggő visszásságot okozott azzal, hogy a panasszal érintett, átlagosnál jobb minőségű termőföld területét a jogszabályokkal ellentétesen jelölte ki és állapított meg önkormányzati rendeletben e terület vonatkozásában építésjogi rendelkezéseket.*

5. Rá kell mutatnunk arra is, hogy a tervszerűség elvét – összefüggésben a jelentős környezeti hatásokkal bíró tervekre és programokra a jogszabályok által megállapított intézményvédelmi garanciákkal – valamennyi olyan terv és program tekintetében érvényesíteni kell, amelyek várhatóan jelentős környezeti hatással járó tevékenységek folytatásához szabnak keretet. A korábbi jövő nemzedékek országgyűlési biztosa JNO-128/2010. számú jelentésében megállapította, hogy a tervszerűség elvét az integráció elvével egyidejűleg, kölcsönös összefüggésük szerint kell alkalmazni és érvényesíteni. A tervszerűség elvét nem csupán az elnevezésük és céljuk szerinti „környezetvédelmi" tervek esetén, a Kvt. 48/A. § szerinti összefüggéseiben, hanem a szakterületi, tematikus tervek esetében is alkalmazni kell, amennyiben ezek várhatóan jelentős, pozitív, vagy negatív környezeti hatással járnak vagy járhatnak, vagy magasabb szintű környezetvédelmi programban, vagy tervben foglalt célkitűzésekhez képest olyan jelentőségű módosítást jelentenek, amely a környezeti hatások jelentőségének vizsgálatát teszi szükségessé.[107]

---

[106] 2013. január 1-től hatályosan az Étv. 7. §-a úgy rendelkezik, hogy (1) A településfejlesztés és a településrendezés célja a lakosság életminőségének és a település versenyképességének javítása érdekében a fenntartható fejlődést szolgáló településszerkezet és a jó minőségű környezet kialakítása, a közérdek érvényesítése az országos, a térségi, a települési és a jogos magánérdekek összhangjának biztosításával, a természeti, táji és építészeti értékek gyarapítása és védelme, valamint az erőforrások kíméletes és környezetbarát hasznosításának elősegítése.

(2) A településfejlesztés és a településrendezés során biztosítani kell a területek közérdeknek megfelelő felhasználását a jogos magánérdekekre tekintettel. Ennek során figyelembe kell venni

i) a környezet-, a természet- és a tájvédelem szempontjait,

j) a tájhasználat, a tájszerkezet és a tájkép formálásának összehangolt érdekeit, különös tekintettel a víz, a levegő, a talaj, a klíma és az élővilág védelmére,

k) a területtel és a termőfölddel való takarékos gazdálkodást,

(3) A (2) bekezdésben foglaltak érvényesülése - különösen a természet- és a környezetvédelem, az erdők és a felszíni és felszín alatti vizek védelme, az ár- és belvízvédelem, valamint a termőfölddel és a területekkel való takarékos bánás - érdekében az alábbi követelményeknek kell érvényt szerezni:

d) **a termőföld igénybevételével járó, újonnan beépítésre szánt területek kijelölésénél elsősorban a termőföld védelméről szóló törvényben meghatározott átlagosnál gyengébb minőségű termőföld-területek jelölhetők ki.**

[107] vö. JNO-128/2010.

Így a tervszerűség elvével összefüggésben a „környezetvédelmi terv" értelmezési spektruma – az integráció elve szerint – túlmutat a nominalista-terminológiai megközelítésen: nem csupán az elnevezésük szerinti „környezetvédelmi terveknek" vagy „környezetvédelmi programoknak" nevezett programok, tervek tartoznak e fogalomhoz, hanem a lehető legszélesebb értelmezés szerint minden terv és program, illetve ezek módosításai, amelynek magasabb tervben megállapított környezetvédelmi célkitűzést érintő hatása van, illetve lehet, s amelyekkel összefüggésben felmerül a jelentős környezeti hatások vizsgálatának szükségessége.[108] Fentebb értékeltük az *átfogó környezetvédelmi tervekre* vonatkozó törvényi rendelkezések érvényesülésének kérdéseit, az alábbiakban a *tematikus tervekre* és az *egyedi tervekre* vonatkozó rendelkezések alapján a vizsgálattal érintett különböző szintű döntések szerepét-helyzetét, és az ezek alapján kapcsolódó környezetvédelmi garanciális rendelkezések érvényesülési lehetőségeit vizsgáljuk meg.

5.1. A tényállásban a Minisztérium tájékoztatása, valamint a rendelkezésünkre bocsátott iratok alapján feltártuk, hogy ugyan a vizsgált folyamatban a döntések szintjén az Apollo Tyres gumiabroncsgyár Gyöngyöshalász külterületén való megvalósításának szándéka és terve először, 2011. december 15-én az Alaphatározatban jelent meg, ugyanakkor lényeges arra is rámutatnunk, hogy az 1Korm.Hat. helyébe lépő, a területet beruházási célterületté nyilvánító 2Korm.Hat. volt az a döntés, amely a Új TelepKr. rendelkezéseinek is megfelelően az ipari telephely kialakításának lehetőségét megalapozta, s amely alapján a településrendezési eszközök megfelelő módosítására, a tervezési terület gazdasági, kereskedelmi, szolgáltató terület (Gksz) övezeti besorolásának egyéb ipari terület övezeti besorolására (Gipe) 2015 januárjában végül sor került. Ahogyan a tényállásban összefoglaltuk, megkeresésünk alapján a Minisztérium arról tájékoztatta[109] vizsgálatunkat, hogy a beruházási célterületté nyilvánítási eljárás az önkormányzat kérelme alapján indult meg, amely alapján a Minisztérium feladatai közé az átminősítés jogi alapjainak megteremtése tartozik a Tft. 11. § (3) bekezdés c) pontja szerint. Ennek értelmében a Minisztérium a hozzá beérkezett kérelmek alapján előterjesztést készít a Kormány számára, ezt megelőzően pedig közigazgatási egyeztetés keretében a többi tárca is megvizsgálja az abban foglaltakat. A Kormány vagy a Közigazgatási Államtitkári Értekezlet által elfogadott tervezet ezután kihirdetésre kerül. A Minisztérium tájékoztatása szerint a 2014 áprilisában kiadott, a Gyöngyöshalász község külterületén fekvő, egyes ipari-gazdasági övezetbe tartozó földrészletek beruházási célterületté nyilvánításáról szóló 1283/2014. (IV. 30.) Korm. határozat utóbb visszavonásra került 2014 júliusában, és helyére a 1407/2014. (VII. 18.) Korm. határozat került. Erre azért volt szükség, mert a beruházási célterület egy helyrajzi számmal bővült, illetve az Önkormányzat kérelmezte, hogy a határozat ipari telephely kialakításáról is rendelkezzen a további fejlesztési terveknek megfelelően.

A megkeresésünkben foglalt azon kérdésre, hogy stratégiai környezeti vizsgálatot folytatott-e a Minisztérium az átlagosnál jobb minőségű termőföld beruházási célterületté nyilvánító Korm. határozat előkészítése során, a tárca arról tájékoztatott, hogy stratégiai környezeti vizsgálat lefolytatása, illetve környezeti hatások összehasonlítása, valamint a beruházás hatásainak vizsgálata nem tartozik a feladatai közé.

---

[108] A tervszerűség és az integráció környezetjogi elve, valamint a nem elnevezésük szerinti környezetvédelmi tervek környezetvédelemmel való összefüggései szépen mutatkoznak meg a területfejlesztéssel és területrendezéssel, valamint a településrendezési eszközökkel kapcsolatos szabályozásban. A Kvt. a területfejlesztést és az épített környezet alakítását és védelmét azon sajátos szabályozási tárgykörök között határozza meg, amelyekről – a Kvt.-val összhangban – külön törvények rendelkeznek. A TfTrTv. 2. § a) pontja szerint a területfejlesztés és területrendezés célja az ország valamennyi térségében a területi kohézió erősítése, a társadalmi és gazdasági növekedés elősegítése, a fenntartható fejlődés feltételeinek megteremtése, az innováció térbeli terjedésének elősegítése, a társadalmi, gazdasági és környezeti céloknak megfelelő térbeli szerkezet kialakítása; A TfTrzv. 3. § (1) bekezdése a területfejlesztés és területrendezés feladataként állapítja meg a) a térségi és helyi közösségek területfejlesztési és területrendezési kezdeményezéseinek elősegítése, összehangolása az országos célkitűzésekkel; valamint b) fejlesztési koncepciók, programok és tervek kidolgozása, meghatározása és megvalósítása, a társadalom, a gazdaság és a környezet dinamikus egyensúlyának fenntartása, illetve javítása érdekében. Ugyanezen szakasz (3) bekezdése külön kiemeli azt, hogy a területrendezés feladata különösen: a) a környezeti adottságok feltárása és értékelése; b) a környezet terhelését, terhelhetőségét és a fejlesztési célokat figyelembe vevő területfelhasználásnak, az infrastrukturális hálózatok területi szerkezetének, illetve elhelyezésének - az ágazati koncepciókkal összhangban történő – megállapítása. A TfTrTv. 19/A. §-a (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az (1) bekezdés szerinti tervek egymásra épülő rendszert alkotnak. A felsorolásban szereplő alacsonyabb szintű tervnek meg kell felelnie a felsorolásban szereplő magasabb szintű terv célrendszerének. Megemlíthetőek még az OTrT. ökológiai folyósóra, valamint a kiváló termőhelyi adottságú szántóterület és erdőterület övezetére vonatkozó rendelkezései.

[109] NGM/12731-1/2016.

Az előterjesztéshez tartozó, a beruházási célterületté nyilvánításra vonatkozó hatásvizsgálati lapot a környezeti hatások tekintetében kitöltötte a Minisztérium[110], továbbá tájékozódott arról, hogy a kiszemelt területen kívül nem állt rendelkezésre rosszabb minőségű termőföld, vagy barnamezős terület, amely a céloknak megfelelt volna.[111]

A tájékoztatás szerint a Gyöngyöshalász község külterületén fekvő, egyes ipari-gazdasági övezetbe tartozó földrészletek beruházási célterületté nyilvánításáról szóló 1407/2014. (VII. 18.) Korm. határozat esetében termőföld és szántó beruházási célterületté nyilvánítása történt meg, a törvényi felhatalmazásnak megfelelő eljárás lefolytatása után.

Ahogyan az előző pontban bemutattuk, a Tft. 11. § (3) bekezdése szerint az átlagosnál jobb minőségű termőföldet beruházási célterületté nyilvánító kormányhatározat az alapja annak, hogy beruházási célterületen lévő termőföld más célú hasznosítását erre irányuló kérelem alapján az ingatlanügyi hatóság engedélyezhesse, így a tervezési területre vonatkozó településrendezési eszközökkel összefüggésben megállapítottuk, hogy a beépítésre szánt terület kijelölésére a Tft. rendelkezései alapján csak a Kormány döntését követően van lehetőség. A Kormányhatározat ugyanakkor része a tervezési folyamatnak, nem egyszerű bürokratikus-formális döntés, hanem tartalmi szempontok szerinti mérlegelés előzi meg, ahogyan arra a Minisztérium is utalt a barnamezős területek, illetve az átlagosnál gyengébb minőségű termőfölddel kapcsolatos tájékoztatásában.

Tekintve, hogy a termőföld-védelemmel kapcsolatosan az átfogó, illetve tematikus tervek tartalmaznak célkitűzéseket, az alábbiakban azt a kérdést kívánjuk megvizsgálni, hogy a Kormányhatározatnak milyen az illeszkedése ezen tervekhez, programokhoz.

5.2. Az NKP II. 5. Tematikus akcióprogramok című fejezet 5.4. Települési környezetminőség című alfejezete a következőket tartalmazza:

„*A településrendezéssel kapcsolatos döntések hosszú távra határozzák meg - javítják, rontják, vagy rossz döntés esetén akár végérvényesen károsan befolyásolják - a település környezetét. Az önkormányzatok ezen eszközüket igen változó eredménnyel alkalmazzák. Napjainkban a településrendezési tevékenység egyik alapvető problémája, hogy a települések fejlesztési elképzelései sok esetben elnagyoltak, a fejlesztési koncepciók nem jelölnek ki határozott irányokat, a településrendezési eszközök nincsenek stratégiai döntésekkel megalapozva. Számos új beruházás a településen belüli felhagyott (barnamezős) területek hasznosítása helyett a beépítetlen külső (zöldmezős) területek rovására valósul meg. Ennek következtében a településrendezési tevékenység többnyire az adott állapot rögzítésére szorítkozik, vagy a rövidtávon felmerülő területfelhasználás-változási (befektetői) igényeket elégíti ki, és nem a település közép és hosszú távú céljait, érdekeit. Gyakran a helyi lakosságot és közösségeket sem vonják be megfelelően a döntések előkészítésébe. További problémát jelent, hogy az önkormányzati tulajdonú területek (pl. barnamezős területek, rozsdaövezetek) fejlesztésének, megfelelő kialakításának és üzemeltetésének pénzügyi háttere szűkös és bizonytalan.*

***Célok:***

*– Előrelátó, tudatos településfejlesztés a társadalmi - gazdasági - környezeti szempontok figyelembevételével.*

*–Takarékos területfelhasználás, barnamezős területek újrahasználatának előtérbe helyezése.*

***A célok elérése érdekében szükséges intézkedések:***

*Kormányzat:*

*– Barnamezős területek, rozsdaövezetek rehabilitációjának támogatása.*

*Önkormányzatok:*

---

[110] A Minisztérium tájékoztatásához mellékelten megküldött NGM/9251/2014. iktatószámú Előterjesztéshez, valamint az NGM-9251-7/2014. iktatószámú Előterjesztéshez kapcsolódó „Hatásvizsgálati lap" szerint a További hatások között a Környezeti és természeti hatások tekintetében arra a kérdésre, hogy „Vannak-e az intézkedésben foglaltaknak jelentősnek ítélt környezeti vagy természeti hatásai?" az Előterjesztés tömören a „nem" választ rögzíti.

[111] Az NGM/9251/2014. iktatószámú Előterjesztés Vezetői összefoglalójában az 1.2. A kormány-előterjesztés szükségességének okai között rögzítette, hogy a Beruházó által igényelt földterület – tekintettel a szükséges technológiára – 800 m X 1000 m. Heves megyében nem található egyetlen barnamezős terület sem, amely legalább 80 ha nagyságú. Az Előterjesztéshez kapcsolódó Vezetői összefoglaló 8. „Vitás kérdések" alcímben rögzítette, hogy a Vidékfejlesztési Minisztérium a területválasztás indoklását nem tartja meggyőzőnek, a területet környezetvédelmi szempontból nem tartja optimálisnak a beruházás számára, ezért annak kijelölt helyszínen történő megvalósítását nem támogatja.
Ehhez kapcsolódóan megjegyzendő, hogy a 2014. júliusi Kormányhatározatot megelőzően az NGM-9251-7/2014. iktatószámú Előterjesztés Egyeztetési lapja szerint a 2014. június 30-július 2-ig tartó közigazgatási egyezetés eredményeként az egyeztetésben résztvevők, a Kormány ügyrendje/jogszabály alapján egyetértésre vagy véleményezésre jogosultak részéről beérkezett egyetértés, az egyetértés hiánya, a véleményadás hiánya, illetve észrevétel fennmaradása nincsen egyetlen esetben sem megfelelő jelöléssel rögzítve, vagyis a 2.1. szerinti táblázat üres.

*– Barnamezős területek felhasználásának tervezése a települési tervekben és a beruházások elősegítése pl. az Integrált Városfejlesztési Stratégia segítségével."*

A tervezési folyamat 2012-2013-as időszakában hatályos Új Magyarország Fejlesztési Terv (ÚMFT) az NKP II-vel összhangban, valamint az ÚMFT-hez kapcsolódó, tematikus Operatív Programok prioritásként hangsúlyozzák a fejlesztési beruházásoknak a jelentős barnamezős területeken való megvalósításának célkitűzését.[112]

Az ÚMFT keretében megalkotott Észak-Magyarországi Operatív Program 2007-2013 (ÉMAOP) szerint „A régióban még 22 településen, vagy azok külterületén található barnamezős terület, míg mintegy 6-7 főként kisebb településen van használaton kívüli, pusztuló állapotú laktanya. 3 A barnamezős területek 2006-ban összességében 2213 hektárt tesznek ki. (3. sz. melléklet) Ezen területek fejlesztését, kármentesítését nehezíti a rendezetlen és sokszereplős tulajdoni helyzet. A barnamezős területek közül a Környezet és Energia OP részeként kell megvalósítani az Országos Környezeti Kármentesítő Program alapján az alábbi településeken lévő ingatlanok kármentését: Balassagyarmat, Berente, Borsodnádasd, Gyöngyösoroszi, Miskolc, Ózd, Sajóbábony, Sátoraljaújhely, Szerencs, Tiszaújváros. A városokon kívül a használaton kívüli volt ipari területek között találhatók a bányászatból visszamaradt olyan tájsebek és meddőhányók, melyek rekultiválása, természetes tájba illesztése elengedhetetlen."[113]

Az ÉMAOP 3. számú, „Összefoglaló táblázat a térség barnamezős beruházásra alkalmas területeiről" című melléklete tartalmazza Borsod-Abaúj-Zemplén, Heves és Nógrád Megye területén található barnamezős területek helyének és nagyságának listáját.[114] Heves megyében a gumiabroncsgyár mintegy 70 ha területigényét megközelítői méretű barnamezős terület egyetlen van: a Gyöngyösoroszi bányatelep felhagyott, 65 hektáros területe, nagyobb barnamezős területek ugyanakkor Borsod-Abaúj-Zemplén és Nógrád megyében találhatóak ebben a térségben.

A 2014 januárjában elfogadott Nemzeti Fejlesztés 2030 - Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Koncepcióról szóló 1/2014. (I. 3.) OGY határozat (Továbbiakban: NFT OFTK) szerint „A talaj védelmével szorosan összefügg a területhasználat szerkezetének alakulása is. A szántóterületek még mindig dominálnak a hazai területhasználatban, azonban hosszú távon nagyon aggasztó ezek csökkenése.

Hazánkban évente 2 ezer hektár nagyságú termőföld kerül véglegesen mezőgazdasági művelés alól kivonásra: 1990 óta a mezőgazdasági területek aránya 69%-ról 57%-ra csökkent, elsősorban a beépített területek javára. A beruházások nem kímélték a - legelő állatállomány drasztikus csökkenése miatt egyre kevésbé használt - gyepterületeket sem, ezek területe több mint 10%-kal csökkent az elmúlt 20 év alatt. Az erdőterületek a következetes és határozott erdősítés és a használaton kívül került területek erdősülése miatt fokozatosan gyarapodtak, így mára már az ország 20,7%-a számít erdőterületnek. A legdrasztikusabb változást mégis a művelés alól kivont területek 37%-os növekedése jelenti, ami szinte teljes egészében a települések terjeszkedésének, az infrastrukturális és zöldmezős beruházások okozta beépítésnek köszönhető. Ezt a folyamatot (ökológiai, környezetvédelmi, pszicho-szociális, egészségügyi fenntarthatósági stb.) szempontok miatt meg kell állítani, ezért igen hangsúlyossá kell tenni a takarékos, összehangolt területhasználat érvényesítését, a barnamezős területek újrahasznosítását és a települések belterületein a beépítési intenzitás növelését, illetve a településközpontok, történeti beépítésű területek revitalizációját."

Az NFT OFTK 3.1.9.2 fejezetében foglalt Térhasználati, területhasználati elvek, ajánlások szerint „A takarékos és átgondolt területhasználat a legfontosabb térhasználati elvek egyike. A termőföld védelme, mivel rendkívül korlátozottan megújuló erőforrásról van szó, a legfontosabb célja a takarékos területhasználatnak. Hasonló, nem pótolható értékeket véd az ökológiai szempontból jelentős területek (vizes élőhelyek, gyepek, erdők stb.) megőrzése is. A kihasználatlan beépített területek, barnamezők jobb kihasználásával hosszú távon a nemzetgazdaság számára fontos erőforrásokat védünk, biztosítva ezzel a gazdasági növekedés alapfeltételeit, miközben a csökkent értékű területek értékét is növelhetjük. A barnamezős beruházások támogatása tehát nemzetgazdaságilag is fontos.

[112] Ld. Az Új Magyarország Fejlesztési Terv elfogadásáról szóló 1103/2006. (X. 30.) Korm. határozat 3.1.4.2. és 3.2.1.3. pontjai
[113] ÉSZAK-MAGYARORSZÁGI OPERATÍV PROGRAM 2007-2013 CCI szám: 2007HU161PO006 11. oldal
[114] ÉMAOP 132-134. oldal

A gazdaságfejlesztés hatékony területi, területhasználati orientálásának része lehet az egyes térségek gazdasági/társadalmi fejlődését szolgáló beruházások tervezésénél a fokozottabb területi megközelítés, a beruházók és a térség számára legkedvezőbb helyszínek központilag segített kiválasztása, a barnamezős területek központi nyilvántartása."

Ehhez kapcsolódóan az NFT OFTK a Részletes térhasználati és területhasználati elvek között azt is rögzíti, hogy „a tisztább, természetesebb környezet, egészségesebb társadalom érdekében:

– Zöldmezős fejlesztések helyett barnamezős fejlesztések szükségesek.

– A fejlesztések helykiválasztásánál prioritást kell élveznie a meglévő ipari parkoknak, barnamezős területeknek.

– Fejlesztés csak abban az esetben helyezhető el természeti, illetve kulturális értéket képviselő terület igénybevételével, ha nincs más alternatívája.

– A természetes erdőtársulások nem vagy csak nagyon korlátozott léptékben képesek megújulásra, területük igénybevétele a fejlesztések során nem pótolható, nem áthelyezhető."

AZ NFT OFTK 4.10. pontja Heves megye pozicionálása, helyzete vonatkozásában ugyanakkor megállapítja, hogy „A gazdasági fejlődésben meghatározó a főváros közelsége, a kelet-nyugati irányban húzódó M3 autópálya által biztosított jó elérhetőség. Erre és a feldolgozóipari gyártási tapasztalatokra építve települtek meg nagyrészt zöldmezős beruházásokkal a tőkeerős, főleg külföldi tulajdonú vállalkozások, stabilizálva a gazdasági növekedést a Hatvan-Gyöngyös-Eger tengelyen. Húzóágazatai az energiatermelés, a gép-, feldolgozó- és élelmiszeripar."

Jóllehet, Heves megye pozíciójával kapcsolatosan a zöldmezős beruházások tényét rögzítette az NFT OFTK, azonban ez a térhasználati, területhasználati elvek, ajánlások jövőre szóló érvényét önmagában nem teszi megkérdőjelezhetővé.

Az NKP, az ÚMFT, az ÉMAOP és az NFT OFTK egybehangzó célkitűzése, hogy zöldmezős fejlesztések helyett barnamezős fejlesztések szükségesek, valamint az, hogy a fejlesztések helykiválasztásánál prioritást kell élveznie a meglévő ipari parkoknak, barnamezős területeknek, és csak egyéb alternatíva hiányában lehetséges környezetvédelmi, talajvédelmi szempontból kedvező adottságú helyszín igénybevétele.

Tekintettel arra, hogy a vizsgálattal érintett tervezési területet beruházási célterületté nyilvánító kormányhatározat e célkitűzésektől eltér, a Kormányhatározat tervmódosításként és a Kvt. 48/A. § szerinti *egyedi tervként* értelmezhető.

5.3. A Kvt. 43. § (4) bekezdése szerint a környezetre várhatóan jelentős hatást gyakorló, külön jogszabályban meghatározott olyan tervekre, illetve programokra, - ideértve az EU által társfinanszírozott terveket, illetve programokat is -, valamint ezek módosításaira, a) amelyek kidolgozását jogszabály, illetve országgyűlési, kormány- vagy helyi önkormányzati határozat írja elő, és b) amelyeket közigazgatási szerv, valamint törvény, illetve kormányrendelet felhatalmazása alapján közigazgatási feladatot ellátó nem közigazgatási szerv közigazgatási feladatkörében, illetve helyi önkormányzati testület (a továbbiakban együtt: közigazgatási szerv) dolgoz ki vagy fogad el, illetőleg amelyeket a Kormány terjeszt az Országgyűlés elé elfogadásra a külön jogszabály alapján környezeti értékelést magában foglaló környezeti vizsgálatot kell lefolytatni. Környezeti értékelés nélkül terv, illetve program nem terjeszthető elő.

A tervekhez, programokhoz és koncepciókhoz kapcsolódó stratégiai környezeti vizsgálat egy tervvel, programmal kapcsolatos döntéshozatali folyamatban a fenntarthatósági célok mérlegeléséhez kapcsolódóan a környezeti fenntarthatósági szempontok és célok integrálásának eszköze. A stratégiai környezeti vizsgálat teszi lehetővé az ágazati-fejlesztési célok *mellett* az ezekkel esetlegesen konkuráló környezeti célok és szempontok értékelését, ezen eljárás keretében tisztázható az ésszerű tervváltozatok[115] közötti legoptimálisabb változat környezetvédelmi, természetvédelmi, vízgazdálkodási és tájvédelmi szakértők bevonása[116] révén, és ez a garanciális jogintézmény biztosítja egy döntéshez kapcsolódóan az *ágazati-fejlesztési* és *környezetvédelmi célok egyensúlyát*.

[115] vö. Kvt. 43. § (7) bekezdés

[116] Ld. SKVr. 8. § (1) bekezdés és a környezetvédelmi, természetvédelmi, vízgazdálkodási és tájvédelmi szakértői tevékenységről szóló 297/2009. (XII. 21.) Korm. rendelet

Az Irányelv Preambulumának (14) bekezdése, továbbá az Irányelv 5. cikk (1) bekezdése, 9. cikk (1) bekezdés b) pontja, továbbá 1. számú mellékletének h) pontja hangsúlyozza az **ésszerű alternatívák vizsgálatának szükségességét a környezeti vizsgálat során,** valamint azon okokról szóló tájékoztatást az elfogadott tervről szóló döntéshez kapcsolódóan, amelyek miatt a szóba került, vizsgált alternatívák közötti mérlegelés alapján a döntés szerinti tervet fogadták el.

A Kvt. 43. § (7) bekezdése szerint a környezeti értékelés a terv, illetve program, valamint ezek céljait és földrajzi kiterjedését figyelembe vevő ésszerű változatai megvalósításának várható jelentős környezeti hatásait azonosítja, írja le és értékeli.

Jóllehet, az alternatívák vizsgálatának Irányelv szerinti, valamint a Kvt. 43. § (7) bekezdésében foglalt kötelezettségéhez az SKVr. nem rendel kifejezett végrehajtási rendelkezéseket, azonban a vizsgált esetben az NKP II., az ÚMFT, az ÉMOP, továbbá az NFT OFTK, valamint a Tft. alapján a gyengébb termőképességű termőföldeken való megvalósíthatóság lehetőségének vizsgálatával kapcsolatos követelmények és preferenciák önmagukban is szükségessé teszik a környezeti hatásokkal összefüggésben a magasabb szintű tervekben, és a Tft-ben foglalt követelményektől és preferenciáktól való eltérés okainak, illetve a lehetséges ésszerű alternatívák vizsgálatát egy, a nemzetgazdaság szempontjából meghatározó jelentőségű beruházás tervének elfogadása során, ahhoz kapcsolódóan.

Ahogyan a tényállásban bemutattuk, Gyöngyöshalász Község településrendezési eszközeinek elfogadásával, illetve módosításával összefüggésben az Önkormányzat Képviselő-testülete több környezeti vizsgálatot is folytatott: először 2012-ben az SKVr. 1. § (1) bekezdése, majd 2014-ben az SKVr. 1. § (3) bekezdés a) pontja alapján.

Azonban rá kell mutatnunk arra is, hogy egy, a nemzetgazdaság szempontjából meghatározó, a KJBTv. rendelkezései alapján nemzetgazdasági szempontból kiemelt üggyé nyilvánított, az 1Korm.Hat. előterjesztése szerint 1500, a rövid távon is 975 munkahelyet[117] teremtő fejlesztési beruházás tervével és megvalósításával kapcsolatos döntés aligha tartozhat egy 2503 lakosú kisközségi települési önkormányzat 6 fős Képviselő-testületének elsődleges és kizárólagos döntési kompetenciájába.

Az ésszerű alternatívák vizsgálata a község településrendezési eszközeinek elfogadásához kapcsolódó környezeti vizsgálat során akkor sem lehetséges a fejlesztés nemzetgazdasági jelentőségének és súlyának megfelelően, ha a tervezési terület környezetében lévő ingatlanokon a Körzeti földhivatal tájékoztatása szerint az átlagosnál gyengébb minőségű termőföldterületek egyébként elvben rendelkezésre is álltak volna.

Egy ilyen jelentőségű befektetésről szóló döntésnek a nemzetgazdaság szempontjából kiemelkedő fontossága és országos jelentősége nem vitatható, így nyilvánvalóan a befektetői szándékok és szempontok, az állam, a nemzetgazdasággal összefüggő közérdek, és az esetlegesen érintett önkormányzat(ok) fejlesztéssel összefüggő, méltányolandó tulajdonosi és egyéb érdeke(i) mellett a környezetvédelmi szempontok, illetve a kulturális örökségvédelmi szempontok egymással kölcsönös összefüggésben vizsgálandóak. Ugyanakkor a tervvel összefüggő hatásokat, hatásfolyamatokat és a döntés szempontjából lényeges okokat abban az esetben is maradéktalanul fel kell tárni, ha végül a döntéshez vezető mérlegelés során egyes hatások és okok egyéb okokhoz képest figyelmen kívül maradnak, vagy kisebb súllyal kerülnek figyelembe vételre más okokhoz képest.

Így az általános és tematikus tervi szintekkel való összhang biztosítása, továbbá a magasabb szintű tervekben foglalt előírásoktól és preferenciáktól való esetleges eltérés szükségességének és okainak tisztázása érdekében olyan döntési szinten való tervmódosítás, illetve egyedi terv elfogadása szükséges, ahol lehetőség van a mérlegelési egyensúly és az összhang biztosításának lehetőségét, illetve az esetleges eltérés szükségességének és okainak vizsgálatát elvégezni.

A Kvt. 43. § (5) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a (4) bekezdés szerinti külön jogszabály meghatározza azokat a terveket, illetve programokat, amelyeknél a környezeti vizsgálat a) kötelező, vagy b) szükségessége a várható környezeti hatásuk jelentőségének eseti meghatározása alapján, a külön jogszabályban foglalt szempontok figyelembevételével dönthető el.

Az SKVr. 1. § (1) pontja rögzíti az 1. melléklet szerinti azon tervek és programok körét, amelyek esetében kötelező a környezeti vizsgálat lefolytatása, közöttük a Nemzeti Fejlesztési Tervet, és ennek operatív programjait.

[117] http://www.hrportal.hu/c/975-munkahelyet-teremt-az-apollo-tyres-20140917.html

Az SKVr. 1. § (2) bekezdése b) pontja ba) alpontja szerint a környezeti vizsgálat [Kvt. 43. § (6) bekezdés] lefolytatása mindig kötelező arra a tervre, illetve programra, amely (…) az ipar (…) számára készül, és keretet szab olyan tevékenységek vagy létesítmények jövőbeli hatósági engedélyezése számára, amelyek a környezeti hatásvizsgálatról szóló külön jogszabály mellékletében vannak felsorolva, azonban – e rendelet alkalmazása szempontjából – függetlenül az abban megadott küszöbértéktől és területi megkötéstől.

Az SKVr. 1. § (3) bekezdése kivételként állapítja meg azt az esetet, amikor várható környezeti hatásuk jelentőségének eseti meghatározása alapján dönthető el a környezeti vizsgálat szükségessége b) a (2) bekezdésbe tartozó terv, illetve program kisebb módosításánál.

E kivételről szóló rendelkezés alapján az következik, hogy az SKVr. 1. mellékletében szereplő, illetve az 1. § (2) bekezdése alapján környezeti vizsgálat-köteles tervek, programok módosítása is környezeti vizsgálat köteles, kivéve, ha a módosítás kisebb, és nem várható ahhoz kapcsolódóan jelentős környezeti hatás. Tekintettel arra, hogy az átlagosnál jobb minőségű termőföld területét beruházási célterületté nyilvánító kormányhatározat kidolgozását a Tft. 11. § (3) bekezdés írja elő, illetve a kormányhatározat olyan, egyedi tervről szóló döntés, amely (…) az ipar (…) számára készül, és keretet szab olyan tevékenységek vagy létesítmények jövőbeli hatósági engedélyezése számára, amelyek a környezeti hatásvizsgálatról szóló külön jogszabály mellékletében vannak felsorolva, azonban – e rendelet alkalmazása szempontjából – függetlenül az abban megadott küszöbértéktől és területi megkötéstől, a Kvt. 43. § (4) bekezdése és az SKVr. 1. § (2) bekezdés b) pont ba) alpontja alapján *környezeti vizsgálat köteles*. A Minisztérium környezeti vizsgálattal összefüggő azon álláspontja vitatható, mely szerint „stratégiai környezeti vizsgálat lefolytatása, illetve környezeti hatások összehasonlítása, valamint a beruházás hatásainak vizsgálata nem tartozik a Minisztérium feladatai közé”.[118] Álláspontunk szerint a Kvt. 43. § (4) bekezdése és az SKVr. 1. § (2) bekezdés b) pont ba) alpontja szerint a Minisztériumnak a beruházási célterületté nyilvánításról szóló kormányhatározat előkészítéséhez kapcsolódóan jogszabályi lehetősége és kötelezettsége alapján a környezeti vizsgálat lefolytatásának szükségességét a környezeti hatások jelentősége alapján mérlegelnie kellett volna, és a környezeti vizsgálatot le kellett volna folytatnia (a Jat. 17. §-a szerinti – álláspontunk szerint a kormányhatározathoz nem szükséges – előzetes hatásvizsgálat helyett).

*Megállapítottuk, hogy a Nemzetgazdasági Minisztérium beruházási célterületté nyilvánításról szóló kormányhatározat előkészítéséhez kapcsolódó stratégiai környezeti vizsgálattal összefüggő kötelezettségeinek elmulasztása aggályos a nemzet közös öröksége védelme, fenntartása és megőrzése alkotmányos felelősség és kötelezettség, valamint az egészséges környezethez való alapvető jog érvényesülése szempontjából.*

6. Az Aarhus-i egyezmény 7. Cikke a környezettel kapcsolatos tervekre, programokra és irányelvekre vonatkozó eljárásokban a nyilvánosság részvételével kapcsolatosan azt a rendelkezést tartalmazza, hogy valamennyi Fél megteszi a megfelelő gyakorlati és/vagy egyéb intézkedéseket a nyilvánosság részvételének biztosítása érdekében a környezettel kapcsolatos tervek és programok kidolgozása során, áttekinthető és méltányos keretek között, miután a szükséges információt is biztosították számára. A keretek meghatározásánál alkalmazni kell a 6. Cikk 3., 4. és 8. bekezdéseit. Az illetékes hatóságnak kell meghatároznia a jelen Egyezmény célkitűzéseinek figyelembevételével a nyilvánosságnak azt a részét, amelyik ezekben az eljárásokban részt vesz. A szükségesnek látszó mértékben minden Fél törekszik arra, hogy lehetőséget biztosítson a nyilvánosság részvételére a környezettel kapcsolatos irányelvek kidolgozása során. Az Egyezmény 6. cikk 3., 4. és 8. pontjai előírják az egyezményben részes tagállamok számára, hogy a nyilvánosság részvételére vonatkozó eljárások biztosítsanak olyan ésszerű időkereteket a különböző fázisokra, amelyek elégséges időt hagynak a nyilvánosság tájékoztatására a 2. bekezdéssel összhangban és arra, hogy a nyilvánosság a környezeti döntéshozatali folyamatban való hatékony részvételre felkészülhessen, biztosítsák a nyilvánosság korai fázisban való részvételét, amikor az összes választási lehetőség még nyitott és hatékony társadalmi részvétel valósulhat meg, illetve biztosítsák megfelelően a nyilvánosság részvételének eredményei figyelembe vételét a döntés meghozatala során.

[118] A Jat. 17. §-a szerinti előzetes hatásvizsgálat szükségessége is vitatható, egyfelől a Tft. 11. § (3) bekezdése szerinti kormányhatározat nem jogszabály, hanem egyedi határozat, így nem megállapítható, hogy a Minisztérium a hatásvizsgálati lap kitöltésének szükségességét –a stratégiai környezeti vizsgálattal kapcsolatos véleményéhez kapcsolódóan – milyen jogszabályi rendelkezésre alapítja.

Az Aarhus-i Egyezmény 2. cikk 5. pontja szerint az *érintett nyilvánosság* jelenti a nyilvánosság azon részét, amelyet a környezeti döntéshozatal befolyásol, vagy valószínűleg befolyásol, vagy ahhoz érdeke fűződik; jelen meghatározásban a környezet védelmét elősegítő és a nemzeti jogban foglalt követelményeknek megfelelő, nem kormányzati szervezeteket érdekelt szervezeteknek kell tekinteni.

Az Egyezmény szerinti érintett nyilvánosságra vonatkozó definíciót érvényesíti a Kvt. 4. § 21. pontja, amelynek meghatározása szerint *érintett*: azon személy, szervezet, aki vagy amely a hatásterületen él, tevékenykedik, valamint az SKVr. 2. § (1) bekezdése is, amely szerint a rendelet alkalmazásában *az érintett nyilvánosság* az a természetes személy, jogi személy, illetőleg jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, a) amelyre a környezeti vizsgálatköteles tervről, illetve programról való döntés - különösen környezeti hatásai miatt - kihat vagy kihathat, valamint b) amely a döntésben érdekelt, különösen az olyan környezetvédelmi vagy más civil szervezet, amelynek tevékenységi körét a környezeti vizsgálatköteles tervről, illetve programról való döntés érinti, továbbá c) amelyet jogszabály vagy a terv, illetve program kidolgozása során a kidolgozó egyébként érintettnek minősít.

A Polgármester tájékoztatása szerint, a településrendezési eszközök elfogadását megelőző egyeztetési-véleményezési eljárásokkal párhuzamosan lefolytatott stratégiai környezeti vizsgálatok esetén a nyilvánosság részvételére az Önkormányzat hatályos Partnerségi Együttműködési szabályzata szerint került sor.[119]

A partnerségi egyeztetésre vonatkozó szabályokat a településfejlesztési koncepció, az integrált településfejlesztési stratégia és a településrendezési eszközök egyeztetésének és elfogadásának közös szabályai között az Étvhr. állapítja meg.

Az Étvhr. 28. § (1) A koncepciót, a stratégiát és a településrendezési eszközöket a polgármester, illetve a főpolgármester (a továbbiakban együtt: polgármester) egyezteti a partnerségi egyeztetés szerinti érintettekkel a helyi adottságoknak megfelelően, az államigazgatási szervekkel, az érintett területi és települési önkormányzatokkal.

Ugyanezen szakasz (3) bekezdése szerint a lakossággal, érdekképviseleti, civil és gazdálkodó szervezetekkel, vallási közösségekkel történő véleményeztetés a helyi adottságoknak megfelelően, a feladat jellegének figyelembevételével a partnerségi egyeztetés szabályai szerint történik.

A partnerségi egyeztetés szabályainak megalkotására vonatkozóan az Étvhr. 29. §-a úgy rendelkezik, hogy az önkormányzat - a teljes körű nyilvánosság biztosításával, az e fejezetben meghatározott határidők figyelembevételével - a tervezés előtt dönt a partnerségi egyeztetés szabályairól, amelynek során meghatározza: a) az egyeztetésben résztvevők (a továbbiakban: partnerek) tájékoztatásának módját és eszközeit, b) a javaslatok, vélemények dokumentálásának, nyilvántartásának módját, c) az el nem fogadott javaslatok, vélemények indokolásának módját, a dokumentálásuk, nyilvántartásuk rendjét, d) az elfogadott koncepció, stratégia és településrendezési eszközök nyilvánosságát biztosító intézkedéseket.

Az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése szerint a helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között a) rendeletet alkot; b) határozatot hoz; (..). Az önkormányzati határozat attól függően, hogy tartalma szerint normatív, vagy sem, lehet a Jat. 23 § (2) bekezdés szerinti normatív határozat, normatív tartalom hiánya esetén pedig (pl. az önkormányzati tulajdonosi, vagy más egyedi, közigazgatási ügyben hozott képviselő-testületi döntés) egyedi határozat.[120]

---

[119] Ld. a polgármester 1-106/2015. számú tájékoztatását. Ezzel kapcsolatosan azt is meg kell említeni, hogy a 2012. február 27-én meginduló környezeti vizsgálati eljárás idején az Étvhr. még nem lépett hatályba, így a partnerségi egyeztetés szabályai helyett – a polgármesteri tájékoztatással ellentétesen - a 2012. árpilisi környezeti értékelésben foglaltak szerint a nyilvánosság bevonására Gyöngyöshalász Község Önkormányzat Képviselő-testületének az önkormányzat rendeleteinek előkészítésében való részvétel szabályairól szóló 7/2012. (II. 14.) rendelete szerint került sor, amelyet az önkormányzat képviselő-testülete a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről szóló 2010. évi CXXXI. törvény szerint alkotott meg.
A 2014. novemberében megindult településrendezési eszközök módosítását megelőző tárgyalásos eljáráshoz kapcsolódó SKV-ban a nyilvánosság bevonására a polgármesteri tájékoztatásnak megfelelően, a 120/2014. (XI. 18.) számú önkormányzati határozat mellékletében megállapított partnerségi egyeztetés szabályai szerint került sor. A jelentés megállapításai ez utóbbi SKV eljáráshoz kapcsolódnak, ugyanakkor az e pontban szereplő megállapítások a 2012-es SKV-ra analogikusan annyiban vonatkoztathatók, hogy túl a jogszabályok társadalmi egyezetésére vonatkozó általános jogszabályi előírásokon a Ktv. és az SKVr. az érintett nyilvánosság részvételének a szabályait az Aarhus-i Egyezménynek megfelelően a környezeti vizsgálatra speciálisan állapítja meg, és a környezeti vizsgálati eljárás során ezen szabályokat kell alkalmazni.
[120] Ld. 52/1993. (X. 7.) AB végzést és 610/B/2009 AB végzést

A partnerségi egyeztetés szabályai az Étvhr. 29. §-a szerinti tartalmi körben normatívak, mert a személyi hatályuk szerinti jogalanyok jogaira és kötelezettségeire vonatkozó rendelkezéseket tartalmaznak.

A Jat. 23. § (2) bekezdése szerint normatív határozatban szabályozhatja a helyi önkormányzat képviselő-testülete a saját és az általa irányított szervek tevékenységét és cselekvési programját, valamint az általa irányított szervek szervezetét és működését.

A partnerségi egyeztetés szabályainak megalkotása nem az önkormányzati képviselő-testület, vagy az általa irányított szervek tevékenységével és cselekvési programjával kapcsolatos, illetve nem az általa irányított szervek szervezetére és működésére vonatkozik, hanem a településfejlesztési koncepció, integrált stratégia és a településrendezési eszközök egyeztetésében résztvevő, a nyilvánosság köréből sajátosan „érintettként" definiált partnerek tájékoztatásának, a véleményük kifejtésének és figyelembevételének módjára és határidejére irányadó szabályokat állapítja meg az önkormányzat képviselő-testülete. Ezért a partnerségi egyeztetés szabályai nem minősülhetnek a Jat. 23. § (2) bekezdés szerinti normatív határozatnak, hanem arról az önkormányzatnak – a szabályok normatív tartalmának megfelelő körben – *rendeletet kell alkotnia.*

Az önkormányzati rendelet vonatkozásában ugyanakkor a Jat. 6. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy területi hatálya a helyi önkormányzat közigazgatási területére terjed ki, illetve a társult települési önkormányzatok közigazgatási területére terjedhet ki, a személyi hatálya pedig a Jat. 6. § (2) bekezdése szerint az önkormányzat vagy a társult önkormányzatok közigazgatási területén a természetes személyekre, jogi személyekre, valamint a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetekre terjed ki.

Ez azt is jelenti, hogy a települési önkormányzat képviselő-testületeinek – a Mötv. IV. fejezete szerinti önkormányzati társulás esetét kivéve – a Jat. rendelkezései alapján nincsen lehetőségük más településen élők tekintetében rendeletet alkotni, hanem csak a közigazgatási területükhöz igazodó hatályossággal alkothatnak önkormányzati rendeletet.

Így egy fejlesztéssel kapcsolatosan, annak környezeti hatásai miatt esetlegesen ellenérdekelt szomszédos településen élő, egyébként a terv, program környezeti hatásai által érintettek bevonására az önkormányzati rendeletek területi és személyi hatályára vonatkozó, a Jat. 6. § (1) és (2) bekezdéseiben foglalt rendelkezések alapján az Étvhr.-ben szereplő partnerségi egyeztetés szabályai szerint objektíve nincsen lehetőség, legyen az önkormányzati rendelettel, vagy – álláspontunk szerint a Jat. 23. § (2) bekezdésével ellentétesen – normatív határozattal megállapítva.

Fontos azt is hangsúlyoznunk, hogy a stratégiai környezeti vizsgálat nem az Étv. hatálya alá tartozó eljárás, hanem a Kvt. az eljárás ágazati törvényi alapja és a végrehajtási rendelkezéseket az SKVr. állapítja meg.

A Kvt. 4. § 21. pontja és az SKVr. 2. § (1) bekezdése a környezeti vizsgálat szempontjából az érintett nyilvánosságot az Étv. szerinti ágazati jogban szabályozottaknál jóval szélesebb körben határozza meg.

Az SKVr. 8. §-a továbbá a környezeti értékelés nyilvánosságra hozatalának módjára, valamint a vélemények kifejtésének határidejére vonatkozó rendelkezéseket is megállapítja, így a környezeti vizsgálatai eljárást a Kvt. és az SKVr. rendelkezéseknek megfelelően kell lefolytatni, és arra nem vonatkoznak az Étv. és az Étvhr. szerinti a partnerségi egyeztetés szabályai.

*Megállapítottuk, hogy Gyöngyöshalász Község Önkormányzatának Képviselő-testülete az egészséges környezethez való alapvető joggal összefüggő visszásságot okozott azzal, hogy 2012-ben és 2014-ben a településrendezési eszközök elfogadásához, illetve módosításához kapcsolódó stratégiai környezeti vizsgálatban a nyilvánosság bevonására nem a Ktv. hatálya szerinti szabályok szerint került sor.*

7. Az alapvető jogok biztosa az AJB-845/2012. számú jelentésében és az AJB-8103/2013. számú jelentésében (továbbiakban: a Jelentés) megállapította, hogy azokban az esetekben, amelyekben a Kvt. 43. § (4) bekezdése, valamint az SKVr. 1. § (2)-(4) bekezdéseinek rendelkezései alapján stratégiai környezeti vizsgálat (SKV) lefolytatása kötelező, a településrendezési eljárás véleményezési szakaszában a nyilvánosság részvételére, valamint az SKV során az érintett nyilvánosság részvételére vonatkozó szabályoknak megfelelő összehangolása szükséges, mert az egyes eljárásokra irányadó jogszabályok eltérései, ellentmondásai, valamint az eljárások összehangolásának, összekapcsolásának módját megállapító jogszabályi rendelkezések hiánya a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményét veszélyeztetik.

A Jelentést követően a vonatkozó új, jelenleg hatályos jogszabályok a jogi szabályozás hiányosságával kapcsolatosan a Jelentésben megállapított e visszásságot nem orvosolták megfelelően, ezért a normatív összhang biztosítása a Kvt. 3. § (1) bekezdés e) pontja alapján továbbra is szükséges annak érdekében, hogy az Étv.-Étvhr. és az SKVr. szerinti két véleményezési eljárás egymáshoz való viszonya, rendje, összhangja megfelelően biztosított legyen.

*Megállapítottuk, hogy a településrendezési eljárásban a településrendezési eljárásra és a stratégiai környezeti vizsgálati eljárásra irányadó jogszabályok összhangjának hiányából adódóan a jogi szabályozás hiányossága a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye és az egészséges környezethez való jog szempontjából aggályos.*

**Összefoglalás**

A panasz azt sérelmezte, hogy Gyöngyöshalász külterületén az átlagosnál jobb minőségű termőföldön került sor az Apollo Tyres Kft. gumiabroncsgyár ipari telephelyének kijelölésére. A döntéshozók a terület kiválasztásakor a panaszos szerint nem mérlegeltek egyéb alternatívákat, közöttük a korábban ipari célokra már hasznosított, felhagyott, ún. „barna mezős" területeket, mint lehetséges helyszíneket, illetve más gyengébb minőségű termőföldek hasznosíthatóságát sem. Ezért a panasz alapján szükséges volt megvizsgálni, hogy a környezeti szempontok a fejlesztési célokkal azonos súllyal kerültek-e mérlegelésre a döntéshozatal során, tekintettel arra, hogy az Alaptörvény XXI. cikkével is összefüggésben az Alaptörvény P) cikke a nemzet közös öröksége körében kifejezetten is nevesíti a termőföldet, és annak megőrzését, fenntartását és védelmét az állam alkotmányos kötelezettségeként írja elő.

1. Feltártuk, hogy a döntést megelőzően a környezeti szempontok megfelelő mérlegeléséhez szükséges adatokat tartalmazó regionális, megyei és települési környezetvédelmi terveket az azokért felelős szervek, a Heves Megyei Önkormányzat és a települési önkormányzat a törvényi rendelkezések ellenére nem készítették el, illetve elmulasztották ezzel kapcsolatos kötelezettségeiket. Ennek folytán nem álltak rendelkezésre olyan környezeti adatok és szempontok, amelyek alapján megfelelő alternatívák mérlegelésével megalapozott döntést lehetett volna hozni a beruházás helyszínéről. A környezeti tervek hiánya aggályos az elővigyázatosság és a megelőzés elvének tükrében. A környezetvédelmi tervek teljes hiánya a jogbiztonsággal, a P) cikkel, valamint az egészséges környezethez való alapvető joggal való visszásságot okozott.

A szabályozással kapcsolatos hiányosságként állapítottuk meg azt is, hogy a regionális környezetvédelmi tervek elkészítésére köteles regionális fejlesztési tanácsot egy törvénymódosítás 2012. január 1-vel megszűntette. Így a hatályos jogszabályok alapján jelenleg az sem állapítható meg, hogy a regionális környezetvédelmi terv készítése és végrehajtása mely szerv feladatkörébe tartozik. A hiányos szabályozás aggályos a XXI. cikk és a P) cikk szempontjából.

2. Feltártuk, hogy Gyöngyöshalász Község Önkormányzatának Képviselő-testülete úgy nyilvánította a korábban „beépítésre nem szánt", mezőgazdasági művelés alatt álló, az átlagosnál jobb minőségű termőföld területét „beépítésre szánt" területté, hogy az nem felelt meg a jogszabályokban meghatározott feltételeknek. A Kormány az önkormányzat településrendezési döntését megelőzően ugyanis még nem döntött a terület beruházási célterületté nyilvánításáról, amely a termőföld "végleges más célú hasznosításának" törvényi előfeltétele volna. Az Önkormányzat tehát az átlagosnál jobb minőségű termőföld területét a jogszabályokkal ellentétesen jelölte ki beépítésre szánt és ipari célra hasznosítható területnek. Mindez sérti a jogbiztonságot, valamint a XXI. és a P) cikket.

3. A Nemzetgazdasági Minisztérium a termőföld beruházási területté nyilvánításáról szóló kormányhatározat előkészítése során nem folytatott le környezeti vizsgálatot annak ellenére, hogy a magasabb szintű környezetvédelmi (és fejlesztési) tervek egyértelműen a barnamezős fejlesztések priorizálását írta elő a zöldmezős (és ezért értékes, még érintetlen természeti tőkét felélő) fejlesztések helyett. A döntés-előkészítéshez kapcsolódó stratégiai környezeti vizsgálat elmulasztása aggályos a P) cikk, valamint a XXI. cikk érvényesülése szempontjából.

4. Gyöngyöshalász Önkormányzatának településrendezési eljárása során az érintett nyilvánosság bevonására nem került megfelelően sor. A társadalmi nyilvánosság bevonására nem az Aarhus-i Egyezmény, valamint a környezetvédelmi ágazati jogszabályoknak megfelelően került sor, hanem az építési jogban szokásos módon. Ez azért fontos különbség, mert az Aarhus-i Egyezmény és a környezetvédelmi ágazati jog az építési jognál jóval szélesebb körben határozza meg az „érintett nyilvánosság" fogalmát és körét.

Az Aarhusi Egyezmény alapján ugyanis jelentős várható környezeti hatás esetén például az érintett szomszédos települések lakóinak is biztosítani kell a részvételi jogokat, míg az építési jogi eljárás során csak az önkormányzat közigazgatási területén élőket, vagy az e terület szerinti ingatlanok tulajdonosait kell és lehet bevonni. Gyöngyöshalász Önkormányzata a településrendezési eljáráshoz kapcsolódó környezeti vizsgálat során is csak e szűkebb körben biztosította a részvételi jogokat, amellyel az egészséges környezethez való alapvető joggal összefüggő visszásságot okozott.

5. Végül feltártuk, hogy az AJB-845/2012. számú és az AJB-8103/2013. számú jelentésében a településrendezési egyeztetési-véleményezési eljárás és a stratégiai környezeti vizsgálati eljárás szabályai összhangjának hiánya miatt megállapított visszásságot a jogalkotó nem orvosolta. Ezért megállapítottuk, hogy a településrendezési eljárásban a településrendezési eljárásra és a stratégiai környezeti vizsgálati eljárásra irányadó jogszabályok összhangjának hiányából adódóan a jogi szabályozás hiányossága a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye és az egészséges környezethez való jog szempontjából aggályos.

**Intézkedések**

1. Az Ajbt. 37. §-a alapján az alapvető jogok biztosa felkéri a környezetügyért felelős Földművelésügyi Minisztert, hogy gondoskodjon a jelentés megállapításai alapján a Kvt. 48/C. § szerinti regionális környezetvédelmi programokra vonatkozó rendelkezések felülvizsgálatáról, a jogrendszer egységének megfelelő módosításának előkészítéséről.

2. Az Ajbt. 37. §-a alapján az alapvető jogok biztosa felkéri az építésügyért felelős Miniszterelnökséget vezető minisztert, hogy gondoskodjon a településrendezési eljárás és a környezeti vizsgálati eljárás összhangját megteremtő jogszabályok előkészítéséről, valamint azok társadalmi egyeztetését követően az Országgyűlésnek, illetve a Kormánynak való előterjesztéséről.

3. Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján a biztos felkéri a Nemzetgazdasági Minisztert, hogy az átlagosnál jobb minőségű termőföldterületek beruházási célterületté nyilvánításáról szóló, a Tft. 11. § (3) bekezdése szerinti kormányhatározat előkészítéséhez kapcsolódóan a jövőben mérlegelje a várható környezeti hatások jelentőségének megfelelően a környezeti vizsgálat szükségességét.

4. Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján a biztos felkéri a Heves Megyei Önkormányzat Közgyűlésének Elnökét, hogy gondoskodjon Heves Megye Környezetvédelmi Programjának felülvizsgálatáról egyebek mellett arra is kiterjedőleg, hogy a program megfelelő részletezettséggel tartalmazza a barnamezős területek, valamint az átlagosnál gyengébb minőségű földterületek hasznosíthatóságának elvi szempontjait és feltételeit, továbbá gondoskodjon a Kvt. 48/D. §-ában foglalt feladatok maradéktalan ellátásáról.

5. Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján a biztos felkéri Gyöngyöshalász Község Önkormányzatának Polgármesterét, hogy gondoskodjon a települési környezetvédelmi program előkészítéséről és megfelelő, széleskörű társadalmi egyeztetést követő elfogadásáról, valamint a Kvt. 48/A., 48/E és 48/F. §-aiban foglalt feladatok végrehajtásáról.

6. Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján a biztos felkéri Gyöngyöshalász Község Önkormányzatának Polgármesterét, hogy gondoskodjon arról, hogy a jövőben a környezeti vizsgálatok során a nyilvánosság bevonására az Aarhus-i Egyezménynek és Kvt. szerinti jogszabályoknak megfelelően kerüljön sor.

Budapest, 2016. november

Szabó Marcel sk. Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosa és**
**a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettes**
**Közös jelentése**
**az AJB-1130/2016. számú ügyben**

Előadó: dr. Friedrich Ábel

**Az eljárás megindítása**

A panaszos civil szervezet a Győr, Dunakapu téren létesített háromszintes mélygarázs építésének zajterhelésével kapcsolatosan fordult az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalához. A beadványban kifogásolták a mélygarázs építési munkálatainak idejére a határértékek betartása alól adott felmentést, valamint azt, hogy az ügyben a zajhatósági hatáskört Győr Megyei Jogú Város jegyzője gyakorolta, aki véleményük szerint elfogultság miatt nem járhatott volna el az ügyben. A panasz alapján felmerült a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményének, valamint az egészséges környezethez való jog sérelmének gyanúja, ezért az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény alapján az alapvető jogok biztosa 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.")

**Vonatkozó jogszabályok**

- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.)
- a környezeti zaj és rezgés elleni védelem egyes szabályairól szóló 284/2007. (X. 29.) Korm. rendelet (Zr.)
- a környezeti zaj- és rezgésterhelési határértékek megállapításáról szóló 27/2008. (XII. 3.) KvVM-EüM együttes rendelet (Hzr.)
- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.)

**A megállapított tényállás**

A Győr, Dunakapu tér környezetének felújítása több beruházást foglalt magában, amelynek része volt a Dunakapu téri mélygarázs kialakítása is. A Győr Megyei Jogú Város 71/2012. (III. 30.) Kgy. határozata szerint a beruházó Győr Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatal, míg az üzemeltető Győr Megyei Jogú Város Útkezelő Szervezete, valamint a Győr-Szol Győri Közszolgáltató és Vagyongazdálkodó Zrt. Erre vonatkozóan a 0318/2012. (III. 30.) Kgy. előterjesztés az alábbiakat tartalmazza: „*A Dunakapu tér és környezetének felújításával, mélygarázs létesítésével kapcsolatos beruházási feladatok a későbbi üzemeltetési és felhasználási szempontokat figyelembe véve megosztására kerültek az Önkormányzat és a Győr-Szol Zrt. között. A Győr-Szol Zrt. finanszírozásában kerül kiépítésre a térfelszín alatti egyszintes mélygarázs 230 db parkolóhellyel.*" A Győr-Szol Zrt.-t Győr Megyei Jogú Város Önkormányzata 180/2010. (VI. 24.) Kgy. határozatával alapította. A Közgyűlés fenti határozatával döntött arról, hogy az INSZOL Győri Vagyongazdálkodó és Szolgáltató Zrt., a Győri Kommunális Szolgáltató Kft., a Győri Hőszolgáltató Kft. és a Győri Városfejlesztési Kft., 2010. szeptember 30-i időponttal beolvad a GYŐR-SZOL Győri Közszolgáltató és Vagyongazdálkodó Zrt.-be. *Fentiek szerint tehát a Győr-Szol Zrt. Győr Megyei Jogú Város Önkormányzat tulajdonában álló, és általa alapított gazdasági társaság.*

A panasz vizsgálata során megkerestük Győr Megyei Jogú Város jegyzőjét (a továbbiakban: jegyző), az Észak-Dunántúli Környezetvédelmi és Természetvédelmi Felügyelőséget[1], valamint a Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatalt.

[1] A Felügyelőség jogutódja időközben a Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főosztálya.

**1.** A jegyző az engedélyezési eljárás iratainak megküldése mellett arról tájékoztatott,[2] hogy *„a Győr, Dunakapu téren megvalósuló háromszintes mélygarázs területe Győr Megyei Jogú Város Önkormányzatának tulajdonában van. A mélygarázs beruházója a GYŐR-SZOL Zrt., kivitelezője a STRABAG-MML Kft,. Győr Megyei Jogú Város Önkormányzata a beruházás engedélyezésében nem vett részt, és a kivitelező Kft.-vel pedig nem áll közvetlen kapcsolatban."*

A tájékoztatáshoz csatolt iratok alapján a Strabag 2013. szeptember 13-án az építési zajhatárértékek időszakos túllépésének engedélyezése iránt kérelemmel fordult a jegyzőhöz. Kérelméhez csatolta az építési munkálatoktól származó várható környezeti zajterhelés vizsgálatról készült Környezeti Zajvédelmi Szakvéleményt.[3] Felmentés iránti kérelméhez csatoltan kérelmezte a túllépés azonnali végrehajthatóságának engedélyezését is. A szakvélemény megállapításai szerint a tevékenység a Hzr.-ben foglaltakhoz képest:

- az első hónapban nappali időszakban 6-9 dB határérték túllépést okoz,
- az első hónapban éjszakai időszakban 16-18 dB határérték túllépést okoz,
- a második hónaptól, 2013. 10. 30-tól 2014. 07. 24-ig terjedő időben földmunka esetében a nappali időszakban 3-7 dB határérték túllépést okoz, míg éjszaka nincs munkavégzés,
- a második hónaptól, 2013. 10. 30-tól 2014. 07.24-ig terjedő időben betonozási munka esetében a nappali időszakban 6-9 dB, míg éjszakai időszakban 19-21 dB határérték túllépést okoz.

A szakvélemény összefoglalása szerint *„a résfal építési munka időszükségletét és technológiai lebonyolítását az alábbiak befolyásolják: építésbiztonsági előírás a nyitott résgödör omlásveszélyes, amelyet a közeli Duna változó vízszintje a talajvizet is befolyásolja, így a résgödör azonnali feltöltését el kell végezni.* (sic!) *Az alaplemez és tartószerkezeti betonozást a Duna közelsége miatti talajvíznyomás miatt rendkívüli sürgősséggel kell kivitelezni."*

A jegyző 2013. szeptember 24-én a Kormányhivatalnak írt levelében[4] a Ket. kizárásra vonatkozó szabályaira tekintettel ügyintéző kijelölését kérte. Levelét azzal indokolta, hogy *„a beruházással érintett közterület tulajdonosa Győr Megyei Jogú Város Önkormányzata, a beruházást Győr Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatal Településfejlesztési Főosztálya koordinálja."*

A jegyző 2013. szeptember 26-án ügyintéző kijelölési kérelmét visszavonta,[5] majd 2013. szeptember 27-én kiadott határozatában[6] a zajterhelési határértékek betartása alól felmentést adott a Strabag részére a 2013. szeptember 27-től 2014. július 24-ig terjedő időszakra vonatkozóan. A határozatban feltételként előírta, hogy

- az éjszakai időszakban (22.00 – 6.00 óra) kizárólag azon munkafolyamatok végezhetők, amelyek nappali időszakban történő elvégzése műszaki és munkaszervezési megoldással nem kivitelezhető; továbbá az éjszakai időszakban minden indokolatlan zajkeltést kerülni szükséges,
- a zajterhelési határérték túllépést okozó munkafázisok kezdetét és befejezését be kell jelenteni a hatóságnak.

Indokolásában a jegyző a határozat rendelkező részében foglaltak alátámasztásaképp hivatkozta a kérelmező által benyújtott szakvéleményben rögzítetteket. A határozatot a Ket. 101. § (5) bekezdés a) pontja értelmében fellebbezésre tekintet nélkül végrehajthatónak nyilvánította.

**2.** A Felügyelőség a panaszos fellebbezése következtében felügyeleti eljárást folytatott le az eljárást érintően. A tájékoztatás[7] szerint *„mivel a Felügyelőség a felügyeleti eljárás során - a rendelkezésére álló dokumentumok és a tényállás tisztázása során tett nyilatkozatok, illetve benyújtott további adatok alapján - jogsértést nem tárt fel, ezért a Ket. 31. § (1) bekezdésének j) pontja értelmében 1470-3/2014. iktatószámon az eljárás megszüntetéséről szóló végzést bocsátott ki, valamint a beérkezett iratcsomagot a Jegyzőnek visszaküldte."*

---

[2] Győr Megyei Jogú Város Jegyzőjének 13.603-2/2015. iktatószámú levele

[3] A Védett Környezet Ökosystem Környezetvédelmi és Munkavédelmi Kft. Szakértői Mérnökiroda VK 314/2013. számú szakvéleménye

[4] Győr Megyei Jogú Város Jegyzőjének 67.973-2/2013. ügyiratszámú levele

[5] Győr Megyei Jogú Város Jegyzőjének 67.973-3/2013. ügyiratszámú levele

[6] Győr Megyei Jogú Város Jegyzőjének 67.973-5/2013. ügyiratszámú határozata

[7] Az Észak-Dunántúli Környezetvédelmi és Természetvédelmi Felügyelőség 3093-3/2015. iktatószámú levele

A Felügyelőség végzésének indokolásában kifejtette, hogy a tényállás tisztázása érdekében hiánypótlásra hívta fel a jegyzőt, aki annak eleget tett, további iratanyagot bocsátott a Felügyelőség rendelkezésére, és nyilatkozott arról, hogy a Ket. 42. § (4) bekezdése alapján a Strabag-MML Kft. mint kivitelező részére a zajterhelési határértékek betartása alóli felmentés megadása sem Győr Megyei Jogú Város jegyzője, sem Győr Megyei Jogú Város Önkormányzata jogát, vagy jogos érdekét nem érintette.

A Felügyelőség határozatának indokolása szerint *„a Kormányhivatal mint a Győr Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatalának törvényességi felügyeleti szerve a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 132. §-án alapuló törvényességi felügyeleti jogkörében nem kifogásolta a Jegyző eljárását."* A Felügyelőség részére írt megkereső levélben jeleztük, hogy *az iratokból nem tűnik ki, hogy a Kormányhivatal vizsgálta-e az önkormányzat érintettségét, illetve ezzel összefüggésben, hogy a Ket. 42. §-a alapján fennáll-e kizárási ok a jegyzővel szemben.* A Felügyelőség tájékoztatása szerint azon megállapítását, miszerint a Kormányhivatal mint a Győr Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatalának törvényességi felügyeleti szerve a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 132. §-án alapuló törvényességi felügyeleti jogkörében nem kifogásolta a Jegyző eljárását, arra alapozta, hogy nem szerepelt törvényességi felügyeleti eljárás lefolytatására vonatkozó tájékoztatás a Kormányhivatal GYB-05/29-2/2014. számú[8] áttételről szóló végzésében, illetve az ahhoz csatoltan megküldött előzmény iratokban.

**3.** A Kormányhivatal válaszában a panaszos civil szervezet által benyújtott kérelem másodfokú hatósági eljárásban való vizsgálatát indokolta. Arra vonatkozóan, hogy a Kormányhivatal – különös tekintettel a felügyelőségi határozat indokolásának tartalmára – vizsgálta-e a jegyző kizárásának szükségességét, az alábbiakról tájékoztatott:

*„A Felügyelőség végzésének [5. sz. mell.] indokolásában rögzített azon megállapítás kapcsán, amely szerint „A Kormányhivatal mint a Győr Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatalának törvényességi felügyeleti szerve a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 132. §-án alapuló törvényességi felügyeleti jogkörében nem kifogásolta a Jegyző eljárását." a következőkre szükséges rámutatni. A Kormány a fővárosi és megyei kormányhivatal útján biztosítja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét [Alaptörvény 34. cikk (4) bek.]. A kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárásának célja a helyi önkormányzat képviselő-testülete, bizottsága, részönkormányzata, polgármestere, főpolgármestere, megyei közgyűlés elnöke, társulása, jegyzője (a továbbiakban: érintett) működése jogszerűségének biztosítása [Mötv. 132. § (2) bek.]. A törvényességi felügyelet az olyan eljárásokhoz tartozik, amelyek célja elsődlegesen nem a jogalanyok anyagi jogi igényeinek érvényesítése, hanem a törvényesség megtartása, illetőleg helyreállítása. A törvényességi felügyelettel az állam biztosítja, hogy az ezáltal érintett jogalanyok jogaik gyakorlása és kötelezettségeik teljesítése során a jogszabályokban foglaltaknak megfelelően járjanak el, működésük feleljen meg a hatályos jogszabályok előírásainak.[9] A helyi önkormányzatok feletti törvényességi felügyelet szervezeti alárendeltségi rendszeren kívüli szakmai felügyelet, amely tehát olyan szervek között valósul meg, amelyek nincsenek egymással alá-fölérendelt viszonyban. E törvényességi felügyelet törvény által előírt esetekben alkalmazott felügyelet, amikor a felügyeleti szerv azt vizsgálja, hogy a felügyelt szerv a jogszabályokban foglalt szabályok, feltételek és kritériumok szerint működik-e. Egyedi hatósági ügyben a megyei kormányhivatal jogszabályon alapuló jogalkalmazói tevékenységet végez, vagyis a hatóság egyedi ügyben egyoldalú hatalmi aktussal dönt. Konkrét ügyben a felügyeleti szerv azt vizsgálja, hogy a felügyelt szerv az irányadó jogszabályoknak megfelelő döntést hozott-e. A Mötv. hivatkozott jogszabályhelyében foglaltak mind pozitív, mind negatív taxációt alkalmazva meghatározzák a megyei kormányhivatalok hatáskörét, cselekvési jogkörét, ezáltal a normatív, illetve az egyedi ügyekben alkalmazott törvényességi felügyelet egymástól való megkülönböztetésének szükségességét is nyilvánvalóvá teszik. Ennek megfelelően a kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárásában vizsgálja a helyi önkormányzat döntéseinek (rendelet, határozat) jogszerűségét. A kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárása azonban nem terjed ki - az (5) bekezdésben foglalt kivétellel – azokra a helyi önkormányzat és szervei által hozott határozatokra: jogszabályban meghatározott bírósági vagy közigazgatási hatósági eljárásnak van helye [Mötv, 132. § (3) bek. b) pont, (4) bek. b) pont].*

[8] A Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatalnak a zajkibocsátással kapcsolatos felügyeleti eljárást kezdeményező kérelmének áttételéről szóló végzése.

[9] 33/B/2007. AB határozat.

*Ennek megfelelően a normatív (a működés törvényességéhez kapcsolódó általános) törvényességi felügyelet (Mötv. 132. §) és az egyedi, konkrét hatósági ügyben alkalmazott törvényességi felügyelet (Ket. 115. §) az idézett törvényi tiltó deklaráció folytán egymással párhuzamosan nem alkalmazható. Mindezek alapján jogszabályi felhatalmazás hiányában a Kormányhivatal nem vizsgálhatta a Ket. 42. §-a szerinti kizárási oknak a Jegyzővel, mint elsőfokú hatósággal szembeni fennforgását."*

**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 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 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 megfelelőségét is. Ezért alapvetőek a jogbiztonság alkotmányos követelménye szempontjából az eljárásjogi garanciák. Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alkotmányosan a jogintézmények.[10]

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."[11]

**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.

[10] 75/1995. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1995, 376, 383.
[11] 56/1991. (XI.8.) AB határozat

Az Alkotmánybíróság 28/1994. (V. 20.) számú határozatában megállapította, hogy a környezethez való jog jelenlegi formájában nem alanyi alapjog, de nem is pusztán alkotmányos feladat vagy államcél, amelynek megvalósítási eszközeit az állam szabadon választhatja meg, hanem elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó. Így az e joggal kapcsolatos kérdéseket túlnyomó részt az állami szervek környezetvédelmi intézkedések tételére vonatkozó kötelessége oldaláról kell vizsgálni, nem pedig az egyes embereket a konkrét helyzetben megillető jogosultságok oldaláról.

Az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesíti az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia.

Az Alkotmánybíróság fenti határozata alapján az állam[12] 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.

A környezethez való jog vonatkozásában az Alkotmánybíróság a 16/2015. (VI. 5.) AB határozatában megerősítette az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban lefektetett megállapításait a környezethez való joggal kapcsolatban, egyebek között azt is, hogy az irányadó alkotmánybírósági gyakorlat alapján nyilvánvaló, hogy a környezetvédelem jogszabályokkal biztosított elért védelmi szintjét az állam nem csökkentheti, kivéve, ha ez más alkotmányos jog vagy érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen.

**III. A vizsgált ügy tekintetében**

**III.1. A Ket. kizárási szabályainak érvényesülése az elsőfokú eljárásban**

A jegyző és a Felügyelőség válasza – hatósági eljárásukban foglalt álláspontjuknak megfelelően – egyöntetű a tekintetben, hogy a jegyzőnek a szóban forgó zajhatósági eljárás lefolytatása során nem kellett a Ket. kizárásra vonatkozó szabályait alkalmazni.

Tájékoztatásában mind a jegyző, mind pedig a Felügyelőség álláspontját a Ket. 42. § (4) bekezdésére alapozta, amely szerint *az ügy elintézésében nem vehet részt az a hatóság, amelynek jogát vagy jogos érdekét az ügy közvetlenül érinti. A hatóság nem válik kizárttá amiatt, mert a határozatban megállapított fizetési kötelezettség teljesítése az általa megjelölt számlára történik.* A jegyző véleménye szerint *„Győr Megyei Jogú Város Önkormányzata a beruházás engedélyezésében nem vett részt, és a kivitelező Kft.-vel pedig nem áll közvetlen kapcsolatban.”*,[13] míg a Felügyelőség elfogadta a jegyző tájékoztatását, amely alapján a *„felmentés megadása sem Győr Megyei Jogú Város jegyzője, sem Győr Megyei Jogú Város Önkormányzata jogát, vagy jogos érdekét nem érintette.”*[14]

A fenti megállapításokkal összefüggésben az alábbiakat szükséges megjegyezni.

A Mötv. alapján[15] a jegyzőt a polgármester nevezi ki, valamint gyakorolja felette a munkáltatói jogokat is.[16] A jegyző – a jogszabályban meghatározott feladatai alapján többek között – vezeti a polgármesteri hivatalt vagy a közös önkormányzati hivatalt,[17] dönt a jogszabály által hatáskörébe utalt államigazgatási ügyekben, valamint gyakorolja a munkáltatói jogokat a

[12]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.

[13] Győr Megyei Jogú Város Jegyzőjének 13.603-2/2015. iktatószámú levele

[14] Az Észak-Dunántúli Környezetvédelmi és Természetvédelmi Felügyelőség 3093-3/2015. iktatószámú levele

[15] A Mötv. 82. § (1) bekezdése alapján a polgármester - pályázat alapján határozatlan időre - nevezi ki a jegyzőt. A tízezer főnél kevesebb lakosú települések önkormányzatánál és a tízezer főnél kevesebb együttes lakosságszámú települések közös önkormányzati hivatalánál a polgármester - a jegyzőre vonatkozó szabályok szerint, a jegyző javaslatára - kinevezheti, más önkormányzatnál, közös önkormányzati hivatalnál kinevezi az aljegyzőt. A jegyzői és az aljegyzői kinevezés vezetői munkakörnek minősül, a jegyzőre, aljegyzőre alkalmazni kell a közszolgálati tisztviselőkről szóló törvény vonatkozó rendelkezéseit. Megyei jogú városban több aljegyző is kinevezhető.

[16] A Mötv. 67. § (1) bekezdés f) pontja szerint a polgármester gyakorolja a munkáltatói jogokat a jegyző tekintetében.

[17] Mötv. 81. § (1) bekezdés

polgármesteri hivatal, a közös önkormányzati hivatal köztisztviselői és munkavállalói tekintetében, továbbá gyakorolja az egyéb munkáltatói jogokat az aljegyző tekintetében.[18] A zajhatósági kérelemből, valamint a jegyző határozatából kiderül, hogy a kérelmező a Strabag Kft., amely szervezetileg nem áll kapcsolatban a jegyzővel.

A kérelem szerint a – zajhatárértékek alóli felmentés indokaként szereplő – folyamatos munkavégzés építésbiztonsági szempontból szükséges, mivel a nyitott résgödör fokozottan omlásveszélyes, valamint a Duna változó vízszintje befolyásolja a talajvízszintet, így a résgödör azonnali feltöltését folyamatosan el kell végezni. A kérelem szerint továbbá az alaplemez és tartószerkezeti betonozást a Duna közelségéből adódó talajvíznyomás miatt rendkívüli sürgősséggel, folyamatos munkavégzés mellett kell kivitelezni. Az azonnali végrehajthatóság iránti kérelmét a Strabag azzal indokolta, hogy *„a tervezettnél későbbi munkakezdéssel a közeli Mosoni-Duna évente rendszeresen jelentkező magas vízállásának (árvíz) az építkezésre gyakorolt kedvezőtlen hatása megnőne, élet- és balesetveszélyt idézne elő, további súlyos anyagi kárral fenyegetne."* Ezeket az érveket a jegyző a határozat indokolásába belefoglalta, mind a zajhatárértékek betartása alóli felmentés, mind pedig az azonnali végrehajtás engedélyezése tekintetében.

A jegyző a Kormányhivatal részére adott tájékoztatásában[19] az alábbiakat írta: *„A határozatban foglalt feltételek mellett hatóságom további – a kivitelezés időtartalmát feltehetően meghosszabbító – korlátozást nem tartott célszerűnek előírni, mivel az az építkezés járulékos hatásait (köztük a zajterhelést) is elnyújtotta volna, illetve a közeli Mosoni-Duna évente rendszeresen jelentkező magas vízállásának (árvíz) az építkezés tervszerű megvalósítására gyakorolt kedvezőtlen hatását is megnövelte volna, egyúttal súlyos kárral fenyegetne."* A beruházás helyszíne – a Győr, Dunakapu téren megvalósult háromszintes mélygarázs területe – Győr Megyei Jogú Város Önkormányzatának tulajdonában van, valamint a beruházó maga Győr Megyei Jogú Város Önkormányzata, valamint a Győr-Szol Zrt.

A fent leírtakból jól látszik, hogy a zajhatósági eljárás során azok a kockázatok, amelyek a zajhatárértékek alóli felmentés, valamint az azonnali végrehajthatóság elutasításával járhattak volna, az önkormányzat tulajdonában álló területet (esetleges árvíz) érintették volna, valamint az önkormányzat beruházására (tervszerű megvalósításra, súlyos kárra vonatkozó kockázat) lehettek volna közvetlen hatással.

Véleményünk szerint ezek a tények közvetlen kapcsolatot jelentenek a hatóságként eljáró jegyző, valamint az őt foglalkoztató önkormányzat között, és ezért megkérdőjelezik a jegyző eljárásának szabályosságát. A jegyző a Kormányhivatalnak írt, másik, azonos hatáskörű hatóság kijelölésére vonatkozó levele[20] szerint *„a beruházást Győr Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatal Településfejlesztési Főosztálya koordinálja."* A jegyző szerepe a beruházásban tehát nemcsak a zajhatósági kérdésben eljáró hatóságként releváns, hanem úgy is mint a polgármesteri hivatalnak a beruházást koordináló szervezeti egységének a munkáltatói jogokat is gyakorló vezetője.

*A fentieket összegezve a jegyző egy olyan hatósági eljárásban járt el, amely arra a beruházásra gyakorolt közvetlen befolyást, amely a jegyző felett a munkáltatói jogokat gyakorló polgármester önkormányzatának területén és az önkormányzat beruházásában zajlott, és amelyet a polgármesteri hivatalnak a jegyző munkáltatói joga alá tartozó szervezeti egysége koordinált.*

A Nagykommentár a jegyző kizárására vonatkozóan több eljárást is említ példaként. Nem járhat el a jegyző, és másik hatáskörrel rendelkező jegyzőt kell kijelölni az eljárás lefolytatására, *„olyan építési ügyekben, amelyek tárgya az önkormányzat tulajdonában álló telken más személy által autóbusz-pályaudvar létesítésének engedélyezése (BH2008.103.) (…) Ezekben az ügyekben a bíróság az önkormányzatot egyetlen egységként kezelve arra a szabályra alapozta a jegyző kizártságát, hogy a hatóság a saját ügyében nem járhat el. Ezen abszolút kizárási ok fennállását mondta ki például a LB a jegyzővel mint építésügyi hatósággal szemben is, ha a saját önkormányzata tulajdonában lévő bérbe adott ingatlanon a bérlő által végzendő építési munkára ad ki fennmaradási engedélyt, hiszen a bérleti jogviszony folytán az önkormányzat nyilvánvalóan érdekelt az étterem zavartalan működésében, mivel e polgári jogi jogviszonyból bevétele származik (Legf. Bír. Kfv.IV.39.019/2008/7.).*

[18] Mötv. 81. § (3) bekezdés a) és b) pont

[19] Győr Megyei Jogú Város Jegyzőjének 67.973-15/2013. ügyiratszámú levele

[20] Győr Megyei Jogú Város Jegyzőjének 67.973-2/2013. ügyiratszámú levele

*A saját ügyben történ eljárást állapította meg a bíróság a jegyző határozatát megtámadó önkormányzat kereshetőségi jogát is elismerve abban az esetben is, amelyben a jegyző a városközpont forgalmát befolyásoló üzletházra adott ki építési engedélyt (EBH2005.1265.).”*[21]

Álláspontunk szerint a fenti összefüggések megalapozzák a Ket. 42. § (4) bekezdés szerinti kizárás szükségességét, ezért azokat a jegyzőnek a szóban forgó eljárásban (eredeti szándékával[22] megegyezően) alkalmaznia kellett volna. Eljárásával *a jogállamiságból levezethető jogbiztonság követelményével összefüggésben visszásságot okozott.* A Felügyelőség határozatának indokolásában megállapította, hogy *„a Kormányhivatal mint a Győr Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatalának törvényességi felügyeleti szerve a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 132. §-án alapuló törvényességi felügyeleti jogkörében nem kifogásolta a Jegyző eljárását.”*

A Felügyelőség fenti kijelentése azt a látszatot keltette, mintha a Kormányhivatal az eljárás vizsgálatának eredményeképpen jutott volna az idézett kijelentésre, továbbá tartalmilag is erősítette azt az álláspontot, amely szerint a jegyzőnek nem kellett alkalmaznia a Ket. kizárásra vonatkozó szabályait. Ezzel szemben a Kormányhivatal tájékoztatása alapján egyértelművé vált, hogy a Kormányhivatal az eljárást a tényállásban idézettek szerint – a jogszabályoknak megfelelően – nem vizsgálta, így a Felügyelőség határozatban is szereplő indokolása félrevezető.

### III.2. A határértékek betartása alóli felmentés az építkezés alatt

A jegyző a kivitelező részére felmentést adott a határértékek betartása alól a kérelemben foglalt időszakra, amely 2013. szeptember 27-től 2014. július 24-ig tartott. A kérelemhez csatolt – és a határozatbeli felmentés alapját képező – környezeti zajvédelmi szakvélemény szerint (a tényállásban részletezettek alapján) nappali időszakban 3-9 dB, míg éjszakai időszakban az első hónapban 16-18 dB-es, az azt követő közel kilenc hónapos időszakra vonatkozóan pedig betonozási munka esetén 19-21 dB-es határérték-túllépéssel számolt a kérelmező, illetve földmunkavégzés esetén nem terveztek éjszakai munkát. A fenti tervezett határérték-túllépésnél – bár a nappali 3-9 dB sem aggálytalan – kiemelkedik az éjszakai 19-21 dB-es túllépés. A kérelemből, valamint a határozatból ezzel kapcsolatban nem tűnt ki, hogy a kivitelező a kilenc hónapos időszak során hány nap betonozási, illetve hány nap földmunkavégzéssel számolt, így az sem volt megállapítható, hogy ténylegesen mekkora zajhatárérték-túllépésre lehet számítani.

A jövő nemzedékek országgyűlési biztosa a csendes környezet megőrzését és megteremtését biztosító jogi szabályozás megalkotására[23] állásfoglalást adott ki, amelyben külön is foglalkozott az építési zaj jogszabályi környezetével:

*„Az építkezésekkel általában fokozott zajterhelés jár együtt, amit ténylegesen meglehetősen nehéz csökkenteni, s így a zaj káros hatásai a környék lakosságát veszélyeztetik. Így voltaképpen a hatásokat elviselő lakosság tűrésre kötelezett. Az építkezések nagy száma, elhúzódó jellege, és ezzel együtt a gyors lebonyolításhoz fűződő gazdasági érdekek miatt gyakran hétvégeken és éjszaka is folyó kivitelezési munkálatok a lakosság széles körét fokozott mértékben érintő környezeti problémát jelentenek. Erősíteni szükséges tehát a lakosság építési zajokkal szembeni védelmét. Amennyiben az építési zajforrások zajkibocsátását nem lehet határérték alá csökkenteni, garanciális rendelkezésekkel kell biztosítani a védendő területek és (egészségügyi, üdülési, közoktatási, egyházi, stb.) funkciók nyugalmát. A hatályos szabályozás azonban ennek a követelménynek az alábbiak szerint nem felel meg. A Zr. 13. § (1) bekezdése alapján a kivitelező felmentést kérhet az együttes rendelet szerinti zajterhelési határértékek betartása alól a környezetvédelmi hatóságtól egyes építési időszakokra és határérték feletti zajterhelést okozó építőipari tevékenységekre. Felhívjuk a figyelmet azonban arra, hogy a jogszabályi rendelkezések pontatlanságuk miatt számos tekintetben végrehajthatatlanok, önkényes jogalkalmazásra teremtenek lehetőséget, és a legkevésbé sem biztosítják az építési zaj elleni tényleges védelmet. Mindenekelőtt, teljes mértékben hiányoznak azok a szempontok, amelyek mérlegelésével köteles a hatóság a döntését meghozni. Az Alkotmánybíróság számos határozatában kifejtette, hogy az ilyen hiányos szabályozás sérti a jogbiztonság követelményét.*[24]

---

[21] Nagykommentár a közigazgatási hatósági eljárási törvényhez, (szerk.: dr. Barabás Gergely, dr. Baranyi Bertold, dr. Kovács András György) 378. oldal

[22] Ld. Győr Megyei Jogú Város Jegyzőjének 67.973-2/2013. ügyiratszámú levele

[23] JNO-157/2010. számú állásfoglalás, 197-206. pont

[24] Pl. 4/1999. (III. 31.) AB határozat, ABH 1999, 52, 61.

*Egyáltalán nem tisztázottak a jogszabály által használt fogalmak, illetve szabályozott esetek. Így teljesen önkényesen értelmezhető az „egyes építési időszak" fogalma, ami akár a teljes kivitelezést is jelentheti, hiszen az is építési időszak. Nem világos, hogy az „előre nem tervezhető" építőipari eseményekre miként lehet mégis előre tervezetten felmentést kérni, illetve adni. Követhetetlenül keverednek a vizsgált jogszabályhelyben a kibocsátásra és a zajterhelésre vonatkozó rendelkezések. Az építési zajforrások esetén a szabályozás egésze a zajterhelésre vonatkozik, és a terhelési határértékek betartását írja elő, így a Zr. 13. § (1) bekezdése is a terhelési határértékek alóli mentesülést szabályozza. A kibocsátási határérték így nem értelmezhető ezen zajforrások esetében. Az (1) bekezdés a) pont ugyanakkor „kibocsátási határérték-kérelemről" és kibocsátásról rendelkezik.*

*Nem világos, hogy valójában mit jelent a felmentés. Kérdéses, hogy ennek révén a hatóság bármekkora zajterhelésre feljogosíthat-e, illetve meghatározhat-e egyedi határértéket. Ez utóbbit illetően további nehézség, hogy a megállapított határérték kikényszerítése érdekében a hatóság a Zr. hiányos rendelkezései miatt nem járhat el.*

*Végül nincsenek garanciális rendelkezések, amelyek biztosítják a környezet védelmét. A jelen szabályozás úgy tűnik, mintha nem is környezetvédelmi, hanem „kivitelezésvédelmi" lenne. Így mindenképpen indokolt korlátozásokat megfogalmazni az éjszakai időszakra, a szabad-, vasár-, és ünnepnapokra. Szabályozni szükséges a felmentés korlátait is, vagyis meghatározni pl. a felmentéssel érintett maximális időtartamot, a felmentés ellenére is betartandó határértéket stb. A kifejtettek alapján javasoljuk a jogalkotónak, hogy az építési zajforrások szabályozását alkossa újra és annak során érvényesítse a megelőzés elvét és a hazai zajvédelmi jog alapvető rendelkezését, a veszélyes környezeti zaj okozásának tilalmát."*

A fenti állásfoglalás kiadása óta az építési zaj szabályai a Zr.-ben nem módosultak, az abban vázolt problémák a jelen eljárásra is illeszkednek. A szabályozás hiányossága jelen ügyben a lakosság részére jogbizonytalanságot okozott, valamint lehetőséget teremtett arra, hogy akár több hónapig tartó időszakon keresztül éjszakai időszakban 20 dB körüli határérték-túllépést kelljen elviselnie.

Az Alkotmánybíróság 73/2006. (XII. 15.) AB határozatában megállapította, hogy a *„zajvédelmi jogszabályok az emberi környezet és egészség megóvása érdekében állapítanak meg zaj- és rezgésvédelmi szabályokat."* E határozat szerint a *„határértékek meghatározásának elsődleges indoka, alapvető célja az emberre már káros rezgések és zajok korlátozása, az egészség védelme."*

A 430/B/2000. AB határozatában az Alkotmánybíróság azt is kimondta, hogy *„a zaj-és rezgésterhelés kapcsán előírt határértékek (…) az egészséges környezethez való jog garanciájaként foghatók fel."* Ebből következik, hogy a zaj- és rezgésvédelmi szabályok között a zajterhelési határértékeket az emberi egészség védelmére tekintettel állapította meg a jogalkotó, e határértékek kifejezetten az emberi egészséggel való összefüggésükben jelentik az egészséges környezethez való jog garanciáját.

Véleményünk szerint az Alkotmánybíróság határozatában megfogalmazott kritériumok nem teljesülnek az építési zaj szabályozásában, nincsenek meg az egészséges környezethez való jog szempontjából szükséges garanciális rendelkezések. Ez *a jogbiztonsággal és az egészséges környezethez való alapvető joggal összefüggő visszásságot okoz.*

**Intézkedések**

A jelentésben feltárt, alapvető jogokkal összefüggő visszásság jövőbeli elkerülése érdekében az alapvető jogok biztosa

- az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján kezdeményezi, hogy Győr Megyei Jogú Város Önkormányzatának Jegyzője, valamint az Észak-Dunántúli Környezetvédelmi és Természetvédelmi Felügyelőség jogutódjaként a Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főosztálya a jövőben a jogszabályoknak maradéktalanul eleget téve, a jelentésben rögzítettek figyelembevételével lássa el feladatait;
- az Ajbt. 37. § (1) bekezdése alapján felkéri a földművelésügyi minisztert, hogy vizsgálja felül az építési zajforrásokra vonatkozó jogszabályi rendelkezéseket.

Budapest, 2016. április

Szabó Marcel sk. Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának és**
**a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettesének**
**Közös jelentése**
**az AJB-334/2016. számú ügyben**

Előadó: dr. Vida Éva
dr. Herke Miklós

**Az eljárás megindulása**

A beadvány szerint három magánszemély (a továbbiakban: panaszosok) azzal a panasszal fordult a hivatalhoz, hogy a győri Petőfi Sándor Városi Művelődési Központ (a továbbiakban: PSVMK) környezetében lévő társasházak lakóiként ellenzik Győr Megyei Jogú Város Önkormányzatának (a továbbiakban: Önkormányzat) a PSVMK elbontására és azt követően – annak helyén – többszintes parkolóház építésére vonatkozó döntését. Véleményük szerint a létesülő parkolóház a fokozott zaj-, és levegőszennyezés miatt súlyos környezeti kockázattal, a környéken lakók egészséges környezethez való jogának sérelmével, valamint a szomszédos ingatlanok elértéktelenedésével járna.

Álláspontjuk szerint az 1973-ban épült, Ybl-díjas Lőrincz József által tervezett PSVMK az ún. Star-garage tömb meghatározó épületeként korának hű reprezentánsa, így – elbontás helyett – műemléki védelme volna indokolt.

Ennek érdekében 2015 júliusában az egyik panaszos kezdeményezte a Forster Gyula Nemzeti Örökségvédelmi és Vagyongazdálkodási Központnál (a továbbiakban: Forster Központ) az épület műemléki értékként történő nyilvántartásba vételét. A Forster Központ 2015. július 22-én kelt levelében értesítette a panaszost arról, hogy kezdeményezése az eljárás megindításához szükséges jogszabályi feltételeknek megfelel. A panaszos a műemléki nyilvántartásba vétel megtagadásáról szóló határozat 2015. szeptember 19-i jogerőre emelkedéséről a Forster Központ 2015. október 1. napján kelt leveléből értesülhetett.

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.

A beadvány alapján megkerestük Győr Megyei Jogú Város Polgármesterét, a Forster Központ Nyilvántartási Irodájának vezetőjét, valamint a Miniszterelnökséget vezető minisztert.

**Az érintett alkotmányos jogok**

- *A jogállamiság, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye* (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”),
- *A nemzet közös örökségének védelme* (Alaptörvény P) cikk (1) bekezdés: „A természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.”).
- *A tisztességes hatósági eljáráshoz való jog* (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”),
- *A petíciós jog* (Alaptörvény XXV. cikk: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy egyedül vagy másokkal együtt, írásban kérelemmel, panasszal vagy javaslattal forduljon bármely közhatalmat gyakorló szervhez.”),
- *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 környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt.)
- Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (Étv.)
- A kulturális örökség védelméről szóló 2001. évi LXIV. törvény (Kötv.)
- A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.)
- Az egyes törvényeknek a közigazgatási hatósági eljárásokkal, az egyes közhiteles hatósági nyilvántartásokkal összefüggő, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2013. évi LXXXIV. törvény (Ket. módtv.)
- A panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény (Pkbt.)
- A kulturális örökség védelméről szóló 2001. évi LXIV. törvény és az azzal összefüggő törvények módosításáról szóló 2014. évi CVI. törvény (Kötv. módtv.)[1]
- A Forster Gyula Nemzeti Örökségvédelmi és Vagyongazdálkodási Központról szóló 199/2014. (VIII.1.) Korm. rendelet
- A régészeti örökség és a műemléki érték védelmével kapcsolatos szabályokról szóló 39/2015. (III.11.) Korm. rendelet
- A régészeti lelőhely és a műemléki érték nyilvántartásának és védetté nyilvánításának, valamint a régészeti lelőhely és a lelet megtalálója anyagi elismerésének részletes szabályairól szóló 13/2015. MvM rendelet (MvM.r.)

**A megállapított tényállás**

Az eredetileg is művelődési háznak tervezett PSVMK – korábban: Ifjúsági Ház, vagy „Ifiház" – Győr belvárosában, a Teleki László, az Árpád és a Szent István út által határolt saroktelken épült 1973-ban. Az épület Lőrincz József (1930-1990) kétszeres Ybl Miklós-díjas építész munkája, mely a környező több emeletes lakóépületekkel építészeti egységet alkot, s mint ilyen, az úgynevezett Star-garage tömb központi eleme. Az épület 2013 óta üresen áll, állapota azt követően rendkívüli mértékben leromlott.

Az ingatlan-nyilvántartás szerint a Győr, belterület 6989 helyrajzi számú művelődési ház kivett művelődési központ, egyben védett régészeti lelőhely. Az ingatlan kizárólagos tulajdonosa az Önkormányzat. Vezetékjog jogosultjaként bejegyzésre került az E.ON Észak-Dunántúli Áramhálózati Zrt., valamint a Győr-Szol Közszolgáltató és Vagyongazdálkodási Zrt.

Az Önkormányzat Közgyűlése a Petőfi Sándor Városi Művelődési Központ épületének hasznosításáról szóló 131/2015. (VI.26.) Közgyűlési határozatban[2] (a továbbiakban: Kgy. határozat) a PSVMK elbontásáról és helyén *vegyes funkciójú – akár többszintes – parkolóház* megépítéséről döntött.[3]

A panaszosok az Önkormányzat PSVMK-val kapcsolatos terveiről 2014 elején értesültek. Érdeklődésükre a Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal Győri Járási Hivatalának Járási Népegészségügyi Intézete 2014. február 24-én közölte,[4] hogy a PSVMK helyén létesítendő épület építési engedélyezési tervdokumentációjába való betekintési jog gyakorlására az eljárás megindulása után lesz lehetőség, az azt lefolytató, területileg illetékes építésügyi hatóságnál. Ugyanezen levélben közölték azt is, hogy a válaszlevél keltének napjáig építési engedély iránti kérelem nem érkezett.

---

[1] Hatálytalan 2016. január 2-től

[2] Lásd http://jogtar.gyor.eu/?p=13812

[3] A 10/2015. (III. 27.) önkormányzati rendelettel módosított, a Győri Építési Szabályzatról és Győr Szabályozási Tervéről szóló 1/2006. (I. 25.) önkormányzati rendelet szerint a 6989 hrsz-ú ingatlan településközponti vegyes övezetben fekszik. A hivatkozott önkormányzati rendelet 38. § (1) bekezdése szerint *„a településközpont vegyes övezet több önálló rendeltetési egységet magában foglaló a) lakóépület, b) a lakófunkciót nem zavaró ba) igazgatási épület, bb) művelődési épület, bc) szolgáltató épület, bd) vendéglátó épület, be) szálláshely szolgáltató épület, bf) egyházi épület, c) helyi települési szintű ca) legfeljebb 10.000 m2 hasznos szintterületű kiskereskedelmi épület, cb) oktatási épület, cc) egészségügyi épület, cd) szociális épület, ce) sportépítmény, d) parkolóház,e) a parkolóházon belül üzemanyagtöltő elhelyezésére szolgál.*

[4] GY-02R/049/01289-2/2014.

A Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal 2015. július 7-én kelt, az egyik panaszosnak szóló tájékoztatása alapján építési engedélyezési eljárás iránti kérelem az illetékes hatósághoz továbbra sem érkezett. Egyben felhívták a figyelmet arra, hogy az építési engedélyezési eljárás megindulása után a Ket. alapján kérhető az ügyféli státusz megállapítása.

Ugyanezen panaszos 2015. június 24-én kelt beadványában a PSVMK műemléki értékként történő nyilvántartásba vételét kezdeményezte a Forster Központnál.

*I. A Forster Központ Nyilvántartási Iroda (a továbbiakban: Nyilvántartási Iroda) irodavezetője tájékoztatásának összefoglalása*[5]

Az irodavezető részletes tájékoztatást adott a panaszos által kezdeményezett – a PSVMK műemléki értékként történő nyilvántartásba vételére irányuló – eljárásról.

Közölte, a PSVMK műemléki értékként való nyilvántartásba vételére irányuló eljárást a panaszos közérdekű bejelentésére (kezdeményezésére) a Forster Központ indította hivatalból.

A Nyilvántartási Iroda 2015. július 22-én kelt levelében[6] arról értesítette a panaszost, hogy a 2015. július 9-én érkezett, a PSVMK műemléki értékként történő nyilvántartásba vételére irányuló kezdeményezése a jogszabályi feltételeknek megfelel, továbbá a nyilvántartásba vételi javaslat közérdekű bejelentésnek minősül.

A Nyilvántartási Iroda végzéssel[7] rendelkezett az eljárásba bevont ügyfelek köréről, vagyis az ügyféli jogállás megállapításáról, melyet a következő szerveknek kézbesítettek: E.ON Észak-Dunántúli Áramhálózati Zrt. (mint vezetékjog jogosultja), Győr-Szol Közszolgáltató és Vagyongazdálkodási Zrt. (mint vezetékjog jogosultja), Győr Megyei Jogú Város Önkormányzat Polgármesteri Hivatala (mint a 6989 hrsz-ú ingatlan tulajdonosa), továbbá Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal Győri Járási Hivatal Építésügyi és Örökségvédelmi Osztálya.

Az irodavezető tájékoztatása szerint az ügyfélkör meghatározásakor, ideértve az eljárást kezdeményező panaszos ügyféli jogállásának megtagadását is, a Ket. 15. § (3) bekezdésére[8] figyelemmel jártak el.

A Nyilvántartási Iroda újabb[9] végzésében helyszíni szemle elvégzésének, valamint helyszíni szemrevételezésen alapuló értékvizsgálati dokumentáció elkészítésének időpontjáról értesítette a fenti ügyfeleket. Majd arról is értesítették őket, hogy a PSVMK műemléki értékként történő nyilvántartásba vétele iránti eljárás ügyintézési határidejét – a Ket. 33. § (7) bekezdése[10] szerint – 21 nappal, 2015. szeptember 1-jéig meghosszabbították.[11]

A műemléki értékvizsgálati dokumentáció felvételére 2015. augusztus 5-én került sor.[12] A műemléki érték eszmei értéke és jelentősége kapcsán a dokumentáció – egyebek mellett – azt tartalmazza: *„(…)* a kiteljesedett Kádár-kor művelődés- és ifjúságpolitikájának és intézményrendszerének egy elemeként született a ház; két-három generáció töltötte ifjúságát a falak között. *Típusában a hatvanas-hetvenes évek hazai építészetének ugyan számon tartandó emléke, azonban műépítészeti értékei* – a tér-és tömegalakítás, a homlokzat-és felületképzés rendszerének együttese – *összességükben nyilvántartott műemléki értékként való regisztrálását nem indokolja."* A rövid indoklással egybekötött javaslat szerint „a volt ifjúsági ház mind az építész Lőrincz József oeuvre-jének mind típusában *a hatvanas-hetvenes évek hazai építészetének számon tartandó műtárgya.*

---

[5] 600/1759-15/2015.

[6] 600/1759-2/2015.

[7] 600/1759-3/2015. számú, 2015. július 22-én kelt végzés

[8] 15. § (3) bekezdés szerint „*Törvény vagy kormányrendelet meghatározott ügyfajtában megállapíthatja azon személyek körét, akik az (1) bekezdésben foglaltak vizsgálata nélkül ügyfélnek minősülnek. Az (1) bekezdésben foglaltak vizsgálata nélkül ügyfélnek minősül jogszabály rendelkezése esetén az abban meghatározott hatásterületen lévő ingatlan tulajdonosa és az, akinek az ingatlanra vonatkozó jogát az ingatlan-nyilvántartásba bejegyezték."*

[9] 600/1759-5/2015. számú, 2015. július 23-án kelt végzés

[10] A Ket. hivatkozott rendelkezése 2016. I.1-től hatálytalan.
A végzés keltének idején a 33. § (7) bekezdés úgy rendelkezett, hogy „*Az eljáró hatóság vezetője* – ha azt jogszabály nem zárja ki – *az ügyintézési határidőt annak letelte előtt kivételesen indokolt esetben egy alkalommal, legfeljebb huszonegy, a (2) bekezdésben meghatározott esetekben legfeljebb tizenöt nappal meghosszabbíthatja.* Amennyiben az ügyintézési határidő rövidebb, mint 21 nap, az legfeljebb csak az ügyintézési határidő mértékével hosszabbítható meg. *A végzésben a határidő-hosszabbítás indokait kifejezetten meg kell jelölni."*

[11] 600/1759-6/2015. számú, 2015. augusztus 6-án kelt végzés.

[12] 600/1759-8/2015.

A tervező adaptált egy a II. világháború utáni modernista építészetben széles körben alkalmazott fekvő „üvegdoboz"-formát, a benne rejlő funkcionális és esztétikai lehetőségekkel. *Összességében azonban építőművészeti kvalitásai, kvázi ritkaság értéke, egyedisége tekintetében nem éri el azt a színvonalat, hogy regisztrált műemléki státuszt nyerjen a ház. Mindazonáltal megfontolandónak tartjuk, illetve javasoljuk, hogy a város az épület helyén tervezett vegyes rendeltetésű objektum kiépítésében használja föl megfelelő átalakításokkal a fennállót. A lehetőség benne rejlik a házban. Az Oross János jegyezte murália megtartása indokolt."*

A Nyilvántartási Iroda 2015. augusztus 31-én hozta meg a nyilvántartásba vételt megtagadó határozatát,[13] amelyben a jogorvoslati lehetőségek tekintetében a Ket. 98. § (1) bekezdését és a Kötv. 74/B. §-át jelölte meg. A határozatot a négy fenti ügyfél részére kézbesítették. A Nyilvántartási Iroda a 2015. október 1-jén kelt értesítésében[14] tájékoztatta a panaszost arról, hogy a nyilvántartásba vételt megtagadó határozat 2015. szeptember 19-én jogerőre emelkedett.

*II. A Győr Megyei Jogú Város Önkormányzata Polgármestere tájékoztatásának összefoglalása*[15]

A Polgármester tájékoztatott a bontás engedélyezése iránti hatósági eljárás megindulásáról, valamint arról, hogy a szóban forgó ingatlannal összefüggő építésügyi hatósági eljárásban az ingatlan jövőbeni hasznosítását érintő jogerős döntés még nem született. Közölte azt is, hogy a Forster Központ előtti, a PSVMK műemléki értékként történő nyilvántartásba vételét célzó eljárás a nyilvántartásba vételt megtagadó határozattal 2015. szeptember 19-én jogerősen lezárult.

*III. A Miniszterelnökséget vezető miniszter tájékoztatásának összefoglalása*[16]

A Miniszterelnökség álláspontja szerint a nyilvántartásba vételi kérelemre az eljárást szabályosan lefolytatták, a helyszíni értékvizsgálat kapcsán az értékvizsgálati dokumentációt idézte, mely szerint az épület *a hatvanas-hetvenes évek hazai építészetének számon tartandó műtárgya*, de *nem éri el azt a színvonalat, hogy regisztrált műemléki érték státuszt nyerjen*. Ugyanakkor kiemelték azt a véleményt, hogy *mindazonáltal megfontolandónak tartjuk, illetve javasoljuk, hogy a város az épület helyén tervezett vegyes rendeltetésű objektum kiépítésében használja föl megfelelő átalakításokkal a fennállót*. Ez alapján az épület megóvására nemcsak a nyilvántartott műemléki státusz, hanem a helyi védelem intézménye is lehetőséget adott volna, hiszen ekkor az épületet ugyancsak nem lehet lebontani.

III.1. A műemléki értékként történő nyilvántartásba vételi kezdeményezés közérdekű bejelentésként való szabályozása kapcsán jelezték, hogy *a miniszteri rendelet felülvizsgálata folyamatban van, és a tervezett változtatások érintik a nyilvántartásba vételi eljárás szabályozását is – a módosítások eredményeképpen a közérdekű bejelentés egyszerű bejelentéssé válhat*. A kezdeményezés jelenleg azért minősül közérdekű bejelentésnek, *mert ezzel a jogintézménnyel biztosítható, hogy bárki jogosult legyen felhívni a Forster Központ figyelmét a műemléki értékekre és szorgalmazza az általános védelem alá helyezést (nyilvántartásba vételét)*. Az illetékmentesség nem ró anyagi terhet a kezdeményezőre (szemben a közigazgatási eljárással, ahol illetéket kell fizetni), ugyanakkor a bejelentő nem kerül ügyféli pozícióba a bejelentés alapján lefolytatandó eljárásban.

III.2. A közérdekű bejelentés alapján kötelezően indítandó hivatalbóli eljárás kapcsán jelezték, hogy a Forster Központnak lehetősége van arra, hogy ne indítson eljárást, mert a *bejelentés nem kérelem, hanem hivatalbóli eljárás megindítására okot adó körülmény, de ez nem jelenti azt, hogy megalapozatlan bejelentés esetén is szükség lenne az eljárás lefolytatására*. Ha a bejelentés hiányos, nincs lehetőség hiánypótlásra, vagy ha már a bejelentésből megállapítható, hogy az érintett épület, építmény nem rendelkezik műemléki értékkel, akkor nem is szükséges eljárást indítani, a bejelentést a Pkbt. szerint kell elintézni (mivel nem bizonyult alaposnak, nem kell intézkedést hozni, az eljárás nem indul meg, és erről értesítik a bejelentőt). A Forster Központ jelen ügyben lefolytatta az eljárást, a kezdeményezés alapján arról értesítette a bejelentőt, hogy a kezdeményezése alkalmas az eljárás megindítására, és az eljárás eredményéről értesíteni fogják. *Ezt követően a további eljárási cselekményeket – helyesen – a Ket. rendelkezései szerint végezték.*

---

[13] 600/1759-9/2015.
[14] 600/1759-10/2015.
[15] 60869-2/2015, kelt: 2015. november 11.
[16] KÖHÁT/468/4 (2016)

*A nyilvántartásba vételt megtagadó határozatot az ügyfelek részére kézbesítették, míg az ügyfélnek nem minősülő kezdeményezőt értesítették a megtagadásról.*

III.3. A hatósági eljárás alapjául szolgáló kezdeményezés, miniszteri rendelettel közérdekű bejelentéssé nyilvánítása kapcsán a Pkbt. előírásaira és a közérdekű bejelentés fogalmára hivatkoztak. *E tekintetben a miniszteri rendelet csak kiemeli, hogy közérdekű bejelentésről van szó, de nem ez a kitétel („a nyilvántartásba vételi kezdeményezés közérdekű bejelentésnek minősül") helyezi a törvény hatálya alá, hanem a Pkbt. fogalmi rendszere, együttesen a Kötv. által meghatározottakkal* (mely a kulturális örökség védelmét közérdeknek tekinti, és megvalósításához közreműködési jogosultságot biztosít az állampolgároknak). E közreműködési jogosultság egyik formája a nyilvántartásba vétel kezdeményezése: *ami olyan körülményre hívja fel a figyelmet, amelynek orvoslása vagy megszüntetése a közösség vagy az egész társadalom érdekét szolgálja, hiszen a műemléki érték nyilvántartásba vétele – az általános védelem alá helyezés – közérdek.*

III.4. Az Alkotmánybíróság 1211/B/1996. számú határozatában nincs olyan rendelkezés, mely az ügyféli és petíciós jogok szabályozási szintjére vonatkozó megkötést vagy megállapítást tartalmazna. Ugyanakkor jelezték, hogy a *miniszteri rendelet tervezett módosítása során a Ket. szerinti eljárásra kívánnak áttérni, mely jogszabály világosan szabályozza az ügyféli jogokat – az esetlegesen fennálló anomália ezzel megszüntethető.*

III.5. Az Alaptörvény P) cikkében és a Kötv. általános előírásaiban rögzítettek kapcsán – mely szerint a kulturális örökség megóvása mindenki kötelessége – azt közölték, hogy ez *elsősorban tiltó és szankcionáló rendelkezésekben nyilvánul meg és ekként e kötelezettséget „be nem avatkozási kötelezettségként" lehet felfogni (hasonlóan pl. a természetvédelemhez).*

A legfontosabb jogszabály a Büntető Törvénykönyv, amely minősített eseteként rendeli büntetni a védett kulturális javak körébe tartozó tárgy, műemlék, régészeti lelőhely vagy régészeti lelet rongálását, valamint azt, ha orgazdaság tényállását ugyanezen védett tárgyakra követik el. Sajátos az is, hogy önálló – nem minősített – tényállás a tulajdon megrongálása vagy megsemmisítése. Ezzel a Btk. elismeri, hogy a rongálás nemcsak akkor bír társadalmi veszélyességgel, ha idegen vagyontárgyra követik el, hanem akkor is, ha az elkövető tulajdonában van, de az adott vagyontárgy fennmaradása az egész társadalom érdekét szolgálja, tehát a védett jogi tárgy a kulturális örökség védelméhez fűződő társadalmi érdek.

*A kulturális örökség elemei eltérő jogalanyok* (állam, önkormányzat, egyház, magánszemély, gazdasági társaság stb.) *tulajdonában vannak*, így a tulajdonjog valamennyi részjogosítványa kiterjed rájuk, ezért *azok tekintetében csak a tulajdonosnak írható elő konkrét tevékenység.* A Nemzetgazdasági Minisztérium és a Miniszterelnökség kidolgozta a műemlékek államgmegóvását, felújítását ösztönző adókedvezmények rendszerét, ami része a Kormány által elfogadott 2016. tavaszi törvényalkotási csomagnak. Ezek a kedvezmények segítséget nyújtanak a műemlékek tulajdonosainak, hogy a kulturális örökség védelmével kapcsolatos jogszabályi kötelezettségeiknek eleget tegyenek.

III.6. A kulturális örökségvédelem állampolgári részvétele kapcsán hangsúlyozták, hogy az állami, önkormányzati vagy magántulajdonú kulturális örökségi elemek esetében *egy kívülálló, nem tulajdonos személy nemcsak a kötelezettségek, hanem jogok alanya sem lehet, így azok védelmében önkéntesen sem vehet részt a tulajdonos beleegyezése nélkül a tulajdonjog sérthetetlensége miatt* (így a tulajdonos beleegyezése nélkül senki nem végezhet állagmegóvási munkákat más tulajdonában álló műemléken; csak az örökségvédelmi hatóság végrehajtható döntése alapján). Az örökségvédelemben való állampolgári részvétel egyik mindenki számára nyitva álló eszköze a műemléki érték nyilvántartásba vételének kezdeményezése, lehetőség van kulturális örökségvédelmi jogi személyek (egyesületek) létrehozására, és a személyi jövedelemadó 1%-ának felajánlásával támogatásukra.

III.7. A hatályos szabályozás szerint a műemléki érték nyilvántartásba vétele határozattal történik, mely ellen nyitva áll a Ket. szerinti jogorvoslati lehetőség. Ha a műemléki érték védettségének tényét a hatósági nyilvántartásba már bejegyezték, akkor a védetté (a műemlékké) nyilvánítás miniszteri rendeletben történik, itt nincs jogorvoslati lehetőség, csak a védettség megszüntetését lehet kezdeményezni (ami a védetté nyilvánítással megegyező eljárási rendben folyik).

Sajátos esetet szabályoz a Kötv. 64. § d) pontja, amikor a Hivatal vita esetén dönt arról, hogy valamely tárgy vagy jelenség kulturális örökségvédelem körébe tartozik-e.

*Az állami kötelezettség teljesítése alapvetően az örökségvédelmi hatóságok feletti felügyeleti és irányítási joggal ellenőrizhető (a szakmai irányító szerv a Miniszterelnökség).* A kulturális örökség elemeinek megfelelő védelmét megalapozó jogszabályi környezet kialakítása az ágazati jogszabályok folyamatos felülvizsgálatával megvalósul.

A vizsgált ügy kapcsán közölték, *hogy a közösség (annak képviselői) és az önkormányzat között zajló vitát a Forster Központ döntötte el azzal, hogy megtagadta a nyilvántartásba vételt, és ezzel kimondta, hogy az épület nem kerülhet védelem alá.* Hangsúlyozták, a döntések nem értékítéleten, hanem tudományos, szakértői megállapításokon alapulnak (összhangban a Kötv. 4. § (2) bekezdésével[17]). Ha az értékvizsgálati dokumentáció – amely a Ket. 86. § (1b) bekezdése[18] szerinti bizonyítási eszköz – nem mondja ki, hogy műemléki érték áll fenn, úgy a hatóság nem veheti nyilvántartásba a kezdeményezés tárgyát.

III.8. Összegzésként kifejtették, hogy az építészeti örökség kiemelkedő értékű elemeit a nemzetközi (egyetemes), országos (nemzeti) vagy helyi építészeti örökség részeként lehet kijelölni (védetté nyilvánítani), fenntartani, megóvni, használni és bemutatni. Győr építési szabályzata lehetővé teszi, hogy a PSVMK-t helyi védelem alá helyezzék, ha a kezdeményezést alaposnak találják és a képviselő-testület a védetté nyilvánítás mellett dönt. Ettől független az országos (nemzeti) védelem, a műemlékvédelem, ahol a közérdek érvényesülését az segíti elő, hogy a védettségi kezdeményezés illeték- és költségmentesen, bárki által benyújtható. *A műemléki érték fennállását vizsgáló szakértői eljárás bürokratikus terheit jelentősen csökkenti, hogy a teljesen megalapozatlan kezdeményezések elbírálását követően a Pkbt. szabályai szerint további intézkedést nem kell tenni.*

Ha a műemléki védelem kezdeményezésére a jövőben a Ket. szabályai vonatkoznak, úgy a bejelentés, mint a hatósági nyilvántartás vezetésével kapcsolatos hivatalbóli eljárásra okot adó körülmény eljárási illetékköteles lesz. Az eljárást mindig le kell folytatni és érdemi döntéssel lezárni, amelyben az eljárás ügyfeleit jogorvoslati jog illeti meg. A kezdeményező azonban ekkor sem válna ügyféllé, hiszen jogát vagy jogos érdekét az ügy nem érinti, hatósági ellenőrzés alá nem vonták, reá nézve a hatósági nyilvántartás adatot nem tartalmaz. A kulturális örökség védelmében való állampolgári részvétel erősítését jelentené, ha a védettséget – tehát a nyilvántartásba vételt – kezdeményező is ügyféli jogállást kapna és ezzel jogorvoslati jogot is szerezne. Mivel a nyilvántartás vezetését várhatóan a kulturális örökség védelméért felelős miniszter veszi át, így döntése ellen kizárólag bírósági felülvizsgálatnak lesz helye. Ha a műemléki érték fennállása a vita tárgya, úgy a döntés valósághű tényekre alapozottsága lesz kérdéses, így a bíróság a jogvitában igazságügyi szakértői szakvélemény beszerzésével hozhat döntést.

**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 – egyebek mellett – 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 Forster Központ és a Nyilvántartási Irodája, mint közigazgatási szerv az alapvető jogok biztosa által vizsgálható hatóságnak minősül, ugyanakkor a jogi szabályozás közérdekű bejelentésnek minősülő nyilvántartásba vételi kezdeményezés kapcsán jogorvoslati lehetőséget nem biztosít.

---

[17] A Kötv. 4. § (2) bekezdése szerint „*A kulturális örökség elemeit tudományos módszerekkel kell felkutatni, számba venni, értékelni, az utókor számára megőrizni és hozzáférhetővé tenni.*"

[18] A Ket. 86. § (1b) bekezdése szerint „*A hatósági nyilvántartásba való bejegyzésre, valamint az onnan való törlésre irányuló eljárás során a hatóság csak jogszabályban e célból meghatározott bizonyítási eszközt használhat fel.*"

Ennek ellenére a beadványoknak azon részeit, melyek egyfelől a PSVMK-ra vonatkozó bontási engedélyezési eljárással, másfelől az annak helyén létesítendő – a Kgy. határozat szerinti – vegyes funkciójú – akár többszintes – parkolóházat érintő építésügyi hatósági eljárással kapcsolatosak, mivel ezen eljárások az ombudsmani vizsgálat ideje alatt folyamatban voltak, az Ajbt. 18. § (1) bekezdésében foglaltakra tekintettel – hatáskör hiánya miatt – nem vizsgálhattuk.

Az Ajbt. 2. § (2) bekezdése lehetőséget teremt az alapvető jogok biztosának 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 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.[19]

A jogbiztonság azonban nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az állami és önkormányzati döntések jogszabályoknak való megfelelőségét is. Ezért alapvetőek a jogbiztonság alkotmányos követelménye szempontjából az eljárásjogi garanciák. Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek ugyanis alkotmányosan a jogintézmények.[20]

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.[21] 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.[22] Az Alkotmánybíróság azt is vizsgálta, hogy a korlátozás valóban képes-e szolgálni a legitim jogalkotói célt.

---

[19] 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65.
[20] 75/1995. (XII.21.) AB határozat, ABH 1995, 376, 383.
[21] 56/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 454, 456.
[22] 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 178.

A cél és az eszköz közötti összefüggés fennállása elengedhetetlen ahhoz, hogy a jogszabály ne legyen önkényes, hiszen az önkényesség biztosan sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamisághoz fűződő jogbiztonság tételét.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint tehát az alapjog-korlátozás alkotmányosságának feltétele, hogy *a szükségesség, alkalmasság és arányosság követelménye együttesen fennálljon.*

Az alapvető jog korlátozása csak ultima ratio, végső eszköz a jogalkotó kezében céljai eléréséhez: „Egy alapvető jog korlátozásának alkotmányosságához azonban nem elég, hogy egy másik alapvető jog és szabadság érvényesítése és védelme érdekében történik. Az állam csak akkor nyúlhat az alapvető jog korlátozásának végső 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."[23]

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[24] 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 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 Unió Alapjogi Chartája 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.[25] 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,[26] 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 általvédett 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).

---

[23] 2/1990. (II. 18.) AB határozat
[24] 56/1994. (XI. 10.) AB határozat, ABH 1994, 312, 313.
[25] 14/2004. (V. 7.) AB határozat
[26] 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.[27] E megegyezésük az eljárási sajátosságokhoz kapcsolódó, eltérő tartalmi vonatkozásaikat[28] megelőzi, illetve az eljárások típusaihoz igazodó tartalmi sajátosságok és különbségek a tisztességes eljáráshoz és ügyintézéshez való jog eredeti és immanens tartalmi azonosságán alapulnak.

3. A jogállamiság elve, a jogbiztonság követelménye és *a jogorvoslathoz való jog* szoros kapcsolatban áll egymással. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése alapján mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti. Az 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.

4. Az Alaptörvény XXV. cikke értelmében *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy egyedül vagy másokkal együtt, írásban kérelemmel, panasszal vagy javaslattal forduljon bármely közhatalmat gyakorló szervhez."*

A petíciós jog klasszikus tartalma alapján két fogalmi elemmel bír; magában foglalja egyrészt a kérelem, panasz, illetve javaslat benyújtását akár egyénileg akár kollektíven, másrészt a közhatalmat gyakorló szerv válaszadási kötelezettségét, ami magával vonja, hogy az adott üggyel 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.]

Az Alaptörvény Kommentárja szerint az Alaptörvény a petíciós jog tartalmát a korábbi Alkotmány rendelkezéseitől eltérően – tágabb körben – határozza meg, mivel a kérelmek és panaszok mellett már javaslatokat is meg lehet fogalmazni e jog gyakorlásakor.

---

[27] 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.

[28] Pl. hatósági indokolás kötelezettsége, hatóság jogellenes eljárásával okozott kár megtérítésére való jog, nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege, védelemhez való jog.

Ennek megfelelően már nem szükségszerű feltétel, hogy a petíció (kérelem, panasz, javaslat) egyéni, vagy a közérdeket érintő sérelem reparálását célozza. Az Alaptörvény indokolása ugyanakkor azt is egyértelművé teszi, hogy ez a rendelkezés a bírósági és hatósági eljáráson kívüli kérelmekre, panaszokra, javaslatokra vonatkozik.

5. Az Alaptörvény P) cikkének (1) bekezdése szerint *„A természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége."* Az Alkotmánybíróság korábban – az Alkotmány értelmezése kapcsán – megállapította,[29] hogy az állam köteles az egészséges környezethez való jog megvalósítását szolgáló sajátos intézmények kialakítására és működtetésére.

A 28/1994. (V.20.) AB határozat szerint 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."* Ebben a határozatában az Alkotmánybíróság kiemelte, hogy a környezethez való jog tulajdonképpen a környezet védelmére és az élet természeti alapjának fenntartására vonatkozó *állami kötelességet* jelenti. Megfogalmazta továbbá azt is, hogy e jog speciális tárgyából és dogmatikai sajátosságából következően a természetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjét az állam nem csökkentheti, kivéve, ha ez más alkotmányos jog vagy érték érvényesítése érdekében elkerülhetetlen, de a védelmi szint csökkentésének mértéke az elérni kívánt célhoz képest ekkor sem lehet aránytalan (az elért védelmi szinttől való visszalépés tilalma vagy non-derogation elv).

Az Alkotmánybíróság jogfejlesztő tevékenysége révén az egészséges környezethez való jogot később kiterjesztette az *épített környezet védelmére* is: a 27/1995. (V. 15.) AB határozatban abból indult ki, hogy az egészséges környezethez való jog érvényesítése *állami kötelezettség*. Majd a korábban kidolgozott, az elért védelmi szinttől való visszalépés tilalmának elvét követve kimondta azt is, hogy a környezethez való jog tartalmából eredően az épített környezet jogszabályban biztosított védelmi szintje jogilag kötetlen hatósági döntésekkel nem csökkenthető.

A 16/2015. (VI.5.) AB határozatban a testület az Alaptörvény környezetvédelmi tárgyú rendelkezéseit illetően kiemelte egyfelől, hogy ezek alapján – az addigi alkotmánybírósági gyakorlatnak megfelelően – a környezetvédelem hatóköre a természeti értékeken túl kiterjed immár az ember alkotta értékek ápolására és megóvására is, továbbá hogy a nemzet közös örökségébe a *kulturális értékek* is beleértendők. Másfelől leszögezte, 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. A P) cikk (1) bekezdése ugyanis meghatározza, hogy valójában mit jelent a környezetvédelem, mint *állami és állampolgári kötelezettség*: 1. védelmet, 2. fenntartást; 3. jövő nemzedékek számára történő megőrzést. Az Alaptörvény másik jelentős előrelépése tehát a *kötelezetti kör kiterjesztése.* Amíg az Alkotmány alapján a környezetvédelemben csak az állami kötelezettségek voltak hangsúlyosak, addig az Alaptörvény *„mindenki" – így a civil társadalom és minden egyes állampolgár – kötelezettségéről* is beszél. A nemzet közös öröksége védelmének, fenntartásának és megőrzésének kötelezettsége nemcsak a magyar állampolgárokat, hanem mindenkit terhel. A természeti értékek jövő nemzedékek számára történő megőrzését az Alaptörvény a 30. cikk közvetítésével az alapvető jogok biztosának a jövő nemzedék védelmére létrehozott helyettese által intézményesen is elősegíti. A P) cikk (1) bekezdése az egészséges környezethez való alapvető jog intézményvédelmi garanciáinak olyan pillére, amely a természetes és épített környezet, a nemzet közös, természeti és kulturális öröksége értékeinek védelmét, fenntartását és a jövő nemzedékek számára való megőrzését az állam és mindenki általános alkotmányos felelősségeként állapítja meg és Alaptörvényből fakadó kötelességévé teszi.

[29] 996/G/1990. AB határozat

A nemzet közös örökségének alkotmányos védelemére alapított fenntarthatóság követelménye az alkotmányfejlődés olyan eredményeként jelenik meg az Alaptörvényben, amely új alkotmányos értékként az alapvető jogokat és egyéb alkotmányos értékeket, közöttük a jogbiztonság követelményét is új fejlődési perspektívába helyezheti.

A nemzet közös örökségéért való alkotmányos felelősség az Alaptörvényben általános és egyetemleges, az egészséges környezethez való joggal kapcsolatos alkotmánybírósági gyakorlat alapján azonban ezen az általános felelősségi körön belül az államot egyfajta primátus, elsőség illeti meg, illetve kötelezi, hiszen e felelősség intézményvédelmi garanciák révén összehangolt érvényesítése, az intézményvédelem megalkotása, korrekciója és érvényesítése közvetlenül és elsődlegesen állami feladat. A nemzet közös örökségéért való alkotmányos felelősség konkrét tartalmát ezért az egészséges környezethez való alapvető jog intézményvédelmi garanciái és a jogbiztonság követelménye érvényesítése mellett a joggyakorlat, az alkotmánybírósági gyakorlat és a jövő jogfejlődése alakítja és bontakoztatja ki. Ebben a folyamatban sajátos és kiemelt, az Alaptörvényben meghatározott szerep jut az alapvető jogok biztosának, illetve a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettesének.

## III. A vizsgálat érdemében

Előre kell bocsátani, a PSVMK műemléki értékként történő nyilvántartásba vételével kapcsolatos eljárás során az épület örökségvédelmi jelentőségének megítélése olyan szakmai kérdés,[30] amely túlmutat az alapvető jogok biztosának hatáskörén, ezért vizsgálatunk kizárólag az eljárás jogi szabályozására és ennek érvényesülésére terjedhetett ki.

1. A konkrét ügy elemzése előtt szükséges áttekinteni a kulturális értékek, a műemlékek, a kulturális örökségvédelem jogrendszerbeli helyzetét („beágyazottságát") és annak általános szabályozását. Az alapjogok kapcsán már ismertetett, az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése szerint *a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.*

Az ember által létrehozott *épített (mesterséges) környezetet* a Kvt. 4. § 1. pontja – a föld, a levegő, a víz, az élővilág mellett – a környezetet alkotó *környezeti elemként definiálja*.[31] A törvény célként rögzíti a környezet védelmére irányuló tevékenységben – így különösen a környezet állapotának feltárásában, megismerésében, az állami szerveknek és az önkormányzatoknak a környezet védelmével összefüggő feladatai ellátásában – a *lakosság* kezdeményezésének és részvételének elősegítését.[32] A Kvt. 10. § (1) bekezdése kimondja és rögzíti, 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.

A Kvt. szabályai[33] szerint a környezetvédelmi törvény rendelkezéseivel összhangban külön törvények rendelkeznek – többek között – az *épített környezet alakításáról és védelméről*, továbbá a tudományos, kulturális vagy esztétikai értékekkel bíró területek, képződmények, létesítmények megőrzése és helyreállítása érdekében *a műemlékek védelméről.*

Az épített környezettel kapcsolatos előírásokat az Étv. tartalmazza, melynek 2. § 33. pontja szerint „*építészeti örökség: az épített környezet maradandó építészeti értéket is képviselő elemeinek (építmény, épületegyüttes, táj- és kertépítészeti alkotás) összessége* – annak minden beépített alkotórészével, tartozékával és berendezésével együtt." Az Étv. 56. § (1) és (2) bekezdései szerint „az építészeti örökséghez tartoznak a műemlékek, a műemléki környezetek, a műemléki jelentőségű területek és a történeti tájak.

---

[30] A minősítés szakmai szempontjait lásd a http://www.kormany.hu/download/2/ee/70000/1%20szempontrendszer%20-%20M%C5%B1eml%C3%A9ki%20%C3%A9rt%C3%A9k%20%20v%C3%A9d%C3%A9s%2020150910%20K%C3%B6zlem%C3%A9ny%20v.pdf, „Közlemény a műemléki érték meghatározásának, nyilvántartásba vételének és műemlékké nyilvánításának szakmai szempontjairól"

[31] A Kvt. 4. § 2. pontja szerint „*környezet: a környezeti elemek, azok rendszerei, folyamatai, szerkezete*".

[32] Kvt. 1. § (2) bekezdés f) pont

[33] Kvt. 3. § (1) bekezdés s) pontja és (2) bekezdése

*Az építészeti örökség megfelelő fenntartása és megóvása közérdek*", továbbá építészeti örökség kiemelkedő értékű elemeit nemzetközi (egyetemes), országos (nemzeti) és helyi építészeti örökség részeként kell kijelölni (védetté nyilvánítani), fenntartani, megóvni, használni és bemutatni Az Étv. előírása[34] szerint a helyi építészeti-műszaki tervtanács feladata – többek között – a helyi építészeti értékek és örökség védelme.

Az előzőek nyomán az épített környezet építészeti örökséget is felölelő speciális előírásait jelenleg a Kötv. szabályozza, mely szerint *a kulturális örökség elemei: a régészeti örökség, a hadtörténeti örökség régészeti módszerekkel kutatható elemei, a műemléki értékek, valamint a kulturális javak*.[35]

A Kötv előírása[36] szerint „*műemléki érték: minden olyan építmény, kert, temető, temetkezési hely vagy sírjel, terület (illetve ezek maradványa), valamint azok rendeltetésszerűen összetartozó együttese, rendszere, amely hazánk múltja és a közösségi hovatartozás-tudat szempontjából kiemelkedő jelentőségű történeti, művészeti, tudományos és műszaki emlék, alkotórészeivel tartozékaival és berendezési tárgyaival együtt*."

A Kötv. 4. § (1) és (2) bekezdései szerint „*a kulturális örökség* a nemzet egészének közös szellemi értékeit hordozza, ezért *megóvása mindenkinek kötelessége*". A kulturális örökség elemeit nemcsak megóvni szükséges; hanem tudományos módszerekkel kell felkutatni, számba venni, értékelni, az utókor számára megőrizni és hozzáférhetővé tenni. A Kötv. 5. § (1) bekezdése szerint *a kulturális örökség védelme közérdek*, *megvalósítása közreműködési jogosultságot és együttműködési kötelezettséget jelent* az állami és önkormányzati szervek, a nemzetiségi szervezetek, az egyházi jogi személyek, a civil és gazdálkodó szervezetek, valamint *az állampolgárok számára*.[37]

A Kötv előírásai[38] azt is kimondják, hogy a kulturális örökség védelme érdekében a köz- és magáncélú fejlesztéseket – így különösen a terület- és településfejlesztés, terület- és településrendezés, környezet-, természet- és tájvédelem és az ezzel kapcsolatos beruházások tervezését – e védelemmel összhangban kell végezni.

Az előzőek alapján *megállapítjuk, hogy a műemléki épületek (értékek) részét képezik a kulturális és az építészeti örökségnek (valamint az épített környezetnek), fenntartásuk és megóvásuk olyan sajátos, közérdekű feladat, egyben kötelezettség, amely teljesítésében* – az állami (és önkormányzati szervek) mellett – *mindenkinek részt kell vállalnia.*

2. A Kötv. szabályozása a műemléki státusz „megszerzését" állami jóváhagyáshoz köti, a szabályozás úgy rendelkezik, hogy *nyilvántartott műemléki érték*[39] alatt a közhiteles nyilvántartásba vett, általános védelem[40] alatt álló műemléki értéket kell érteni, míg *műemlék*[41] az olyan nyilvántartott műemléki érték, amelyet jogszabállyal védetté nyilvánítottak.

A Kötv. 28/A. § (1) bekezdése szerint a nyilvántartott műemléki értékek általános védelem alatt állnak, a rájuk vonatkozó szabályokat jogszabályok állapítják meg. A műemléki értékként való nyilvántartásba vétel szükségszerűen megelőzi a védetté nyilvánítást, mivel műemlékké kizárólag a nyilvántartásba vett műemléki érték nyilvánítható.[42]

Az előzőek alapján *megállapítjuk, hogy a műemléki értékként történő nyilvántartásba vétel jelentősége kettős. Egyrészről a nyilvántartott műemléki értékek a Kötv. erejénél fogva általános védelem alatt állnak. Másrészről műemléki védelmet csak nyilvántartott műemléki érték kaphat, így a nyilvántartásba vétel szükségszerű előfeltétele a műemlékké válásnak.*

2.1. A műemléki értékek állami nyilvántartása és védetté nyilvánítása kapcsán szükséges röviden áttekinteni az eljárási szabályokat is.

---

[34] Étv. 30/C. § (4) bekezdés c) pontja
[35] Kötv. 7. § 11. pontja
[36] Kötv. 7 § 15. pont
[37] Kötv. 5. § (1) bekezdés
[38] Kötv. 3. §-a
[39] Kötv. 7. § 22. pont
[40] Az általános védelem tartalmát meghatározó rendelkezések a Kötv. 43-45. §-ában találhatók. Ezek értelmében a nyilvántartott műemléki értéket nem veszélyeztető, fenntartható használatra kell törekedni (43. § (4) bekezdés), a nyilvántartott műemléki érték egésze nem bontható le (45. § (1) bekezdés), részleges bontásához engedély szükséges (45. § (2) bekezdés), a nyilvántartott műemléki érték telkén a műemléki értékkel nem bíró építmény bontása, új építmény létesítése során a védelmet megalapozó műemléki érték érvényesülésére jogszabályban meghatározottak szerint tekintettel kell lenni (45. § (3) bekezdés).
[41] Kötv. 7. § 17. pont
[42] Kötv. 29. §-a

A Kötv. 6. § (1) és (2) bekezdései szerint *„A kulturális örökség védelméért felelős miniszter (továbbiakban: miniszter) a kulturális örökség védelmének keretében*

*a) ellátja a védelem összehangolását és irányítását, ágazati felügyeletét, továbbá*

*b) irányítja a kulturális örökség védelmével összefüggő feladatokat ellátó, kormányrendeletben meghatározott eljáró hatóságot (a továbbiakban: hatóság).*

*(2) A miniszter (1) bekezdés szerinti feladatainak ellátásában kormányrendeletben kijelölt központi hivatalként működő központi költségvetési szerv (a továbbiakban: Hivatal) működik közre."*

A Kötv. módtv. 2015. január 1-jével – többek között – jelentősen átalakította a kulturális örökségvédelem szervezetrendszerét,[43] a műemlékvédelem szabályait. A Kötv. módtv. jogalkotó által deklarált célja[44] a műemlékvédelem terén egy olyan dinamikus és költséghatékony műemlék-gazdálkodás létrehozása, amely révén a műemlékké nyilvánítás szabályozásának átalakításával – azaz a kétlépcsős védetté nyilvánítás bevezetésével – megvalósulhat a *„megalapozottabb értékfeltáráson alapuló, a funkcionális és gazdasági fenntarthatóságot is mérlegelő, a helyi közösség vagy a tulajdonos véleményét figyelembe vevő védelem és védetté nyilvánítás."* A törvénymódosítás indokolása szerint a jogbiztonság és hatékonyság növelése érdekében *„az állam szakértői szolgáltatásai révén segíti a műemlékek fenntartóit, a tulajdonosokat. A beruházás-előkészítés és a kapcsolódó hatósági eljárások szakértői támogatása terén állami szakértői szolgáltatások bevezetése szükséges."*

Az előbbiek alapján a Kötv. szerinti *hatóság* kijelölését a 39/2015. Kr. végzi el,[45] melynek értelmében a régészeti örökség és a műemléki érték védelmével kapcsolatos hatósági feladatok ellátását – *a Kötv. 71. §-ában meghatározott nyilvántartások vezetésével kapcsolatos feladatok kivételével* – elsőfokú örökségvédelmi hatóságként a járási (fővárosi kerületi) hivatal, másodfokú örökségvédelmi hatóságként Budapest Főváros Kormányhivatala végzi.

A Kötv. szerinti *Hivatal* jogállásáról, feladat- és hatásköréről a 199/2014. Kr. rendelkezik, melynek 1. §-a szerint *a Forster Gyula Nemzeti Örökségvédelmi és Vagyongazdálkodási Központ a kulturális örökség védelméért felelős miniszter irányítása alá tartozó, központi hivatalként működő központi költségvetési szerv.* A 3. § szerint a Nyilvántartási Iroda – a Műtárgyfelügyeleti Irodával együtt – a Forster Központ önálló feladat-és hatáskörrel rendelkező, jogi személyiség nélküli, országos illetőségű első fokú szerve, melynek hatósági ügyeiben a másodfokú hatóság a (Forster) Központ elnöke.[46] Továbbá az 5. §-a szerint – a Kötv. 71. § (1) bekezdése[47] alapján – a *„Nyilvántartási Iroda a Kormány által kijelölt első fokú kulturális örökségvédelmi hatóságként a Kötv. 71. § (1) bekezdése szerint ellátja (…) a műemléki értékek (…) központi, közhiteles nyilvántartás elektronikus adatkezelésével kapcsolatos hatósági és szakmai feladatokat."*

A műemléki érték nyilvántartásának és védetté nyilvánításának szabályait az MvM.r. szabályozza, a 4. § (2)-(9) bekezdések tartalmazzák a nyilvántartásba vétel eljárási szabályait.

Eszerint a műemléki érték nyilvántartásba vétele a Hivatalnál – a Forster Központnál – *kezdeményezhető* (a jogszabály mellékletben meghatározott adattartalommal). *A nyilvántartásba vételi javaslat közérdekű bejelentésnek minősül.* A műemléki érték nyilvántartásba vételére irányuló eljárás hivatalból is indulhat. A műemléki érték nyilvántartásba vételére irányuló kezdeményezés esetén – ha az nem hivatalból indult – a műemléki érték elhelyezkedése szerint illetékes elsőfokú hatóság adatszolgáltatása kérhető a műemléki érték meghatározása céljából.

---

[43] A kormányzaton belül a Miniszterelnökséghez kerültek az örökségvédelmi feladat- és hatáskörök. Az átalakítás második lépéseként a kormány egy egységes, erős örökségvédelmi háttérintézmény létrehozásáról döntött. Ennek során egy hivatalhoz, a Forster Központhoz kerültek az örökségvédelmi nyilvántartási és tudományos szakértői feladatok, továbbá a Magyar Nemzeti Múzeum részét képező Nemzeti Örökségvédelmi Központ által ellátott egyes feladatok is.

[44] Kötv. módtv. általános indokolása.

[45] 39/2015. Kr. 3. §-a

[46] A 199/2014. Kr. 3. §-ának utolsó fordulatával kapcsolatban megjegyzendő, hogy a Kötv. 74/B. §-a alapján a műemléki érték nyilvántartásba vétele tárgyában hozott határozat fellebbezhető.

[47] A Kötv. 71. § (1) bekezdése szerint „A kormányrendeletben meghatározott szerv vezeti a) a régészeti lelőhelyek, b) a régészeti feltárási engedélyek, c) a védetté nyilvánított régészeti lelőhelyek, d) a műemlékek, műemléki jelentőségű területek, műemléki környezetek és történeti tájak központi, közhiteles nyilvántartását, amely tartalmazza az a)-d) pontokban meghatározottakkal összefüggő, az örökségvédelem szempontjából fontos adatokat.

A műemléki érték nyilvántartásba vételének feltétele a helyszíni szemrevételezésen alapuló – kötelező adattartalmú – értékvizsgálati dokumentáció elkészítése.

Ennek eredményét, valamint az illetékes elsőfokú hatóság véleményét a Forster Központ jogszabályon alapuló bizonyítékként veszi figyelembe.

3. A tényállás szerint a Forster Központ a panaszos *„közérdekű bejelentésére hivatalból kezdeményezte"* a PSVMK műemléki értékként való nyilvántartásba vétele iránti eljárását.

Az ügyben az eljáró Nyilvántartási Iroda – az MvM.r. előírása[48] alapján – a nyilvántartásba vételt javasoló személyt közérdekű bejelentőként kezelte, és a Pkbt. szabályai alapján értesítette őt beadványa beérkezéséről, majd miután a nyilvántartásba vétel tekintetében lefolytatta a Ket. szerinti hatósági eljárást – melyben a panaszos nem volt (lehetett) ügyfél –, annak kimeneteléről (eredményéről) levélben adott tájékoztatást.

A Miniszterelnökség válasza alapján nem vitatható, hogy a műemléki érték nyilvántartásba vételi eljárása során lefolytatásra került egy közérdekű bejelentéssel, valamint egy hatósági eljárással kapcsolatos eljárás, ennek során az ügyfélként bevont személyekkel szemben a Ket., míg a közérdekű bejelentővel szemben a Pkbt. rendelkezéseit alkalmazták – párhuzamosan.

Az előzőekre tekintettel – a nyilvántartási eljárás értékelését megelőzően – át kell tekinteni és elemezni kell a Ket. és a Pkbt. előírásait.

3.1. A Ket. 12. § (2) bekezdése szerint közigazgatási hatósági ügy minden olyan ügy, amelyben a közigazgatási hatóság az ügyfelet érintő jogot vagy kötelességet állapít meg, adatot, tényt vagy jogosultságot igazol, *hatósági nyilvántartást vezet*, vagy hatósági ellenőrzést végez. A Ket. „hatósági ügy" fogalma általános követelményt határoz meg, amennyiben egy adott eljárásban az előző fogalmi elemek megállapíthatók, úgy az – utaló szabály nélkül is – a Ket. tárgyi hatálya alá fog tartozni.

Az ügyféli érintettség fennállásának megítélésekor a Ket. általános ügyfél fogalmából kell kiindulni, de figyelembe veendők az ágazati jogszabályok és az adott ügy körülményei is. A Ket. 15. § (1) bekezdése értelmében *ügyfél* az a természetes vagy jogi személy, továbbá jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, akinek jogát vagy jogos érdekét az ügy érinti, akit hatósági ellenőrzés alá vontak, illetve akire nézve a hatósági nyilvántartás adatot tartalmaz. Jogszabályi rendelkezés esetén az előzőek vizsgálata nélkül ügyfélnek minősülhet a meghatározott hatásterületen lévő ingatlan tulajdonosa és az, akinek az ingatlanra vonatkozó jogát az ingatlan-nyilvántartásba bejegyezték.[49]

A Ket. alapelvei[50] alapján a 15. §-ában foglalt feltételek – köztük a jogos érdek – fennállását az eljáró hatóság *hivatalból*, az egyedi ügy körülményeire figyelemmel *köteles* vizsgálni, akár kérelemre, akár hivatalból indult vagy folytatott eljárásról van szó. A jogos érdek közvetlen érdekeltséget jelent, mely a bírói gyakorlat szerint akkor áll fenn, ha az illetőnek közvetlen és nyilvánvaló érdeke fűződik ahhoz, hogy akár saját magára, akár másra vonatkozó jogot, illetve kötelezettséget a hatóság megállapít-e, ha igen, akkor milyen tartalommal.

A Ket. 29. §-a alapján a hatósági eljárás az ügyfél kérelmére vagy hivatalból indul meg. A hatóság többféle módon szerezhet tudomást azokról a körülményekről, melyek a hivatalbóli eljárás megindítását megalapozzák. Ilyen lehet saját észlelése, de származhat az értesülés a hatóságtól független jogalanyok panaszaiból, közérdekű bejelentéseiből is.

A hatósági ügyek alapvető követelménye, hogy azokban a hatóságoknak döntési kötelezettségük van, aminek egyenes folyománya az Alaptörvényben is rögzített jogállami követelmény, a döntések felülvizsgálhatósága, a jogorvoslati jog biztosítása.

A Ket. 86. § (1) bekezdése értelmében a hatóság a törvényben meghatározott adatokról közhiteles hatósági nyilvántartást vezet.[51]

---

[48] A 4. § (2) bekezdés második mondata alapján.

[49] Ket. 15. § (3) bekezdés

[50] Például a Ket. 1., 3. és 5. §-ai

[51] Megállapította: a Ket. módtv. 55. § (12) bekezdése. Hatályos: 2013. VII. 1-től.

A Ket. módtv. általános indokolása szerint a Ket. hatósági nyilvántartásokra vonatkozó szabályozása a *közhiteles* hatósági nyilvántartásokra szűkül le, ami azt is jelenti, hogy a továbbiakban a hatóságok által kezelt egyéb nyilvántartások vezetése nem minősül hatósági ügynek. Ezzel a jogalkotó célja az volt, hogy egyértelművé tegye, mely ágazati jogszabályok által meghatározott nyilvántartásokra vonatkozik a Ket. szabályozási rendszere, így például az ügyfél minőség, ezeknél ugyanis a nyilvántartás-vezetés a jogalany jogát, jogos érdekét – *akár közvetetten is, de – érinti.*

A Ket. módtv. rögzíti a hatósági nyilvántartások közhitelességének mérlegelésénél figyelembe vett szempontokat is. E körben kiemelendő az adott nyilvántartások közbizalmi jellege, vagyis származhat-e az ügyfeleknek, egyéb érintetteknek joga, vagy kötelezettsége a nyilvántartásból megismert adatok alapján. Amennyiben igen, úgy a Ket. 15. § (1) bekezdése alapján e jogalanyok mindig *ügyfélnek* minősülnek, a nyilvántartás vezetése pedig Ket. szerinti hatósági eljárásnak. A közvetlenül érintett ügyfeleken túl, akik az adott bejegyzések érintettjei (alanyai), e nyilvántartások tartalma – a Ket. 86. § (1a) bekezdésében[52] rögzített közhitelességéből következően – mindenkire kötelező, tehát további alanyi jogok és kötelezettségek folynak, folyhatnak belőle. Vagyis a közhiteles hatósági nyilvántartások nem csak az érintettekre, hanem mindenkire kihatással vannak, lehetnek; naprakészségük, helytállóságuk[53] más állampolgárok joggyakorlását, alapvető jogait is érintik (érinthetik).

Az elhatárolás másik oldalán nyilvánvalóan azok a nyilvántartások szerepelnek, melyek vezetése kizárólag a hatóság saját céljait, saját belső feladatellátását, például ellenőrzési tevékenységét szolgálja. Az ilyen típusú nyilvántartás semmiképp sem tekinthető közhiteles (jogokat és kötelezettségek keletkeztető) hatósági nyilvántartásnak, *mivel célja nem az, hogy az ügyfél számára biztosítson kötelezően alkalmazandó adat, jog vagy kötelezettség „forrást".*

A Kötv.[54] és a 199/2014. Kr.[55] előírásai alapján *a műemléki értékek nyilvántartása* közhiteles hatósági nyilvántartásnak minősül.

Az előzőek alapján *megállapítjuk, hogy a műemléki értékek nyilvántartása a Ket. szerinti közhiteles hatósági nyilvántartásnak felel meg, ezért a vezetésével kapcsolatos eljárások is a Ket. hatálya alá tartoznak.*

3.2. A *közérdekű bejelentésre* vonatkozó speciális szabályok a Pkbt.-ből ismerhetők meg. A Pkbt. indokolása jogalkotói célként rögzíti a panaszokra és közérdekű bejelentésekre vonatkozó „töredékes" joganyag Alaptörvény XXV. cikkében rögzített petíciós joggal való összhangjának és egységének megteremtését.

A Pkbt. hatálya alá tartozó panaszokat és közérdekű bejelentéseket az állami és a helyi önkormányzati szervek a Pkbt. szerint kötelesek intézni.[56] Vagyis, a Pkbt. szerinti eljárásban kizárólag azon ügyek intézhetők, amelyek nem tartoznak bírósági, vagy közigazgatási eljárás – így a Ket. – hatálya alá, tehát a panaszos/közérdekű bejelentő és a hatóság között nem jön létre a Ket. 12. § (2) bekezdése szerinti hatósági ügy.

A törvényi definíció értelmében a *panasz* olyan kérelem, amely *egyéni jog- vagy érdeksérelem megszüntetésére* irányul, és elintézése nem tartozik más – így különösen bírósági, közigazgatási – eljárás hatálya alá. A bárki által megtehető *közérdekű bejelentés* ezzel szemben *olyan körülmény*re hívja fel a figyelmet, amelynek *orvoslása vagy megszüntetése* a közösség vagy az egész társadalom érdekét szolgálja. A közérdekű bejelentés továbbá *javaslatot* is tartalmazhat.[57]

---

[52] A Ket. 86. § (1a) bekezdése szerint „*A hatósági nyilvántartás közhitelessége alapján az ellenkező bizonyításáig vélelmezni kell annak jóhiszeműségét, aki a hatósági nyilvántartásban szereplő adatokban bízva szerez jogot. Az ellenkező bizonyításáig a hatósági nyilvántartásba bejegyzett adatról vélelmezni kell, hogy az fennáll, a hatósági nyilvántartásból törölt adatról vélelmezni kell, hogy nem áll fenn. Senki sem hivatkozhat arra, hogy a hatósági nyilvántartásba bejegyzett adatot nem ismeri, kivéve ha a hatósági nyilvántartásba bejegyzett adat személyes adatnak vagy törvény által védett titoknak minősül, és megismerhetőségének törvényi feltételei nem állnak fenn*."

[53] Lásd az AJB-262/2014. számú jelentést. http://www.ajbh.hu/documents/10180/1957691/Jelent%C3%A9segy+lakc%C3%ADmnyilv%C3%A1ntart%C3%A1si+%C3%BCgyben+262_2014/cfb0494d-b252-4692-9d64-1d73bceed77a?version=1.0

[54] Kötv. 7. § 22. pontja, 71. § (1) d) pontja és 72. § (1) bekezdése

[55] 199/2014. Kr. 5. § (1) bekezdés d) pontja

[56] Pkbt. 1. § (1) bekezdés

[57] Pkbt. 1. § (2)-(4) bekezdései

Törvény eltérő rendelkezése hiányában a közérdekű bejelentést az eljárásra jogosult szervhez történő beérkezést követő 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.[58]

A közérdekű bejelentőt a szerv szükség esetén meghallgathatja, a vizsgálat befejezése után pedig köteles őt értesíteni – az indokok megjelölésével – a megtett intézkedésekről, vagy azok mellőzéséről.[59]

A közérdekű bejelentés vizsgálata mellőzhető, ha azt ugyanazon panaszos a korábbival egyező tényállás mellett nyújtotta be, vagy a közérdekű bejelentő személye azonosíthatatlan (kivéve, ha a bejelentés alapjául súlyos jog- vagy érdeksérelem szolgál).[60]

A megalapozott közérdekű bejelentés alapján gondoskodni kell a jogszerű, vagy a közérdeknek megfelelő állapot helyreállításáról, és az egyéb intézkedések megtételéről, a feltárt hibák okainak megszüntetéséről, az okozott sérelem orvoslásáról és indokolt esetben a felelősségre vonás kezdeményezéséről.[61]

3.3. A Pkbt. és a Ket. szerinti eljárások elhatárolásával, e két törvény párhuzamos alkalmazásából eredő visszásságokkal összefüggésben az ombudsman több korábbi jelentésében[62] megállapította, hogy azok helyes alkalmazása *garanciális jelentőségű* mindenekelőtt a Ket.-ben biztosított ügyféli jogok, a jogorvoslathoz való jog érvényesülése, valamint a hatósági ügyek intézésére vonatkozó alapelvek tekintetében.

Az AJB-7891/2012. számú jelentésben az alapvető jogok biztosa felhívta a figyelmet arra, hogy a petíciós jog intézménye fontos garanciája a demokratikus állami működés biztosításának – ugyanakkor a hatóságok munkaterhe a joggyakorlatot abba az irányba mozdíthatja, hogy inkább a Pkbt. alapján vizsgálják a beadványozók ügyeit annak ellenére, hogy valójában közigazgatási hatósági eljárásnak van helye, illetve azt le is folytatják, de a Pkbt-t jelölik meg eljárási szabályként a beadványozók felé. Mindez a hatósági tevékenység kiüresedését vonja maga után, illetve a Ket. garanciális szabályainak kiiktatása révén teret engedhet a jogalkalmazó kiszámíthatatlan és önkényes intézkedésének.

Az alapjogi tisztázás kapcsán már utaltunk arra, hogy az Alaptörvény indokolása[63] szerint a petíciós jog a bírósági és hatósági eljáráson kívüli kérelmekre, panaszokra, javaslatokra vonatkozik. Amennyiben egy kezdeményezés az előző eljárásokat érintené, úgy azokat az adott bírósági vagy hatósági eljárások keretében vagy azokhoz kapcsolódva kell orvosolni.

Mindezek alapján *megállapítjuk, hogy petíciós jog alkalmazására csak akkor kerülhet sor, ha az nem bírósági vagy hatósági eljáráshoz kapcsolódik, az adott eljárás során a jogorvoslathoz való jog egyébként nem biztosítható.*

4. Az előzőek alapján egy adott beadvány panasznak, közérdekű bejelentésnek, vagy kérelemnek minősülése (minősítése) alapvető, mert ennek eredője, hogy a beadványozót az eljárás folyamán milyen – Ket. avagy Pkbt. szerinti – jogosultságok illetik.

---

[58] Pkbt. 2. § (1)-(2) bekezdései

[59] Pkbt. 2. § (3)-(4) bekezdései

[60] Pkbt. 2/A. §-a

[61] Pkbt. 3. § (1) bekezdés

[62] Lásd például az OBH 1091/2009., AJB-7891/2012. és az AJB-1333/2014. számú jelentéseket.
Ezen túlmenően a Pkbt. 4. § (1) bekezdése és az Ajbt. 11/A. „Közérdekű bejelentések vizsgálata" címében foglalt rendelkezések alapján az alapvető jogok biztosa vizsgálja a Pkbt. szerinti közérdekű bejelentések hatóságok általi kezelésének gyakorlatát, valamint kérelemre az egyes közérdekű bejelentések megfelelő intézését.
A Pkbt. hatályba lépése (2014. január 1.) előtt a panaszokról és közérdekű bejelentésekről szóló szabályozást – egyébként ugyanazon tartalommal – az európai uniós csatlakozással összefüggő egyes törvénymódosításokról, törvényi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről, valamint egyes törvényi rendelkezések megállapításáról szóló 2004. évi XXIX. törvény tartalmazta, így a korábbi jelentések esetenként erre a jogszabályra hivatkoznak.

[63] A XXV. cikkhez „A petíciós jog alapján mindenkinek joga van ahhoz, hogy egyedül vagy másokkal együtt írásban kérelemmel, panasszal vagy javaslattal forduljon bármely közhatalmat gyakorló szervhez, ideértve az önkormányzatokat is. A rendelkezés a bírósági és hatósági eljáráson kívüli kérelmekre, panaszokra, javaslatokra vonatkozik."

Az Alaptörvény T) cikk (3) bekezdése szerint *jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel*, a 18. cikk (3) bekezdése szerint „a *Kormány tagja* törvényben vagy kormányrendeletben kapott felhatalmazás alapján, feladatkörében eljárva, önállóan vagy más miniszter egyetértésével *rendeletet alkot, amely törvénnyel, kormányrendelettel* és a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendeletével *nem lehet ellentétes"*.

Az előzőek szerint *alacsonyabb rendű jogszabály törvénnyel, Alaptörvénnyel nem lehet ellentétes, mert ez a jogállamiság, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményét sérti.*

4.1. Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerint „*Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható*."

Az MvM.r. szabályozása alapján a műemléki értékként történő nyilvántartásba vételi eljárásra irányuló kezdeményezés közérdekű bejelentés, az alapján hivatalból indított eljárást folytatnak le. Emiatt a beadványozó a nyilvántartásba vételi eljárásban nem vehet részt, mert beadványát a jogi szabályozás közérdekű bejelentéssé nyilvánítja, a lefolytatandó közigazgatási hatósági eljárást elkülöníti és hivatalbólivá minősíti. Annak ellenére, hogy a kezdeményezés egy közhiteles hatósági nyilvántartásba történő bejegyzésre irányul, azt a jogalkotó mégsem Ket. szerinti kérelemnek tekinti, annak érdemi elbírálása egy későbbi, hivatalból lefolytatott hatósági eljárásban valósul meg. A műemléki értékként történő nyilvántartásba vétel iránti „javaslatot" egy *miniszteri rendelet nyilvánítja* petíciós jog körébe tartozó közérdekű bejelentésnek, így teremtve jogalapot a Pkbt. alkalmazására, egyben kizárva a Ket. előírásainak – köztük az ügyféli jogokkal, jogorvoslattal, stb. kapcsolatos szabályok – alkalmazását.

A közérdekű bejelentés azonban – a Pkbt. fogalom meghatározása szerint – főszabályként arra szolgál, hogy *olyan körülményre hívja fel a figyelmet, melyet* a bejelentést tevő szerint *orvosolni vagy megszüntetni kellene,* amelyhez – kiegészítő jelleggel – *javaslat is kapcsolódhat.* A törvény előírásai alapján az eljárásra jogosult szerv elbírálja a beadványt, vizsgálatot folytat le, a megtett intézkedéséről vagy mellőzéséről – indokolással – értesíti a bejelentőt.

Ehhez képest – amint a Miniszterelnökség válasza is megerősítette – a közérdekű bejelentés alapján a Forster Központ – a MvM.r. 4. §-ában foglaltaknak megfelelően – a Ket. szerinti közhiteles hatósági nyilvántartásba vétellel kapcsolatos közigazgatási hatósági eljárást folytat le, majd lezárását követően a hatósági döntésének eredményéről értesíti az azt kezdeményező beadványozót. Vagyis a MvMr. és az azon alapuló jogalkalmazás ugyanabban az ügyben a Pkbt. és a Ket. szabályait alkalmazza, lényegében egyidejűleg.

A közigazgatási hatósági eljárás főszabálya szerint a Ket. előírásaitól nem lehet eltérni,[64] csak ha azt a Ket. megengedi.[65] A Ket. az ügyfélkör bővítését jogszabályhoz,[66] korlátozását vagy speciális eljárási előírásait törvényhez vagy kormányrendelethez[67] köti.

A MvM.r. 4. § (2) bekezdésének második mondata – indirekt módon – szabályozza a nyilvántartásba vételi eljárás ügyféli körét és értelemszerűen befolyásolja az igénybe vehető jogorvoslati lehetőséget – vagyis alapvető jogokat érintő kérdéseket – szabályoz, hiszen e jogi technikával (a beadvány Pkbt. hatálya alá utalásával és az eljárás elkülönítésével) a kezdeményező a hivatalból indult hatósági eljárásban nem lesz (kérelmező) ügyfél.

A tényállásban foglaltakkal szemben a Nyilvántartási Iroda a panaszos ügyféli jogállásában döntést nem hozott,[68] a csatolt iratok a Ket. 15. § (1) bekezdésben foglalt esetkörök – így a jogos érdek – vizsgálatát nem támasztják alá, azokból csupán a (3) bekezdés szerinti vizsgálat nélkül ügyfélnek minősülők bevonása állapítható meg.

---

[64] A Ket. 12. § (1) bekezdés szerint „*A közigazgatási hatóság eljárása során az e törvény hatálya alá tartozó közigazgatási hatósági ügyekben e törvény rendelkezéseit kell alkalmazni*."

[65] Ket. 13-14. §-ai

[66] Ket. 15. § (3), (5) és (7) bekezdései

[67] Ket. 15. § (3), (6) és (6a) bekezdései

[68] Önmagában ez a bizonytalanság is jelzi, hogy a hatályos jogi szabályozás – a kezdeményezés Pkbt. hatálya alá utalása – aggályos és a nyilvántartásba vételi eljárás során a Pkbt. és a Ket. szabályainak alkalmazása átfedésben van.

A Miniszterelnökség válasza a hatályos szabályozás indokaként a bürokratikus terhek csökkentésére, a megalapozatlan kezdeményezések szűrésére, az ügyféli költségek csökkentésére, a kezdeményezők érintettségének hiányára és a tulajdonjog sérthetetlenségére utal.

Az előzőek nem támasztják alá – sőt cáfolják – a Ket. hatálya alá tartozó hatósági eljárás (kérdés) kapcsán a Pkbt. szabályainak alkalmazási indokoltságát és alkalmazhatóságát, miközben az irányadó szabályok nem törvényi szinten, hanem miniszteri rendelettel lettek meghatározva.

Az Alkotmánybíróság 64/1991. (XII. 17.) AB határozata szerint „(…) nem mindenfajta összefüggés az alapjogokkal követeli meg a törvényi szintű szabályozást. *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. (…)".[69]

Az előzőek alapján az MvM.r. által szabályozott esetkörben nem a Pkbt. szerinti állami, helyi önkormányzati szerv által orvosolandó vagy megszüntetendő körülményről van szó, (melyhez javaslat is kapcsolódik), hanem valójában egy olyan – a Ket. szabályai szerinti – beadványról, amely közigazgatási hatóság által vezetett, közhiteles hatósági nyilvántartásba történő bejegyzésre, felvételre irányul.

Mindezek alapján *megállapítjuk, hogy a MvM.r. szabályozása nincs összhangban a Pkbt. és a Ket. előírásaival, kizárja a kezdeményezőt a Ket. szerinti eljárásból, ami sérti a jogállamiság, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményét, az ügyfelek tisztességes hatósági eljáráshoz való alapvető jogát, továbbá a jogorvoslathoz való jogot.* Megjegyezzük, hogy a Miniszterelnökség válasza szerint folyamatban van a műemléki értékek nyilvántartásba vételére irányuló eljárás szabályainak felülvizsgálata, amit a Ket. szerinti eljárássá kívánnak alakítani.

4.2. A Miniszterelnökség álláspontja szerint kívülálló harmadik személy – a tulajdonos beleegyezése nélkül – önkéntesen nem vehet részt a kulturális örökségi elemek védelmében, mert az sértené a tulajdonjog sérthetetlenségét.

Ehhez képest az Alaptörvény és az Alkotmánybíróság a közérdek alapján elismeri a tulajdonjog korlátozását, a szükségesség-arányosság mércéjének a közérdekvédelmi tesztet tekinti. A Testület gyakorlata szerint senki magánérdeke nem lehet elsődleges mások magánérdekével szemben, ugyanakkor mindenki magánérdekével szemben elsődleges a közérdek.[70]

A Kötv. 5. § (1) bekezdése egyértelműen rögzíti, hogy a kulturális örökség védelme közérdek. A közérdekből pedig az következik, hogy sem a jogi szabályozás, sem a jogalkalmazás nem részesíthet védelemben, nem hozhat előnyösebb helyzetbe olyan tulajdonosi magatartást – függetlenül akár jogszerű voltától –, amely bármilyen módon (akár közvetve is) veszélyeztetné, sértené az adott védendő értéket vagy annak megóvását.

4.3. A korábbiak szerint a jövő nemzedékek közös örökségének részét képező kulturális értékek védelme és a kulturális örökség védelmével kapcsolatos kötelezettségek részben alkotmányosan, részben az ágazati törvények szintjén is többszörösen meghatározottak.

Az Alaptörvény P) cikke szerint a jövő nemzedékek érdekeinek – a természeti és a kulturális örökség – védelme magában foglalja az adott értékek *védelmét, fenntartását és megőrzését* (megóvását), vagyis a szabályozásban és a végrehajtásban ez az elsődleges és alapvető, ennek kell (kellene) vezérelnie minden (érintett) állami szervet. E körben lényegtelen, hogy az állami tevékenység milyen formában jelentkezik (jogi szabályozásban vagy jogalkalmazásban), vagy a védelemre irányuló hatósági aktus lezárult, folyamatban van, esetleg még el sem kezdődött.

Azon túl, hogy a MvM.r. egyazon ügyben a Ket. és a Pkbt. szabályait egyidejűleg alkalmazza, – álláspontunk szerint – az Alaptörvény P) cikkében és a Kötv. 5. § (1) bekezdésében foglaltakat sem érvényesíti, melyek szerint a kulturális örökség megóvása *mindenki kötelessége*, az *közérdek*, ennek megvalósítása *közreműködési jogosultságot és együttműködési kötelezettséget* jelent – többek között – az állami szervek és az állampolgárok számára.

[69] Amire a közelmúltban például a 36/2014. (XII. 18.) és a 3114/2016. (VI. 10.) AB határozatok is hivatkoztak.
[70] Például a 7/1991. (II. 28.) AB határozat vagy a 64/1993. (XII. 22.) AB határozat.

A kulturális örökség (és a környezet-) védelmével kapcsolatos kötelezettség nem egyedül – és főleg nem kizárólagosan – az államot terheli, hanem mindenkire, azaz az egyes állampolgárra is vonatkozik. E kötelezettségben közös társadalmi érdek – a jövő nemzedékek érdekeinek – érvényesítése jelenik meg, ami feltételezi a részvétel fontosságát, a résztvevők együttműködését és tudatos magatartásukat, a teljesítést biztosító jogokat. Emiatt nem közömbös, hogy a jogalkotó milyen szabályozást alakít ki, a hatóságok eljárásaik során milyen gyakorlatot folytatnak, a közös alkotmányos cél megvalósítása érdekében mennyiben és milyen módon támogatják az örökségvédelem ügye iránt elkötelezett jogalanyok kezdeményezéseit.

A joggyakorlat szerint egy kötelezettség jellemzően nem passzív, külső szemlélőként való magatartást jelent (kivéve, ha nem tevést írnak elő), hanem aktív tevékenységet. A kulturális örökség védelme – a környezet- és természetvédelem szabályaihoz hasonlóan – ugyanezt kívánja (kívánná) meg. A Kötv. szerinti közreműködési jogosultság nem korlátozódik – és főképp nem korlátozható – csak közérdekű bejelentésekre, javaslatokra, mert a törvényi célok elérése érdemi, tevőleges és alakító társadalmi és egyéni részvételt igényel.

Nem szolgálja az Alaptörvény P) cikkét, valamint a Kötv. céljait – és az együttműködési kötelezettséggel sincs szinkronban –, ha a kulturális örökség védelmével kapcsolatos törvényi kötelezettségét teljesítő állampolgár – kezdeményező személy – az érték nyilvántartásba vételi hatósági eljárásban nem vehet részt, mert ezzel – bár a „védettségre érdemesség" eldöntése szakmai kérdés – a közérdek (és közvetve a közhitelesség) érvényre juttatása sérül, sérülhet. A kulturális és természeti örökség védelmével kapcsolatos közigazgatási hatósági eljárásoknak nem csak a hatóság és a tulajdonosok (az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett jogosultak) az alanyai, mert a P) cikk és a Kötv. szabályai – épp a közérdek érvényesítése miatt – ennél szélesebb alanyi kört határoznak meg.

Az sem elhanyagolható körülmény, hogy a védelmet – mind a természeti, mind a kulturális örökség kapcsán – jogszabályok jelenítik meg, ami azt is eredményezi, hogy a törvényekben, más normákban előírt különleges szabályok, ezen értékekre vonatkozó használati, kezelési módok, korlátozások és tilalmak betartása nemcsak az érintett tulajdonosokra, hanem mindenki számára (természetes és jogi személyekre, hatóságokra, stb.) kötelezőek. Ebből következően szakmai megalapozásukon túl, indokolt közérdek alapján a társadalom – az állampolgárok – lehető legszélesebb körű bevonása és érdemi részvétel biztosítása.

Mindezek alapján megállapítjuk, hogy *a MvM.r. szabályozása nem megfelelően biztosítja az állampolgárok részvételét az Alaptörvény P) cikke és a Kötv. szabályozása szerinti kulturális örökségvédelmi kötelezettségek teljesítése kapcsán, ami sérti a jogállamiság, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményét, aggályos a jövő nemzedékek közös örökségének védelme tekintetében.*

**Intézkedések**

A jelentésben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásságok orvoslása és jövőbeni bekövetkezése lehetőségének a megelőzése érdekében – az Ajbt. 37. §-a alapján – az alapvető jogok biztosa felkéri a *Miniszterelnökséget vezető minisztert*, hogy a jelentésben foglaltak alapján vizsgálja felül és módosítsa a MvM.r. közérdekű bejelentésre vonatkozó előírásait, megteremtve a jogi szabályozás Alaptörvény rendelkezéseivel való koherenciáját.

Budapest, 2016. szeptember

Szabó Marcel sk. Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának és**
**a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettes**
**Közös jelentése**
**az AJB-2100/2016. számú ügyben**

Előadó: dr. Friedrich Ábel

**Az eljárás megindítása**

A panaszos a szomszédjában működő óvoda által felszerelt gázmotoros hőszivattyú zajhatásait érintően fordult az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalához.

A beadványban kifogásolta, hogy az óvoda átépítését követően, annak fűtőberendezését az óvodának az ingatlanával közös kerítéséhez telepítették, így a gép által kibocsátott zajhatás jelentős az ingatlanán. A beadványban foglaltak szerint a panaszos korábban többször egyeztetett az önkormányzattal, aminek következtében a képviselő-testület egyetértésével kijelöltek és lebetonoztak egy helyet a fűtőberendezés részére, ugyanakkor a berendezést nem oda telepítették. Sérelmezte, hogy az óvoda használatbavételi engedélyének közlését követően fellebbezést nyújtott be, ugyanakkor ennek elbírálásáról a Hivatalhoz fordulásáig nem értesült. A panaszos véleménye szerint a berendezés zaja olyan, mintha egy nagyobb autót járatnának folyamatosan, valamint kellemetlen műanyag szagot is áraszt. A panasz alapján felmerült a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye, a tisztességes eljáráshoz való jog, valamint az egészséges környezethez való jog sérelmének gyanúja, ezért az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) alapján az alapvető jogok biztosa vizsgálatot indított.

**Az érintett alapvető jogok és elvek**

- *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 a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.")
- *az egészséges környezethez való jog* (Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdés „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.")

**Vonatkozó jogszabályok**

- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.)
- a környezeti zaj és rezgés elleni védelem egyes szabályairól szóló 284/2007. (X. 29.) Korm. rendelet (a továbbiakban Zr.)
- az építésügyi hatósági eljárásokról és az építésügyi hatósági ellenőrzésről szóló 193/2009. (IX. 15.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 193/2009. Kr.)[1]

**A megállapított tényállás**

A panasz vizsgálata során megkerestük a Budajenői Közös Önkormányzati Hivatal Töki Kirendeltségét (a továbbiakban: Kirendeltség), valamint a Pest Megyei Kormányhivatalt.

1. A Kirendeltség tájékoztatása alapján Tök Község Önkormányzata felkért egy zajszakértőt, hogy a Napsugár Óvoda udvarára telepített gázmotoros hőszivattyú zajhatásait megvizsgálja. A szakértő a mérést elvégezte,[2] az arról készült jegyzőkönyv szerint a nappali időszakra vonatkozó mérési eredmény a környezeti zaj- és rezgésterhelési határértékek megállapításáról szóló 27/2008. (XII. 3.) KvVM-EüM együttes rendeletben meghatározott határértéknek megfelel. A Kirendeltség tájékoztatása alapján a berendezés éjszakai időszakban nem üzemel. Tekintettel arra, hogy a fűtési berendezés zajhatása a vonatkozó határértékeknek megfelel, az önkormányzat nem tervezi annak áttelepítését.

[1] Hatálytalan 2013. január 1-jétől

[2] A szakértő a zajmérést 2015. március 18-án folytatta le.

2. A Kormányhivatalt a panaszos fellebbezéséről, valamint a lefolytatott másodfokú eljárásról való álláspontjának kifejtésére kértük. A Kormányhivatal tájékoztatása szerint az elsőfokú építésügyi hatóság használatbavételi engedélyt adott[3] a Napsugár Óvoda bővítését érintően. Az eljárásban szakhatóságként részt vett a Közép-Duna-völgyi Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség, amely állásfoglalásában kikötés nélkül hozzájárult[4] a használatbavételhez.

A döntés ellen a panaszos fellebbezést nyújtott be, a fellebbezés indokaként az óvoda területén elhelyezett gázmotoros hőszivattyú szag- és zajhatását kifogásolta.

A másodfokú eljárásban szakhatóságként részt vett az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőség (a továbbiakban: OKTVF) is. Az OKTVF az építtetőt 2011. november 22-én kelt hiánypótlási felhívásában[5] 30 napos határidővel zajterhelési szakvélemény benyújtására kötelezte, majd 2012. szeptember 28-án arról tájékoztatta[6] a Kormányhivatalt, hogy az építtető a hiánypótlási felhívásnak nem tett eleget.

A Kormányhivatal tájékoztatása alapján: *„Építtetővel másodfokú hatóságunk folyamatos kapcsolatban állt, és a tényállás tisztázása céljából szorgalmaztuk a zajkibocsátásról a szakvélemény elkészíttetését, melyet Építtető az OKTV részére 2015. 04. 07-én eljuttatott."*

A panaszos beadványa alapján Hivatalunk 2015. március 18-án kelt levelében kereste meg először a Kormányhivatalt a másodfokú eljárásról (30 napos határidővel történő) tájékoztatását kérve. Ezt követően 2015. július 13-án kelt levelével a Hivatal ismételten megkereste a Kormányhivatalt a kért tájékoztatás megküldése érdekében.

A Kormányhivatal időközben 2015. május 29-én meghozta döntését: másodfokú határozatában[7] az elsőfokú határozat rendelkező részét részben megváltoztatva a döntést egyebekben változatlanul hagyta. Határozatának indokolása szerint: *„A Közép-Duna-völgyi Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség megkeresése az elsőfokú építésügyi hatóság részéről indokolatlan volt. A 193/2009. (IX. 15.) Korm. rendelet 5. számú melléklete tételesen felsorolja azokat az eseteket, amelyek alapján indokolt a szakhatóság megkeresése az építésügyi hatósági eljárásban. Esetünkben ezek a feltételek nem állnak fenn. (…) A korábban leírt indokok miatt sem az elsőfokú, sem a másodfokú környezetvédelmi szakhatóság megkeresése nem indokolt a használatbavételi engedélyezési és annak fellebbezési eljárásában, ezért az indokolatlanul megkeresett Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőségnek az eljárásban született állásfoglalását mellőztem."*[8]

**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 előzők alapján az építésügyi és a környezetvédelmi hatóság a biztos által vizsgálható közigazgatási hatóságok. Vizsgálatunk a panaszban foglaltakat érintően csak a hatósági eljárásokra vonatkozhat, a panaszos és az önkormányzat közötti konzultációs folyamatra, illetőleg megállapodásra nem terjed ki. Az Ajbt. 18. § (5) bekezdése alapján ha az ügyben jogerős közigazgatási határozat született, az alapvető jogok biztosához ennek közlésétől számított egy éven belül lehet beadvánnyal fordulni. Erre tekintettel eljárásunk a használatbavételi engedélyezési eljárás vizsgálatára irányul.

---

[3] Budakeszi Város Önkormányzata Polgármesteri Hivatalának Építésügyi Hatósága 19-14/2011. számú határozata

[4] A Közép-Duna-völgyi Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség KTVF:4416-2/2011. sz. állásfoglalása

[5] Az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőség 14/3530-11/2011. számú végzése

[6] Az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőség 14/3530-12/2011. számú levele

[7] A Pest Megyei Kormányhivatal PED/EH/193-2/2015. ügyiratszámú határozata

[8] A Pest Megyei Kormányhivatal PED/EH/193-2/2015. ügyiratszámú határozatának 3., illetve 7. oldala

Az Ajbt. 28. § (1) bekezdése 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 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 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 megfelelőségét is. Ezért alapvetőek a jogbiztonság alkotmányos követelménye szempontjából az eljárásjogi garanciák. Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alkotmányosan a jogintézmények.[9]

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."[10]

**2.** Az Alaptörvény hatályba lépése előtt az Alkotmánybíróság a jogállamiság elvéből és a független és pártatlan bírósághoz való jogból vezette le a *tisztességes hatósági eljáráshoz való jogot*. Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A tisztességes eljáráshoz való jog az alkotmánybírósági gyakorlatban a független és pártatlan bírósághoz való jog, illetve a jogállam fogalmából eredő eljárási garanciák védelmének egymásra vonatkoztatásából tartalmilag levezetett alkotmányos alapjog.[11] A tisztességes eljárás olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni.[12] Az Alkotmánybíróság leszögezte azt is, hogy a tisztességes eljáráshoz való jog abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog, mert már maga is mérlegelés eredménye.[13]

A jogállamiságnak és tisztességes eljárás követelményének nem csak a szabályozási szinten, hanem a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában is folyamatosan érvényesülnie kell. A közvetlen alkotmányi garanciák gazdaságossági és célszerűségi okokból, az eljárás egyszerűsítése vagy az időszerűség követelményének érvényesülése címén sem mellőzhetők.[14]

---

[9] 75/1995. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1995, 376, 383.
[10] 56/1991. (XI.8.) AB határozat
[11] 315/E/2003. AB határozat
[12] 6/1998. (III.11.) AB határozat,14/2004. (V.7.) AB határozat
[13] 14/2004. (V. 7.) AB határozat
[14] 11/1992. (III. 5.) AB határozat, 49/1998. (XI. 27.) AB határozat, 5/1999. (III. 31.) AB határozat

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

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

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

A környezethez való jog vonatkozásában az Alkotmánybíróság a 16/2015. (VI. 5.) AB határozatában megerősítette az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban lefektetett megállapításait a környezethez való joggal kapcsolatban, egyebek között azt is, hogy az irányadó alkotmánybírósági gyakorlat alapján nyilvánvaló, hogy a környezetvédelem jogszabályokkal biztosított elért védelmi szintjét az állam nem csökkentheti, kivéve, ha ez más alkotmányos jog vagy érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen.

**III. A vizsgált ügy tekintetében**

**III.1. A másodfokú használatbavételi eljárás határidejéről és az illeték visszatérítéséről**

A beadványban foglaltak alapján a panaszos az elsőfokú használatbavételi engedéllyel szemben 2011. április 19-én nyújtott be fellebbezést, a másodfokra való felterjesztésről szóló határozatról pedig 2011. április 26-án kapott értesítést. Ezt követően a másodfokú döntést a Kormányhivatal 2015. május 29-én hozta meg.

A Ket. másodfokú eljárás megindításakor hatályos állapota szerint az eljáró hatóságnak döntését harminc napon belül kell meghozni,[15] az ügyintézési határidőbe ugyanakkor nem számít be többek között a szakhatóság eljárásának időtartama.[16] Jelen eljárásban az eljárási határidőt a másodfokú hatóság a döntéséhez szükséges négy évvel többszörösen túllépte, ezzel *a tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okozott.*

A Kormányhivatal másodfokú határozatának rendelkező részében intézkedett a fellebbező által lerótt eljárási illeték visszatéríttetése iránt.

---

[15] A Ket. 33. § (1) bekezdése szerint a határozatot, az eljárást megszüntető végzést, valamint a másodfokú döntést hozó hatóságnak az első fokú döntést megsemmisítő és új eljárásra utasító végzését az (5) bekezdésben meghatározott időponttól számított harminc napon belül kell meghozni és gondoskodni a döntés közléséről. Ennél rövidebb határidőt bármely jogszabály, hosszabbat pedig törvény vagy kormányrendelet állapíthat meg. Ha e törvény valamely eljárási cselekmény teljesítésének vagy végzés meghozatalának határidejéről nem rendelkezik, a hatóság haladéktalanul, de legkésőbb nyolc napon belül gondoskodik arról, hogy az eljárási cselekményt teljesítse vagy a végzést meghozza.

[16] A Ket. 33. § (3) bekezdés a)-k) pontjai alapján az ügyintézési határidőbe nem számít be: a hatásköri vagy illetékességi vita egyeztetésének, valamint az eljáró hatóság kijelölésének időtartama; a jogsegélyeljárás időtartama, továbbá a 36. § (2) bekezdése alapján 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; a 70. § (1) bekezdésében szabályozott eljárás időtartama; a hatóság működését legalább egy teljes napra ellehetetlenítő üzemzavar vagy más elháríthatatlan esemény időtartama; a kérelem, a döntés és egyéb irat fordításához szükséges idő; a szakértői vélemény elkészítésének időtartama; a hatósági megkeresés vagy a döntés postára adásának napjától annak kézbesítéséig terjedő időtartam, valamint a hirdetményi, továbbá a kézbesítési meghatalmazott és a kézbesítési ügygondnok útján történő közlés időtartama.

A 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.* Tekintettel arra, hogy a Kormányhivatal eljárásának ideje az ügyintézési határidő kétszeresét is meghaladta, a Ket. 33/A. §-a alapján a fellebbezőnek az eljárási illeték kétszerese jár vissza. A megfelelő mértékű (kétszeres) illeték visszafizetésének elmulasztásával a Kormányhivatal *mind a tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal, mind a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okozott.*

**III.2. A szakhatóság bevonásáról**

Az elsőfokú építésügyi hatóság a használatbavételi eljárásba szakhatóságként a Közép-Duna-völgyi Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőséget, míg a Kormányhivatal a másodfokú eljárásába az OKTVF-et bevonta. A bevonást az eljáró hatóságok a 193/2009. Kr. 6. § (2) bekezdésére, valamint annak 5. számú mellékletére alapozták. A zajvédelmi szakhatósági hatáskört a 193/2009. Kr. 5. számú mellékletének 8.7. pontja tartalmazza: *Ha az építési tevékenység, illetve az építményben folytatott tevékenység nem környezeti hatásvizsgálat, vagy nem egységes környezethasználati engedély köteles, és az építmény a kistérségi székhely település jegyzőjének hatáskörébe nem tartozó zaj- vagy rezgéskibocsátással üzemel.* A fenti jogszabályi rendelkezés alapján a szakhatóság bevonása tekintetében az vizsgálandó, hogy a használatbavételi engedélyben foglalt tevékenység zajszempontból a kistérség székhelye szerinti települési önkormányzat jegyzőjének hatáskörébe tartozott-e. A Zr. 4. § (1) bekezdése[17] alapján – többek között – az 1. számú mellékletben[18] felsorolt tevékenységek tartoznak jegyzői hatáskörbe. Az 1. számú mellékletben felsorolt tevékenységeket *a gazdasági tevékenységek statisztikai osztályozása NACE Rev. 2. rendszerének létrehozásáról és a 3037/90/EGK tanácsi rendelet, valamint egyes meghatározott statisztikai területekre vonatkozó EK-rendeletek módosításáról szóló 2006. december 20-i 1893/2006/EK európai parlamenti és tanácsi Rendelete* (közismert nevén TEÁOR lista) alapján határozták meg, amely 41 számon tartalmazza az *épületek építését*, valamint 43 számon a *speciális szaképítést*. A speciális szaképítés csoportján belül 4322 kód alatt található a *víz-, gáz-, fűtés-, légkondicionáló-szerelés*, amely szakágazatba tartozik a csővezeték, a fűtő- és a légkondicionáló rendszer felszerelése, beleértve a bővítési, átalakítási, karbantartási és javítási munkákat is. Tárgyköre szerint pedig beletartozik egyebek mellett az épületen és egyéb építményen a fűtőrendszer (elektromos, gáz és olaj) szerelése.[19]

Fentiekre tekintettel a gázmotoros hőszivattyú létesítése zajszempontból jegyzői hatáskörbe tartozik, ezért helytálló a Kormányhivatal álláspontja a környezetvédelmi felügyelőség szakhatóságként történő bevonásának szükségtelenségéről.

**III.3. A másodfokú eljárásról**

A másodfokú hatóság határozatának indokolása szerint *„a fellebbező által vitatott gázmotoros hőszivattyú elhelyezése az ingatlanon nem építési engedély köteles tevékenység, ezért azzal kapcsolatban az eljáró építésügyi hatóságnak intézkedési lehetősége nincs”*. Ez egyúttal azt is jelenti, hogy a fellebbezés kizárólag olyan tárgykörre vonatkozott, amelyre az eljáró hatóság hatásköre nem terjedt ki.

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 alapján pedig *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.*

---

[17] A Zr. 4. § (1) bekezdésének a) pontja szerint zaj- és rezgésvédelmi ügyekben az elsőfokú hatósági jogkört – a (3)-(4) bekezdésekben foglalt kivételekkel – a kistérségekről szóló külön jogszabályban meghatározott kistérség székhelye szerinti települési önkormányzat jegyzője, a főváros esetében a kerületi önkormányzat jegyzője gyakorolja az alábbi esetekben: az 1. számú melléklet szerinti tevékenységek.

[18] A kistérség székhelye szerinti települési önkormányzat jegyzőjének hatáskörébe tartozó zaj- és rezgésvédelmi ügyek.

[19] http://www.teaorszamok.hu/4322/ (2016.04.07.)

Eszerint tehát a hatóságnak hatásköre hiánya esetén azt is vizsgálnia kell, hogy a hozzá érkező kérelem áttételének helye van-e.[20]

A Ket. 37. § (1) bekezdése alapján *a kérelmet tartalma szerint kell elbírálni akkor is, ha az nem egyezik az ügyfél által használt elnevezéssel.*

A Ket. fenti rendelkezéseinek figyelembevételével véleményünk szerint amennyiben a Kormányhivatal a fellebbezés vizsgálata során arra a következtetésre jutott, hogy az eljáró hatóságnak nincs hatásköre a fellebbezésben sérelmezett gázmotoros hőszivattyút érintően, ugyanakkor észlelte, hogy a panaszos fellebbezési kérelme az épülethez újonnan beüzemelt gázmotoros hőszivattyú zaj- és szaghatásait sérelmezi, a hatáskörrel rendelkező hatósághoz történő áttétel mellett kellett volna döntenie.

Tekintettel arra, hogy a Kormányhivatal a határozatban a fellebbezésben sérelmezett gázmotoros hőszivattyú tekintetében csak „intézkedési lehetőségének hiányát" állapította meg, ugyanakkor ennek ismeretében az eljárást lefolytatta, *mind a tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal, mind a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okozott.*

### III.4. A gázmotoros hőszivattyú zajvédelmi vizsgálatáról

A Zr. 2. § i) pontja szerint *üzemi zaj- vagy rezgésforrás: az e), f) és h) pontokban felsorolt tevékenységek kivételével*[21] *a környezeti zajt, rezgést előidéző, termelő, szolgáltató tevékenység, vagy az ilyen tevékenységhez használt, környezeti zajt, rezgést előidéző telephely, gép, berendezés, ideértve a termelő, szolgáltató tevékenységhez kapcsolódó, telephelyen belüli - közlekedési célú tevékenységnek nem minősülő - járműhasználat, járműmozgás, rakodás.* Megállapítható tehát, hogy a gázmotoros hőszivattyú üzemi zajforrásnak minősül.

A Zr. 10. § (1) bekezdése szerint *környezeti zajt előidéző üzemi vagy szabadidős zajforrásra vonatkozóan a tevékenység megkezdése előtt a környezeti zaj- és rezgésforrás üzemeltetője - a (3) bekezdésben foglalt kivétellel - köteles a környezetvédelmi hatóságtól környezeti zajkibocsátási határérték megállapítását kérni, és a határérték betartásának feltételeit megteremteni.*

A Zr. fenti rendelkezései szerint tehát az üzemeltető a zajforrás üzembe helyezése előtt köteles a zajvédelmi hatóságtól a zajkibocsátási határértéket megkérni.

A hőszivattyú üzemeltetését megelőzően beszerzendő zajkibocsátási határértéket megállapító határozat szempontjából kiemelendő, hogy a környezetvédelmi és természetvédelmi felügyelőségeknek a kormányhivatalokba történő integrálásával a – zajkibocsátási határérték tekintetében – másodfokú környezetvédelmi hatóság és az építésügyi hatóságként eljáró hatóság egy szervezet részei: ugyanannak a kormányhivatalnak szervezeti egységei.

A Kormányhivatal a fellebbezés alapján hivatalból tudomást szerzett a hőszivattyúval kapcsolatos zajpanaszról. A fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról szóló 2010. évi CXXVI. törvény 16. § (1) bekezdése alapján *a fővárosi és megyei kormányhivatal a jogszabályoknak és a Kormány döntéseinek megfelelően összehangolja és elősegíti a kormányzati feladatok területi végrehajtását.*

Ezzel összefüggésben és összhangban tájékoztat a Kormányhivatal honlapja[22] a szervezet feladatairól: *„Államigazgatási hatósági jogkört gyakorol, melynek keretében a különböző ügyekben (pl.: építésügy, gyámügy, adóügyek) első vagy másodfokon jár el. Ellátja a helyi önkormányzatok és kisebbségi önkormányzatok törvényességi ellenőrzését, valamint a kistérségi fejlesztési tanács, a megyei területfejlesztési tanács, a térségi fejlesztési tanács és a regionális fejlesztési tanács működésének törvényességi felügyeletét is. Ellenőrzi a területi illetékességgel államigazgatási jogkörben eljáró, illetve az ilyen feladatokat ellátó szerveket."*

---

[20] Amennyiben nincs helye az áttételnek, úgy a Ket. 30. § b) pontja szerint a kérelem érdemi vizsgálat nélküli elutasításáról, illetve, ha a hatóság eljárását már megindította, a Ket. 31. § (1) bekezdésének a) pontja alapján az eljárás megszüntetéséről kell rendelkeznie.

[21] A Zr. 2. § e) pontja alapján építési zaj- vagy rezgésforrás: olyan építőipari tevékenység, amely környezeti zajt vagy rezgést okoz; f) pontja alapján közlekedési zaj- vagy rezgésforrás: közlekedési útvonal (közút, közforgalom elől el nem zárt magánút, vasúti pálya, vízi út, valamint a repülőtér) üzemeltetése, kezelése; h) pontja alapján pedig szabadidős zaj- vagy rezgésforrás: környezeti zajt, rezgést előidéző kulturális, szórakoztató, vendéglátó vagy sportlétesítmény, és az előbbi célú tevékenység, valamint az előbbi célra használt berendezés, gép.

[22] http://www.kormanyhivatal.hu/hu/pest/szervezet (2016.04.20.)

A Ket. 115. § (1) bekezdés a) pontja szerint *a felügyeleti szerv jogosult hivatalból megvizsgálni az ügyben eljáró hatóság eljárását, illetve döntését, és ennek alapján megteszi a szükséges intézkedést a jogszabálysértő mulasztás felszámolására.*

A fentiek alapján véleményünk szerint a Kormányhivatalnak nemcsak a jelentés III. 3. pontjában foglaltakból következően, hanem a Ket. felügyeleti jogköréből fakadóan is meg kellett volna vizsgálnia, hogy a fellebbezésben foglalt hőszivattyúra vonatkozó zajkibocsátási határértékkel az Óvoda rendelkezik-e.

A zajméréssel, és annak eredményével kapcsolatosan szeretnénk felhívni a figyelmet a Legfelsőbb Bíróság KGD2004. 27. számú, ítéletében foglaltakra. A Legfelsőbb Bíróság felülvizsgálati eljárásában meghozott ítéletében kifejtette, hogy *a felpereseket tulajdonjoguk alapján megillető zavartalan birtoklás joga nem csak lakóépületük, de ingatlanuk beépítetlen része tekintetében is kétségkívül megilleti. A felpereseket a Ptk. 98. §-a alapján megillető birtokvédelem, illetve a beavatkozó ingatlanhasználatának kereteit meghatározó Ptk. 100. §-a a közigazgatási szakértelmet igénylő, ezért közigazgatási hatáskörbe utalt zajvédelmi szempont vonatkozásában is érvényesül. A fenti elvekkel összhangban értelmezve a vonatkozó szabványok előírásait az az épületek védendő homlokzata előtt kijelölt mérési ponton túlmenően a felperesek kertjében, mint épületek közötti emberi tartózkodásra, pihenésre szolgáló területen -, annak belsejében, illetve határán is lehetővé teszi mérési pont felállítását (erre utal az a jogszabály-szerkesztési megoldás, hogy a hivatkozott szabványok az egyes pontokat egyenrangú francia bekezdésbe rendezték).*

Ennek magyarázataként megjegyezte, hogy *az imissziós zajjellemzők vizsgálata lakó-, üdülő- és középületek környezetében és helyiségeiben fellépő mértékadó A - hangnyomásszintek meghatározása címet viselő MSZ 18150/1-83 szabvány 3.2.1 pontja az épületek környezetében és épületek közötti területeken végzett mérések címszó alatt azt írja elő, hogy szabad területen végzett mérés esetén a megítélési pont a terepszint felett, illetőleg az egyes emeletek padlószintjei felett 1,5 méter magasságban, és*

*– az épület zajtól védendő homlokzata előtt 2 méter távolságban,*

*– beépítetlen területen a tervezett beépítési vonal előtt 2 méter távolságban,*

*– épületek közötti emberi tartózkodásra, pihenésre, üdülésre szolgáló területeken a terület belsejében és határán elhelyezett mérési pontok közül a legnagyobb mértékadó A - hangnyomás-szintet adó mérési pont.*

*A vonatkozó szabványok idézett előírásaiból nem vonható le olyan következtetés, hogy nincs mód a felperesi ingatlan kertjében mérési pont kijelölésére.*

Az ítéletben megjelenő szempontok kifejezett relevanciával bírhatnak a jelen ügy megítélésében is, ahol a zajforrás a panaszos lakóépületétől távol, ugyanakkor ingatlanának határához közel esik. Végezetül – bár nem tartozik a hatósági eljárások, és így a vizsgálatunk körébe – szükségesnek tartjuk kiemelni, hogy a beadványban foglaltak alapján az önkormányzat és a panaszosok egyeztetéseinek megfelelően az óvoda területén lebetonoztak egy – a gázmotoros hőszivattyúk áthelyezését biztosító – területet, amelyre azonban a fűtőberendezéseket mégsem telepítették át.

**Intézkedések**

A jelentésben feltárt, alapvető jogokkal összefüggő visszásság orvoslása és jövőbeli elkerülése érdekében az alapvető jogok biztosa

- az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján kezdeményezi, hogy Tök Község Önkormányzatának jegyzője vizsgálja meg, hogy a Napsugár Óvoda rendelkezik-e a gázmotoros hőszivattyúk tekintetében zajkibocsátási határértékkel, amennyiben nem, tegye meg a szükséges, hatáskörébe tartozó intézkedéseket (a Ket. ügyféli jogokra vonatkozó rendelkezéseinek figyelembevételével).
- az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján kezdeményezi, hogy a Pest Megyei Kormányhivatal a jövőben a jogszabályi előírásoknak maradéktalanul tegyen eleget, a jelentésben rögzítettek figyelembevételével lássa el feladatait, valamint gondoskodjon az eljárási illeték jogszabályokban meghatározott mértékű visszatérítéséről.

Budapest, 2016. június

Szabó Marcel sk. Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosa és a**
**Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyettes**
**Közös jelentése**
**az AJB-209/2016. számú ügyben**

Előadó: dr. Varjú Gabriella

## Az eljárás megindítása

A Vajdácskán élő roma nemzetiségű panaszos házaspár tizenöt család nevében fordult az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalához.

A panaszirodai meghallgatásuk során a panaszos és a felesége elmondták, hogy 2009-ig a Miskolchoz közeli Füzérradványon laktak. 2009-ben az akkori Szociális és Munkaügyi Minisztérium telepfelszámolási programja keretében költöztek Vajdácskára. A telepfelszámolási programot egy Borsod-Abaúj-Zemplén megyei közhasznú egyesület valósította meg. Az egyesület a minisztériumi pályázaton elnyert pénzösszegen ingatlanokat vásárolt a környező településeken, köztük Vajdácskán – ahol a beadványozó él – majd ezekre az ingatlanokra haszonkölcsön szerződéseket kötöttek azokkal a családokkal, akiket a felszámolt telepről kiköltöztettek.

2010-ben nyomozás indult az egyesület ellen. Az eljárás megindulását követően 2014 februárjában kapták kézhez a panaszosok az egyik végrehajtói iroda levelét, amelyben arról tájékoztatták őket, hogy lefoglalásra kerültek az egyesület ingatlantulajdonai, és az illetékes járásbíróság elrendelte a panaszosok által lakott ingatlanok végrehajtását is, ezért azok várhatóan hamarosan árverésre kerülnek.

A panaszosok elmondták, hogy a kialakult helyzetben közel tizenöt, a telepfelszámolási programban korábban részt vett – többnyire idős, beteg vagy kisgyermekes – roma család lakhatása került veszélybe.

Az ügyben elrendelt végrehajtásokra a bíróság jogerős döntése alapján került sor, így azok felülvizsgálatára nem terjed ki a hatáskörünk.

Tekintettel azonban arra, hogy az érintett roma családok önhibájukon kívül kerültek nehéz helyzetbe, és egy minisztérium által koordinált telepfelszámolásai programban vettek részt, vizsgálatunk keretében – a gyermeki, valamint a szociális biztonsághoz fűződő alapjogok sérelmének megakadályozása érdekében – megkerestük az Emberi Erőforrások Minisztériumát, valamint Vajdácska Község Önkormányzatának polgármesterét.

Tájékoztatást kérő levelünkben szakmai álláspontjukat és állásfoglalásukat kértük a felvetett súlyos lakhatási problémákkal kapcsolatban. Rákérdeztünk a kialakult helyzet hátterére, pontosan hol és hány családot, hány kiskorú gyermeket érint a kilakoltatás veszélye, hogy az árverések sikeres lezárását követően milyen lehetőséget látnak az önhibájukon kívül hátrányos helyzetbe került családok lakhatásának megoldására, azaz hogyan kívánják megakadályozni a családok hajléktalanná válását.

## Az érintett alkotmányos jogok és elvek

- 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 rászorulók esetében a szociális intézmények és intézkedések rendszerével valósítja meg.”*];
- 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.”*]

**Az alkalmazott jogszabályok**

- Magyarország Alaptörvénye
- Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.);
- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.)

**A megállapított tényállás**

A panasz alapján tájékoztatást kértünk az Emberi Erőforrások Minisztériumától és Vajdácska Község Önkormányzatának polgármesterétől. A minisztérium szociális ügyekért és társadalmi felzárkózásáért felelős államtitkára 2015 decemberében részletes tájékoztatást nyújtott a kialakult helyzet hátteréről és intézkedéseket kezdeményezett az önhibájukon kívül hátrányos helyzetbe került családok lakhatásának rendezése érdekében. Ennek keretében a minisztérium megkereste a végrehajtó irodát, és egyeztetéseket folytatott az érintett önkormányzatokkal, valamint a Belügyminisztériummal.

Vajdácska Község Önkormányzatának polgármestere a 2015. szeptember 15-én kiküldött megkereső levelünkre nem válaszolt, munkatársunk szóbeli sürgetése ellenére sem. Tekintettel arra, hogy az Emberi Erőforrások Minisztériumának válaszleveléből kiderült, bár Vajdácskán is él egy roma család, akiknek a lakása a fentiekben ismertetett okok miatt szintén árverésre kerülhet, az önkormányzat nem kívánt együttműködni a minisztériummal a probléma megoldása – például egy szociális bérlakásos konstrukció esetleges kialakítása – érdekében. Mindezek okán különösen fontosnak tartottuk az önkormányzat álláspontjának, válaszának mielőbbi megismerését. Ezért 2016. február 5-én újabb levelet küldtünk a polgármester részére, és az Ajbt. rendelkezései alapján a válaszadásra nyitva álló határidőt 15 napban jelöltük meg. Vajdácska Község Önkormányzatának polgármestere írásbeli megkereséseinkre mind ez idáig semmilyen formában nem válaszolt.

**A vizsgálat megállapításai**

**I. A hatáskör tekintetében**

Az alapvető jogok biztosának és biztoshelyetteseinek 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) b) pontja alapján a helyi önkormányzat hatóságnak minősül, amelyre a biztos és a biztoshelyettes vizsgálati jogköre egyértelműen kiterjed. Az Ajbt. 28. § (1) bekezdése szerint a lefolytatott vizsgálatról jelentés készül. Az Ajbt. 3. § (2) d) pontja szerint az alapvető jogok biztosának a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó helyettese figyelemmel kíséri a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak érvényesülését, és közreműködik az alapvető jogok biztosának vizsgálatában. Az Ajbt. 41. § (5) azt is rögzíti, hogy az alapvető jogok biztosa a kiadmányozási jogot a Szervezeti és Működési Szabályzatban a helyettesekre átruházhatja. Mindezek alapján az alapvető jogok biztosa és a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó helyettese a jelentést közösen készítette el.

**II. Az alkotmányos alapjogok és alapelvek tekintetében**

Az alapvető jogok biztosa, biztoshelyettesei egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer feltárása során alapjogi érveket sorakoztatnak fel, autonóm, objektív és neutrális módon járnak el. Ugyanakkor következetesen, zsinórmértékként támaszkodnak az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos korábbi elvi megállapításaira is, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazzák az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi teszteket.

***A jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye***

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 szükség van a joganyag és a jogi eljárások stabilitására, a változásokra való felkészüléshez megfelelő idő biztosítására, az egyértelműségre, a követhetőségre és érthetőségre ahhoz, hogy a természetes és jogi személyek életviszonyaikat, működésüket, magatartásukat a jog által előírtakhoz tudják igazítani, az elvárt kötelezettségeiknek eleget tudjanak tenni. A jogbiztonság követelménye azonban nemcsak az egyes normák egyértelműségét követeli meg, hanem 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. A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményének mind szabályozási szinten, mind a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában érvényesülnie kell.

**III. Az ügy érdeme tekintetében**

Az eljárásunk során megállapított és ismertetett tényállás szerint Vajdácska Község Önkormányzatának polgármesterétől írásban kértünk tájékoztatást, aki megkeresésünkre – a sürgetés ellenére – mind ez idáig nem válaszolt.

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

Az Ajbt. 21. § (1) bekezdésének a) pontja szerint az alapvető jogok biztosa /a kiadmányozási jog alapján pedig a helyettesei is/ a vizsgálat során a vizsgált hatóságtól az általa lefolytatott eljárással, illetve az eljárás elmulasztásával kapcsolatban adatokat és felvilágosítást kérhetnek, valamint a keletkezett iratokról másolat készítését kérhetik. Ugyanezen szakasz (2) bekezdésébe azt is rögzíti, hogy az alapvető jogok biztosa megkeresésének az általa megállapított határidőn belül eleget kell tenni, és ez a határidő nem lehet rövidebb tizenöt napnál.

Az Ajbt. 25. § (1) bekezdés szerint az alapvető jogok biztosa vizsgálatainak lefolytatása, illetve a vizsgálat megtervezése érdekében a vizsgált hatóság, a vizsgált hatóság vezetője, a vizsgált hatóság felügyeleti szervének vezetője, a kért vizsgálat lefolytatására jogszabály által egyébként feljogosított szerv vezetője, valamint a vizsgált hatóság munkatársa a 21. § (1) bekezdésében meghatározott esetekben az alapvető jogok biztosával együttműködik. (2) Ha a vizsgált hatóság az együttműködéssel kapcsolatos kötelezettségét megalapozott indok nélkül nem vagy késedelmesen teljesíti, az alapvető jogok biztosa e tényt jelentésében rögzíti, és azt az éves beszámolójában külön kiemeli. Vajdácska Község Önkormányzatának polgármestere tehát a törvényen alapuló válaszadási kötelezettségének, azaz az együttműködéssel kapcsolatos kötelezettségének megalapozott indok nélkül nem tett eleget. Ez azért is súlyos probléma, mert a hozzánk forduló panaszos családja Vajdácskán él, azaz a település is érintett a vizsgált ügyben. A család tagjai a telepfelszámolási program végrehajtásának szabálytalanságai és hiányosságai miatt kerültek kiszolgáltatott helyzetbe, ezzel összefüggésben tehát valóban nem terheli közvetlen felelősség az önkormányzatot, mint ahogy a családot sem.

A Mötv. 13. § (1) bekezdésében felsorolt helyi közügyek, helyben biztosítható közfeladatok körébe tartozó – például a szociális és gyermekjóléti szolgáltatásokra, ellátásokra, a lakás- és helyiséggazdálkodásra vonatkozó – helyi önkormányzati feladatok ellátása során azonban a helyi szabályozás keretei között az érintett család számára is biztosítani kell a szükséges ellátásokat, szolgáltatásokat.

Az alapvető jogok biztosának és biztoshelyetteseinek feladatellátásához rendelt lehetséges vizsgálati módszereket az idézett jogszabályhelyek egyértelműen és kétséget kizáróan meghatározzák. Ezeknek az eljárási szabályoknak a gyakorlati érvényesülése teszi lehetővé, hogy feladat- és hatáskörünket el tudjuk látni. Amennyiben a megkeresett szerv a törvény által szabályozott formalizált eljárási szabályok alapján kiadott megkeresésre nem válaszol, akadályozza az Alaptörvényben meghatározott feladatunk ellátását, továbbá lehetetlenné válik, vagy jelentősen megnehezül az adott üggyel összefüggő körülmények felderítése és az annak eredményétől függő intézkedések megtétele.

*Mindezek alapján megállapítjuk, hogy megkereséseink teljesítésének elmaradása akadályt jelentett a vizsgálatunk folytatásában, továbbá korlátozott bennünket az alkotmányos jogkörünk gyakorlásában, ezáltal a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő sérelmet okozott.*

**Intézkedés**

A jelentésünkben megállapított, alapvető joggal összefüggő visszásság jövőbeni megelőzése érdekében,

1. az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkérjük Vajdácska Község Önkormányzatának polgármesterét, hogy nyújtson részletes tájékoztatást a 2015. szeptember 15-én és a 2016. február 5-én kiküldött megkereséseinkben foglaltakról, és a továbbiakban az esetleges jövőbeni megkereséseinknek a törvényben előírtak szerint tegyen eleget.

2. az Ajbt. 31. §-a alapján felkérjük a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatalt vezető kormánymegbízottat, hogy a rendelkezésére álló eszközökkel élve intézkedjen annak érdekében, hogy az alapvető jogok biztosa és biztoshelyettesei megkereséseinek a vizsgált, valamint valamennyi Borsod-Abaúj-Zemplén megyében működő helyi önkormányzat határidőben és teljes körűen tegyen eleget.

Budapest, 2016. május

Székely László sk. Szalayné Sándor Erzsébet sk.

**Az alapvető jogok biztosa**
**mint OPCAT nemzeti megelőző mechanizmus**
**Jelentése**
**az AJB-1603/2016. számú ügyben**

Előadó: dr. Rostás Rita
dr. Fliegauf Gergely
dr. Gilányi Eszter
dr. Gurbai Sándor
dr. Győrffy Zsuzsanna
dr. Izsák Gábor
dr. Izsó Krisztina
dr. Sárközy István
dr. Szalayné dr. Sándor Erzsébet
dr. Török Tamás

## 1. 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) „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".[1] A Jegyzőkönyv 3. cikke szerint 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".

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 2. § (6) bekezdése értelmében 2015. január 1-jétől az alapvető jogok biztosa látja el a Jegyzőkönyv 3. cikke szerinti nemzeti megelőző mechanizmus (a továbbiakban: NMM) feladatait, melynek teljesítése során a fogvatartási helyeken a szabadságuktól megfosztott személyekkel való bánásmódot panasz vagy beadvány hiányában is rendszeresen vizsgálja.[2]

### 1.1. A látogatás helyszínének kiválasztása

Az Ajbt. 1. § (2) bekezdés értelmében „az alapvető jogok biztosa tevékenysége során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít a) a gyermekek … valamint d) a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok jogainak a védelmére", így az NMM kiemelt figyelmet szentelt az 1991. évi LXIV. törvénnyel kihirdetett, a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezményben foglalt rendelkezések és az egyezménnyel kapcsolatos iránymutatások megvalósulásának ellenőrzésére. A gyermekek életkorából, valamint alacsony szintű jog- és érdekérvényesítési képességéből adódó kiszolgáltatottsága fokozottan érvényesül abban az esetben, ha fejlődésüket a családjuk nem képes megfelelő módon biztosítani, így nevelésükről a gyermekvédelmi szakellátás keretében az állam gondoskodik. Az utóvizsgálat jellegű látogatás helyszínéül választott Cseppkő Gyermekotthonban (a továbbiakban: Otthon) (1025 Budapest, Cseppkő u. 74.) normál- és különleges szükségletű szakellátásba vett gyermekek élnek integráltan. Az Otthon működését már több esetben vizsgálta az alapvető jogok biztosa. Az egyes nevelők, otthonvezetők bánásmódját sérelmező panaszok alapján indult vizsgálatok[3] mellett, az Otthon hivatalból indított átfogó[4] és utóvizsgálat[5] helyszíne is volt 2011-ben.

---

[1] Jegyzőkönyv 1. cikk.
[2] Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 39/A. § és 39/B. § (1) bekezdés.
[3] OBH 3804/2009., AJB-3540/2011. számú jelentések.
[4] AJB-316/2011. számú jelentés.

### 1.2. A nemzeti megelőző mechanizmus hatásköre

A Jegyzőkönyv alkalmazásában szabadságelvonást jelent valamely személy elhelyezése „olyan állami vagy magántulajdonú, őrizetbe vételi környezetben, amelyet az illető valamilyen bírói, közigazgatási vagy más hatóság utasítására önként nem hagyhat el."[6] Az otthont nyújtó intézményekben való azonnali elhelyezést a gyámhatóság vagy más beutaló szerv fellebbezésre tekintet nélkül végrehajtható határozatával ideiglenes jelleggel biztosítja olyan esetekben, ha a gyermek felügyelet nélkül maradt, vagy testi, értelmi, érzelmi és erkölcsi fejlődését családi környezete vagy önmaga súlyosan veszélyezteti.[7]. Ezen túlmenően a gyámhatóság a gondozási hely megjelölésével, határozatával a gyermeket nevelésbe veszi, ha úgy ítéli meg, hogy a család számára az alapellátás keretében biztosított szolgáltatásokkal, és a védelembe vétellel nem lehetett megszüntetni a gyermek veszélyeztetését.[8] Ha a gyermek a kijelölt gondozási helyéről engedély nélkül eltávozik, vagy oda a számára előírt időpontban nem tér vissza, az ellátást nyújtónak intézkednie kell. Tizennégy éven aluli, vagy betegsége, fogyatékossága miatt magáról gondoskodni nem tudó gyermek esetében haladéktalanul, egyéb esetben 24 órán belül meg kell keresnie az illetékes rendőri szervet az engedély nélkül távol lévő gyermek felkutatása érdekében.[9] Mindezek alapján az Otthon olyan hely, ahol valamely hatóság – a gyámhatóság – embereket foszt meg a személyes szabadságuktól, vagyis a Jegyzőkönyv 4. cikke szerinti fogvatartási hely.

### 1.3. Az érintett alapvető jogok

- *A jogállamiság elve:* „Magyarország független, demokratikus jogállam." [Alaptörvény B) cikk];
- *A kínzás, embertelen, megalázó bánásmód vagy büntetés tilalma:* „Senkit nem lehet kínzásnak, embertelen, megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek alávetni, valamint szolgaságban tartani." [Alaptörvény III. cikk (1) bekezdés];
- *A szabadsághoz való jog:* „Mindenkinek joga van a szabadsághoz és a személyes biztonsághoz. Senkit nem lehet szabadságától másként, mint törvényben meghatározott okokból és törvényben meghatározott eljárás alapján megfosztani…" [Alaptörvény IV. cikk ];
- *A magánélet tiszteletben tartásához valamint a személyes adatok védelméhez való jog:* „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy magán- és családi életét, otthonát, kapcsolattartását és jó hírnevét tiszteletben tartsák. Mindenkinek joga van személyes adatai védelméhez…" [Alaptörvény VI. cikk (1), (2) 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 … oktatással … biztosítja. [Alaptörvény XI. cikk (1), (2) bekezdés];
- *A tulajdonhoz való jog*: „Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez." [XIII. cikk];
- *A hátrányos megkülönböztetés tilalma és az esélyegyenlőség biztosítása*: „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. … Magyarország az esélyegyenlőség és a társadalmi felzárkózás megvalósulását külön intézkedésekkel segíti. Magyarország külön intézkedésekkel védi a családokat, a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket." [Alaptörvény XV. cikk (2), (4) és (5) bekezdés];

---

[5] AJB-457/2011. számú jelentés.

[6] Jegyzőkönyv 4. cikk 2. pont.

[7] Vö.: A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény 72. § (1) bekezdés.

[8] Vö.: A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény 78. § (1) és (2) bekezdés; *149/1997. (IX. 10.) Korm. rendelet* a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról 102. §.

[9] A személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti, gyermekvédelmi intézmények, valamint személyek szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 15/1998 (IV.30.) NM rendelet 86. § (1) és (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].

### 1.4. Az alkalmazott nemzeti és nemzetközi jogforrások

– *Magyarország Alaptörvénye*;
– *2011. évi CXI. törvény* az alapvető jogok biztosáról (a továbbiakban: Ajbt.);
– A kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés elleni egyezmény fakultatív jegyzőkönyve (kihirdette a *2011. évi CXLIII. törvény*) (a továbbiakban: Jegyzőkönyv)
– *2013. évi V. törvény* a Polgári Törvénykönyvről (a továbbiakban: Ptk.)
– *2011. évi CXII. törvény* az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról (a továbbiakban: Infotv.)
– *2007. évi XCII. törvény* a Fogyatékossággal élő személyek jogairól szóló egyezmény és az ahhoz kapcsolódó Fakultatív Jegyzőkönyv kihirdetéséről (a továbbiakban: CRPD);
–*1999. évi XLII. törvény* a nemdohányzók védelméről és a dohánytermékek fogyasztásának forgalmazásának egyes szabályairól (a továbbiakban: nemdohányzó tv.)
– *1998. évi XXVI. törvény* a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról (a továbbiakban: Fot.)
– *1997. évi XXXI. törvény* a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról (a továbbiakban: Gyvt.)
–*1997. évi CLIV. törvény* az egészségügyről (a továbbiakban: Eütv.)
– *1991. évi LXIV. törvénnyel* kihirdetett, a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt egyezmény (a továbbiakban: Gyermekjogi Egyezmény)
– *214/2012. (VII. 30.) Korm. rendelet* az Országos Betegjogi, Ellátottjogi, Gyermekjogi és Dokumentációs Központról (a továbbiakban: OBDK rendelet)
– *149/1997. (IX. 10.) Korm. rendelet* a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról (a továbbiakban: Gyer.)
– *37/2014 (IV. 30.) EMMI rendelet* a közétkeztetésre vonatkozó táplálkozás-egészségügyi előírásokról (a továbbiakban: EMMI rendelet)
– *9/2000. (VIII.4.) SzCsM rendelet* a személyes gondoskodást végző személyek továbbképzésről és a szociális szakvizsgáról (a továbbiakban: SzCsM 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)
– A kínzás és embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmód megelőzésére alakult Európai Bizottság sztenderdjei. CPT/Inf/E (2002) 1 – Rev. 2015 (a továbbiakban: CPT sztenderdek)
– Guidelines on national preventive mechanisms, UN CAT/OP/12/5
– Az ENSZ Közgyűlése által elfogadott A/RES/64/142 sz. határozat az alternatív gondoskodásban lévő gyermekekre vonatkozó útmutatóról

### 1.5. A látogatás módszere

#### 1.5.1. A Jegyzőkönyv alapján

A Jegyzőkönyv 4. cikke értelmében az államnak az NMM 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 Jegyzőkönyv 20. cikke alapján „annak érdekében, hogy a nemzeti megelőző mechanizmusok eleget tehessenek megbízatásuknak, a részes államok az alábbiakat vállalják:

a) hozzáférést biztosítanak valamennyi információhoz a szabadságuktól megfosztott személyek számáról a 4. cikk szerinti fogvatartási helyeken, valamint a fogvatartási helyek számáról és földrajzi helyéről;

b) hozzáférést biztosítanak valamennyi információhoz az említett személyekkel való bánásmódról, valamint fogva tartásuk körülményeiről;

c) hozzáférést biztosítanak valamennyi fogvatartási helyhez, azok létesítményeihez és helyiségeihez;

d) lehetővé teszik a szabadságuktól megfosztott személyek és minden más olyan személy tanúk nélküli, személyes vagy – szükség szerint – tolmácsolással biztosított magánmeghallgatását, aki a nemzeti megelőző mechanizmus véleménye szerint érdemi információval szolgálhat;

e) lehetővé teszik, hogy a mechanizmus szabadon kiválassza a felkeresni kívánt helyeket és a meghallgatni kívánt személyeket.

#### 1.5.2. Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény

Az alapvető jogok biztosa „a vizsgálat során adatokat, felvilágosítást és iratmásolatokat kérhet a vizsgált hatóságtól a fogvatartási helyek számáról és földrajzi helyéről, valamint a fogvatartási helyeken lévő, szabadságuktól megfosztott személyek számáról, a velük való bánásmódról és fogva tartásuk körülményeiről."[10]

A helyszíni ellenőrzés során az alapvető jogok biztosa

a) a fogvatartási helyekre és a vizsgált hatóság egyéb helyiségeibe korlátozás nélkül beléphet,

b) 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 betekinthet, azokról kivonatot és másolatot készíthet,

c) a vizsgált hatóság munkatársát és a szabadságától megfosztott személyt is beleértve bármely ott tartózkodó személyt meghallgathat.[11]

„Az alapvető jogok biztosa vizsgálatainak lefolytatása, illetve a vizsgálat megtervezése érdekében a vizsgált hatóság, a vizsgált hatóság vezetője, a vizsgált hatóság felügyeleti szervének vezetője … valamint a vizsgált hatóság munkatársa az alapvető jogok biztosával együttműködik."[12]

Az NMM feladatainak teljesítése körében az alapvető jogok biztosa személyesen és az általa felhatalmazott munkatársai útján is eljárhat, a jogszabály által biztosított jogosultságok a felhatalmazása alapján eljáró munkatársait is megilletik, illetve az együttműködési kötelezettség velük szemben is fennáll.[13]

Az alapvető jogok biztosának a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó helyettese figyelemmel kíséri a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak érvényesülését, közreműködik az alapvető jogok biztosának vizsgálatában.[14]

---

[10] Ajbt. 39/B. § (2) bekezdés.
[11] Ajbt. 39/B. § (3) bekezdés.
[12] Ajbt. 25. § (1) bekezdés.
[13] Vö.: Ajbt. 39/D. § (1) bekezdés.
[14] Vö.: Ajbt. 3. § (2) bekezdés.

### 1.5.3. A látogatás alkalmával a helyszínen alkalmazott módszerek

Az előre be nem jelentett látogatás[15] résztvevői a következő módszereket alkalmazták:

- helyszíni iratbetekintés, másolatok, fényképek készítése, dokumentumok bekérése;
- az elhelyezés körülményeinek megtekintése („intézménybejárás"), mérések és fotók készítése az alábbi fókuszpontokkal:
  - az épületek, helyiségek, udvar állapota;
  - az élelmezés mennyisége és minősége;
  - az egészségügyi, mentálhigiénés ellátás; személyes higiéné feltételei;
  - az egyes otthonok közötti átjárhatóság;
- előzetesen összeállított kérdéssorok alapján interjúk készítése bizalmas körülmények között egyénileg vagy csoportosan az Otthonban tartózkodó gyermekekkel, az intézmény vezetőivel és munkatársaival, az intézmény területén tartózkodó felnőttekkel;
- a gyermekek és az Otthon munkatársai viselkedésének megfigyelése.

A meghallgatások és megfigyelések a következő kérdések köré csoportosultak:

- bánásmód általában, azon belül:
  - a bekerülést követő időszak különös szabályai;
  - a konfliktuskezelés és fegyelmezés;
  - a személyes szabadság korlátozása;
- foglalkoztatás, oktatás;
- kapcsolattartás:
  - a vér szerinti családtagokkal:
    - az Otthonban élő testvérekkel,
    - az Otthonon kívül élő családtagokkal;
  - a gyermekvédelmi gyámokkal;
- a hazagondozás, örökbefogadás előkészítése;
- a panaszkezelés.

A látogatás során az NMM a 137 engedélyezett férőhelyen lévő 111 gyermek és fiatal felnőtt elhelyezésének és ellátásának körülményeit megvizsgálta. Meghallgatott 97 személyt az alábbi megoszlásban:

- 57 ellátottat, köztük 3 utógondozói ellátásban részesülő fiatal felnőttet;
- az intézmény 31 munkatársát: a vezetőség tagjait, a csoportokhoz beosztott munkatársakat, a programszervezőket;
- 9 „külsőst": óvodai alkalmazottakat, gyermekvédelmi gyámokat, portaszolgálatot teljesítőket, önkéntes vagy alapítvány által támogatott munkát végzőket.

## 1.6. A látogatás időpontja

2016. március 1–2., április 26.

## 1.7. A látogatás résztvevői

| | |
|---|---|
| A látogatás vezetője: | dr. Rostás Rita pszichológus főreferens |
| A látogatás résztvevői: | dr. Szalayné dr. Sándor Erzsébet az alapvető jogok biztosának Magyar-országon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó helyettese (2. nap)<br>dr. Török Tamás a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyettes titkárságának vezetője (2. nap)<br>dr. Fliegauf Gergely OPCAT NMM Főosztály vezetője (2-3. nap)<br>dr. Gilányi Eszter pszichológus, jogász főreferens (3. nap)<br>dr. Gurbai Sándor jogi főreferens (1. nap)<br>dr. Győrffy Zsuzsanna jogi főreferens (2. nap)<br>dr. Izsák Gábor jogi főreferens<br>dr. Izsó Krisztina jogi főreferens<br>dr. Sárközy István jogi főreferens (3. nap) |

[15] Lásd: Guidelines on national preventive mechanisms, United Nations 25. p.

## 2. A tényállás és megállapítások

### 2.1. Az intézmény alapadatai, hatósági ellenőrzések

Az 1964-ben kifejezetten gyermekotthon céljára tervezett intézmény Budán, zöldövezetben, 57 ezer $m^2$-es területen található. 2004-ben alakították ki a ma is működő három otthonegységet, valamint az intézményi óvodát. A Cseppkő Óvoda 2012. december 30-a óta az Otthontól különválva, önálló fővárosi intézményként látja el feladatát.

Az Otthon Alapító Okirata szerint az intézmény székhelyén, a vizsgált helyszínen ideiglenes hatállyal elhelyezett, átmeneti és tartós nevelésbe vett kiskorúak gyermekotthoni, illetve integráltan különleges gyermekotthoni ellátása valamint utógondozói ellátás[16] folyik. Az alapító és irányító szerv az Emberi Erőforrások Minisztériuma, a középirányító és fenntartó szerv a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság. A Budapest Főváros Kormányhivatala Szociális és Gyámhivatala (a továbbiakban: Gyámhivatal) 2013. április 8-tól hatályos határozatai alapján az Otthon I. II. III. számú gyermekotthoni egységei külön gondozási helynek minősülő, önálló szakmai egységek, egyaránt 40 férőhelyesek, és mindhárom egységben engedélyezett az otthont nyújtó – gyermekotthoni és különleges szükségletű gyermekek integrált – és az utógondozói ellátás is. Az utógondozói ellátottak egy része a központi épülettől távolabb, az önálló bejárattal rendelkező, 1990-ben épült 3 szintes, 17 férőhelyes garzonházban él. Az Otthon a hozzátartozó nevelőszülői hálózat nélkül 120+17=137 engedélyezett férőhellyel rendelkezik. Ezzel napjainkra – a nagy létszámú ellátó helyek kitagolásának[17] megkezdése után – Magyarország öt legnagyobb férőhelyszámú gyermekotthona közé tartozik.

2016. április 26-án az Otthonban 137 engedélyezett férőhelyen 111 gyermek és fiatal felnőtt ellátásáról gondoskodtak, vagyis 81%-os volt a kihasználtság. A 22 utógondozói ellátott közül 11 fiatal felnőtt a többiektől elkülönülve, a garzonházban élt, 6 fiatal felnőtt az Otthonon belül alkotott önálló csoportot, közülük négyen korábban kísérő nélküli kiskorúként[18] kerültek a szakellátásba. A további 5 fiatal felnőtt a kiskorúakkal vegyesen volt elhelyezve.

A napi létszám adatok alapján 4 gyermek volt engedély nélkül távol, és további 2 gyermek gyámi engedéllyel a családjánál tartózkodott.

A 2014. április 23-án a nevelőtestület által elfogadott szakmai programok szerint „szakmai egységenként egy-egy speciális csoport került kialakításra. Két fiú és egy lány speciális csoport. A három csoportban 24 fő speciális ellátást igénylő gyermek elhelyezésére van lehetőség."[19] Az Otthon a speciális csoportokon túl „a szakmai egységekben integráltan is gondoskodást … kíván nyújtani a … a speciális szükséglettel bíró nevelésbe vett kiskorúaknak."[20] A házirend is azt tartalmazza, hogy „alaptevékenységként biztosítja … a nevelésbe vett kiskorúak különleges és speciális ellátását."[21] A szakmai programok fenntartói jóváhagyása hiányzik.

Az Otthon Alapító Okirata, a Szervezeti és Működési Szabályzata (a továbbiakban: SZMSZ) és a Gyámhivatal határozatai speciális szükségletű gyermekek ellátását nem engedélyezik.

---

[16] „Az utógondozói ellátás keretében kell lakhatást és szükség szerint további ellátást biztosítani azon nevelésbe vételből kikerült fiatal felnőttnek, akinek utógondozói ellátását a gyámhatóság elrendelte." Gyvt. 53. § (4) bekezdés „Az utógondozói ellátást … a gyermekotthon, az utógondozó otthon … biztosítja." Gyvt. 53/A (2) bekezdés.

[17] Vö.: „A gyermekvédelmi bentlakásos intézmények férőhelyeinek kiváltása ugyanakkor már az 1990-es évek közepétől tart, … már csak néhány azon gyermekotthonok száma, amelyek még kiváltás előtt állnak." Emberi Erőforrás Fejlesztési Operatív Program (EFOP) az Európai Bizottság által elfogadott verzió 2014-2020 Forrás: http://nhit.hu/dokumentum/115/EFOP.pdf; 2016. április 28-án megjelent az EFOP 2.1.1-16 kódszámú „gyermekotthonok kiváltása, gyermekotthonok korszerűsítése, hiányzó gyermekotthoni kapacitások létrehozása" című konstrukció.

[18] A kísérő nélküliek kiskorúak kapcsán lásd a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény 2. § f) pontját, valamint a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény 2. § e) pontját.

[19] Cseppkő Gyermekotthon I., II., és III. számú gyermekotthoni egységének szakmai programja 3-3. oldal (A szakmai programok szövege a 33. oldalig azonos, mindhárom programban I. (!) otthon szerepel).

[20] Szakmai programok 4. oldal.

[21] A Cseppkő Gyermekotthon Házirendje 1. oldal .

A Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság Fővárosi Kirendeltsége által végzett éves fenntartói ellenőrzés szerint „jó színvonalú szakmai munka" folyik az Otthonban, mindössze az adminisztráció vezetésében találtak némi hiányosságot.[22]

Budapest Főváros Kormányhivatala a 2015-ös évben az Otthonban kétszer végzett ellenőrzést. A májusi ellenőrzés tárgya az intézmény és a gyermekvédelmi gyámok közötti együttműködés volt. November 30-án bejelentett hatósági ellenőrzést végeztek. A látogatás idejéig Budapest Főváros Kormányhivatalától nem érkezett az Otthonba írásos visszajelzés az ellenőrzésről, azt a szóbeli tájékoztatást adták, hogy az intézmény a jogszabályoknak megfelelően működik.

*A szakmai programok fenntartói jóváhagyásának elmaradása, továbbá a szakmai programban valamint a házirendben rögzített (speciális csoportok kialakítása, speciális ellátás nyújtása) és az engedélyezett (normál és különleges szükségletű gyermekek nevelése, gondozása, utógondozói ellátás biztosítása) ellátási formák közötti összhang hiánya veszélyezteti a gyermekeknek az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésében biztosított, a megfelelő szellemi fejlődésükhöz szükséges védelemhez és gondoskodáshoz való jognak az érvényesülését.*

## 2.2. Az NMM munkájának akadályoztatása

Az igazgató a kétnaposra tervezett látogatás első napján, a helyszíni vizsgálattal kapcsolatos ellenérzésének adott hangot. Az igazgató sérelmezte, hogy az alapvető jogok biztosa az Otthonról szóló korábbi jelentéseiben[23] elmarasztaló megállapításokat tett, amelyek nyomán romlott az intézmény megítélése.

A látogatás második napján a látogatócsoporthoz csatlakozott az alapvető jogok biztosának a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó helyettese, és titkárságának vezetője, valamint az OPCAT NMM Főosztály vezetője. A második nap délelőtt a látogatócsoport 3 tagja az Otthon általános igazgatóhelyettesével készített interjút, melyet az igazgató megszakított, és külön megbeszélést folytatott a helyettesével, majd vitatta, hogy az Otthon fogvatartási hely lenne. A félbeszakítás miatt csak közel egy óra elteltével lehetett folytatni az interjút.

A látogatás második napján a látogatócsoport valamennyi tagja tapasztalta, hogy feladatainak ellátása akadályba ütközik:

- Az ügyeletes nevelő a gyerekeket külső játszótérre vitte annak ellenére, hogy előzetesen egyeztetett vele a látogatócsoport egyik tagja arról, hogy rövidesen felkeresi őket interjúkészítés miatt.
- Egy gyermek állítása szerint az Otthon egyik munkatársa azt mondta neki, az ombudsman azért van itt, hogy *„kiküldje őket a specibe"*.
- Az iskolákból a gyermekek jelentős részét egyenest külső programra vitték.
- Annak a néhány gyermeknek, aki az Otthonba visszatért az iskolából *„főnöki utasításra"* azonnal el kellett mennie a Millenárison lévő űrkiállításra. Több gyermek egymástól függetlenül, egybehangzóan állította, korábban nem volt tudomásuk arról, hogy ezen a programon kötelező részt venniük. A beérkező gyermekek interjúzását, a kiállításra történő indulásra hivatkozva, az Otthon munkatársai megakadályozták.

A Szabadidős hírlevél szerint 15.30-kor kellett volna indulnia 22 gyermeknek 2 kísérővel a „Gateway to Space" űrkiállításra. A látogatás napjának másik programjára a hírlevél alapján 17 órás indulás volt tervezve 5 gyermeknek 1 kísérővel, mindezek nem indokolják az Otthon teljes kiüresedését.

A látogatás befejezésekor az NMM és az Otthon jelenlévő munkatársai között folytatott megbeszélés során az igazgató ismételten a korábbi ombudsmani vizsgálatok negatív következményeire hívta fel a figyelmet, és kétségbe vonta azok hitelességét.

[22] A Szociális és gyermekvédelmi Főigazgatóság Fővárosi Kirendeltségének 182-58/2015 iktatószámú 2015. júl. 7-én kelt ellenőrzési jegyzőkönyv.

[23] AJB-316/2011; AJB-457/2011; AJB-3540/2011

Az említett akadályoztatások miatt az NMM 2016. április 26-án egy újabb, eredetileg nem tervezett, előre be nem jelentett látogatás keretében hallgatta meg az ellátott gyermekeket. Ekkor az egyik gyermek a korábbi látogatásra visszaemlékezve megemlítette, hogy aznap bombariadó miatt kellett elhagyniuk az Otthon területét. Többen azt mesélték, hogy az űrkiállításra nem is mentek be, egy játszótéren töltötték az időt.

Az ellátott gyermekek és a szakmai munkatársak távolléte miatt a helyszíni ellenőrzés során az NMM nem gyakorolhatta az Ajbt. 39/B. § (3) bekezdés c) pontjában biztosított hatáskörét, mely szerint „*a vizsgált hatóság munkatársát és a szabadságától megfosztott személyt is beleértve bármely ott tartózkodó személyt meghallgathat.*"

Az Alaptörvény 30. cikk (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa alapjogvédelmi tevékenységet lát el. A 30. cikk (2) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosa az alapvető jogokkal kapcsolatban tudomására jutott visszásságokat kivizsgálja vagy kivizsgáltatja, orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményez, hivatalból eljárást indít.[24] Annak érdekében, hogy az alapvető jogok biztosa alapjogvédelmi tevékenységét elláthassa, valamennyi vizsgált intézmény vezetőjét és munkatársait, valamint a vizsgált intézmény felügyeleti szervének vezetőjét együttműködési kötelezettség terheli.[25]

*A látogatócsoport munkájának akadályozásával az Otthon vezetője nem tett eleget az Ajbt. 25. §-a szerinti együttműködési kötelezettségének. Az együttműködési kötelezettség elmulasztása akadályozta az alapjogvédelmi feladataim ellátását, ezért az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében rögzített jogállamiság részét képező jogbiztonság elvével összefüggő visszásságot okoz.*

A fentieken túlmenően azzal, hogy az igazgató a látogatócsoport tagjaival beszélni szándékozó gyermekek speciális otthonba történő áthelyezését helyezte kilátásba, szintén akadályozta az NMM munkáját. A köztudatban a speciális gyermekotthon az otthont nyújtó ellátások legzártabb formája, melyben jogszabály nyújt lehetőséget a gyermekek személyes szabadságának korlátozására.[26] Emiatt az ezzel való fenyegetés félelmet keltett, illetve szorongást kelthet a gyermekekben, *ami az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdésében biztosított testi és lelki egészséghez való joggal összefüggő visszásságot okozott, így veszélyeztetette az Alaptörvény a III. cikk (1) bekezdésben deklarált embertelen, megalázó bánásmód vagy büntetés tilalmának érvényesülését.*

A fenyegetésnek és az NMM látogatási céljának az összekapcsolása megnehezítette a bizalmas meghallgatási légkör kialakítását. A gyermekek távolléte megakadályozta, hogy a látogatás során a gyermekvédelmi szakellátásban részesülők információkat osszanak meg, szükség esetén panaszkodjanak az ellátásuk körülményeivel, a velük való bánásmóddal kapcsolatosan. Fiatalkorúak esetében a személyes meghallgatás lehetőségének biztosítása különösen hangsúlyos, mert életkoruk, valamint alacsony szintű jog- és érdekérvényesítési képességük miatt fokozottan kiszolgáltatott a helyzetük. *A gyermekek szabad meghallgatásának megakadályozása az Alaptörvény XXV. cikkében nevesített panaszjog érvényesülését is veszélyeztetette.*

### 2.3. Az ellátottak köre, a befogadás módja, szakellátásban töltött idejük

A befogadási eljárás már az Otthonba érkezés előtt megkezdődik. A vezetőség előzetesen megismerkedik az érkező gyermekkel és iratanyagával, eldönti a rendelkezésre álló szabad férőhelyeket figyelembe véve, hogy melyik csoportba tudja őt elhelyezni. Az Otthonban a gyermekek a véglegesnek szánt csoportjukba kerülnek. Nevelőik körbevezetik őket az intézményben, ismertetik a napirendet, igyekeznek elősegíteni a beilleszkedésüket. A befogadást követően a gyermekek a gyámhatósági határozatoknak megfelelően tarthatnak kapcsolatot hozzátartozóikkal. Az egyik munkatárs hangsúlyozta, hogy amíg a gyermek nem kezd el magától mesélni, ők nem kérdezgetik. Bár érezhető a megközelítésben a jó szándék, az NMM szakmai álláspontja szerint ez a várakozó hozzáállás a traumatizált gyermek magába fordulását, bezárkózását eredményezheti.

[24] Vö.: Ajbt. 18. § (4) bekezdés.
[25] Vö.: Ajbt. 25. § (1) bekezdés.
[26] Gyvt. 81/A. és 81/B. §.

Az Otthonban jellemző a testvérek magas száma. A vezetőség állítása szerint gyakori, hogy a szakellátás helyéül éppen azért kerül erre az Otthonra a választás, mert így lehet biztosítani a többtagú „testvérsorok" együttes elhelyezését. Ugyanakkor a gyermekek és a szakmai dolgozók egyaránt is beszámoltak arról, hogy elhelyezési (pl. egyedüli lány lenne az adott csoportban) vagy egyéb körülmények (pl. a testvérek konfliktusos érzelmi kapcsolata, az egyik testvér normaszegő viselkedése) miatt gyakori, hogy a testvérek nem azonos csoportba, sőt esetenként nem is ugyanabba az egységbe kerülnek. Több gyermek azt is sérelmezte, hogy testvéreik másik gyermekotthonban élnek, és nem értették, és nem is minden esetben kaptak magyarázatot arra, hogy mi gátolta meg a közös elhelyezésüket.

Az Otthonban gondozott gyermekek etnikai hovatartozásáról nem vezetnek nyilvántartást. Egyes szakmai munkatársak szerint a gyermekek körülbelül fele, mások szerint 70-80%-a lehet roma származású, úgy fogalmaztak *„nincs megkülönböztetés a gyerekek között, ez se nem előny, se nem hátrány, csak tény"*.

Etnikai alapú diszkriminációra utaló jeleket az NMM sem tapasztalt. A rendelkezésre álló egyéni gondozási-nevelési tervek között egyetlen egy volt, mely etnikai hovatartozásra utaló adatot, illetve az abból eredő feladatot – Egyenlő Esély Pályázatra való jelentkezés – is tartalmazott. Ebben az esetben azonban hiányzott a törvényes képviselő hozzájárulása is a különleges adat[27] kezeléséhez, ami az *Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdésében foglalt személyes adatok védelméhez fűződő joggal összefüggésben visszásságot okoz.*

A kiskorúak harmada, 30 gyermek különleges szükségletű[28] volt. A különleges szükséglet megállapítását többek között enyhe fokú értelmi akadályoztatás, sajátos nevelési igény, például emocionális labilitás, beszéd- és/vagy figyelemzavar indokolta.

A Fővárosi Gyermekvédelmi Központ és a Területi Gyermekvédelmi Szakszolgálat Szakértői Bizottságának szakértői véleményei alapján speciális szükségletű[29] gyermeket nem helyeztek el az Otthonba, ennek ellenére volt rá példa, hogy az egyéni gondozási-nevelési tervben az Otthon munkatársai speciális szükséglet fennállásáról írtak.

2015 januárja és a látogatás első napja között 20 gyermek került be az Otthonba, kettő kivételével valamennyien 12 évesnél idősebbek voltak. Óvodáskorú vagy fiatalabb nem volt közöttük. 12 gyermek a családjából, 8 gyermek pedig másik gyermekotthonból érkezett. Bár anyagi okokból nem lehet a gyermeket elszakítani a családjától[30], a bekerülés legfőbb okaként a munkatársak a családok lakhatási gondjait, valamint a család elhanyagoló bánásmódját említették.

Ezen túlmenően a helyben vagy másutt nagykorúvá váló korábbi szakellátottak kérhetik, hogy utógondozói ellátottként az Otthonban élhessenek. [31]

Az alábbi táblázat részletezve tartalmazza az óvodás- és iskoláskorú, illetve fiatal felnőtt ellátottak számát.

1. táblázat **Az Otthon ellátottainak életkori megoszlása 2016. április 26-án**

| Életkor | Az ellátottak száma |
|---|---|
| 3 év alatti | nincs |
| 3-7 éves (óvodás korú) | 6 gyermek |
| 7-12 éves | 31 gyermek |
| 13-18 éves | 53 gyermek |
| nagykorú | 22 fiatal felnőtt |
| **Összesen** | **111 személy** |

A 2016 áprilisában ellátásban részesülő gyermekek és fiatal felnőttek Otthonba kerülése óta eltelt időt a 1. diagram tünteti fel.

[27] A nemzetiséghez tartozásra valamint az egészségi állapotra vonatkozó adat az Infotv. 3.§ 3. pontjának a) és b) pontja szerint különleges adatnak minősül. Az 5. § (2) bekezdés a) pontja szerint különleges adat az érintett írásbeli hozzájárulásával kezelhető.

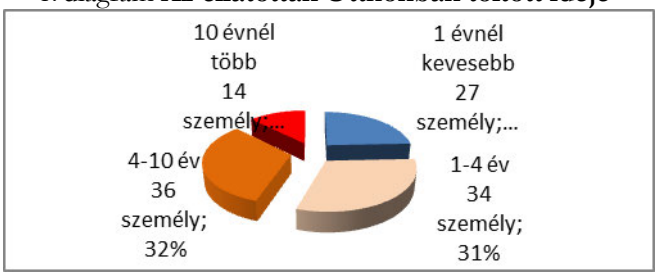
[28] Vö.: Gyvt. 53. § (2) bekezdés aa) pont.

[29] Vö.: Gyvt. 53. § (2) bekezdés b) pont.

[30] Vö.: Gyvt. 7. § (1) bekezdés.

[31] Vö.: Gyvt. 9. § (1) bekezdés k) pont; 92. § (1) bekezdés b) pont.

1. diagram **Az ellátottak Otthonban töltött ideje**




A gyermekek negyede viszonylag rövid ideje, nem egészen egy éve került az Otthonba. A növendékek közel fele már több mint négy éve az Otthonban tartózkodott, sokan életük felét, vagy annak nagy részét itt élték le.

Az Otthonban 2015 januárja óta nem is történt örökbeadás, és a látogatáskor sem volt örökbefogadható gyermek. Bár az Otthon dinamikusan fejlődő saját nevelőszülői hálózattal rendelkezik, a gyermekotthonban gondozott gyermekek esetében kicsi a valószínűsége annak, hogy nevelőszülőkhöz kerüljenek. 2015. 01. 1. és 2016. 02. 29. között mindössze 3 esetben volt erre példa. Nem alakult sokkal jobban a vér szerinti családhoz való visszakerülés sem. A vizsgálat során áttekintett 14 hónap alatt 5 gyermek hazagondozása valósult meg, családba fogadás nem volt. 2015 januárja óta 14 gyermek került másik gyermekotthonba. Többnyire „zártabb", belső iskolával rendelkező, vagy speciális gyermekotthonba helyezés a költözés oka. A gyermekek legnagyobb hányada nagykorúságáig vagy – utógondozói ellátottként – még azon túl is az Otthon lakója marad.

## 2.4. Az elhelyezési körülmények

Az elhelyezési körülményeket meghatározza, hogy ötvenéves az intézmény. A ligetes kertben ötvöződik a múlt és jelen, a nagy fák alatt egymás mellett megtalálhatóak a régi, megkopott játszótéri elemek, a sportpálya, és a viszonylag új, szabadtéri kondicionáló eszközök. A központi épület tipikus XX. századi iskolaépület. A tornateremben a látogatás napján rakták le az új tornaszőnyegeket. Volt könyvtár, üzemelt a konyha, a nagy ebédlő ma már rendezvények lebonyolítására szolgál. A korábbi tantermeket, szertárakat közösségi termekké, a működéshez szükséges irodákká, raktárrá, varrodává, ügyeleti szobává, kapcsolattartási helyiségekké alakították.

A nagy telken 2 sorban helyezkedik el az a 8 pavilon, amely a gyermekek otthonául szolgál. A „C sor" – ahogy az ott dolgozók nevezik – 2-2 kétszintes épülete az I. és II. otthonegységet alkotja. A III. otthonegység a „B sorba" tartozó 4 házból áll, melyből 3 földszintes, egynek a tetőtere is használható. Mindegyik otthonegység 4 csoport számára biztosít életteret. Minden egységben található nevelői szoba saját fürdővel. A gyermekek lakótere tágas, kényelmes, játékokat, könyveket tartalmazó nappaliból, modern konyhasarokból, vizesblokkból és hálókból állt. Meleg víz mindenütt volt. Néhány eredetileg mosdóhelyiség raktárként vagy mosókonyhaként üzemelt. Egyik-másik tisztasága hagyott kívánni valót maga után. A fürdők egy részében beázás-nyom, penészedés látszott, néhány helyütt rozsdás víz folyt a csapból, az otthonosságot a csatornarendszerből visszaáradó szag, illetve a zuhanyrózsák hiánya rontotta. A gyermekek zsúfoltságra, sokáig tartó várakozásra nem panaszkodtak, elegendő illemhely és tisztálkodási lehetőség állt a rendelkezésükre. Megjegyzendő azonban, hogy volt olyan csoport, ahol WC-papír nem volt kitéve, azt a nevelőtől kellett kérniük a gyermekeknek.

Az a gyakorlat, mely elvárja a gyermekektől, hogy jelentsék be a WC használatára vonatkozó igényüket megszégyenítő hatású, ezért veszélyezteti *az Alaptörvény III. cikk (1) bekezdése szerinti megalázó bánásmód tilalmának gyakorlati érvényesülését.*

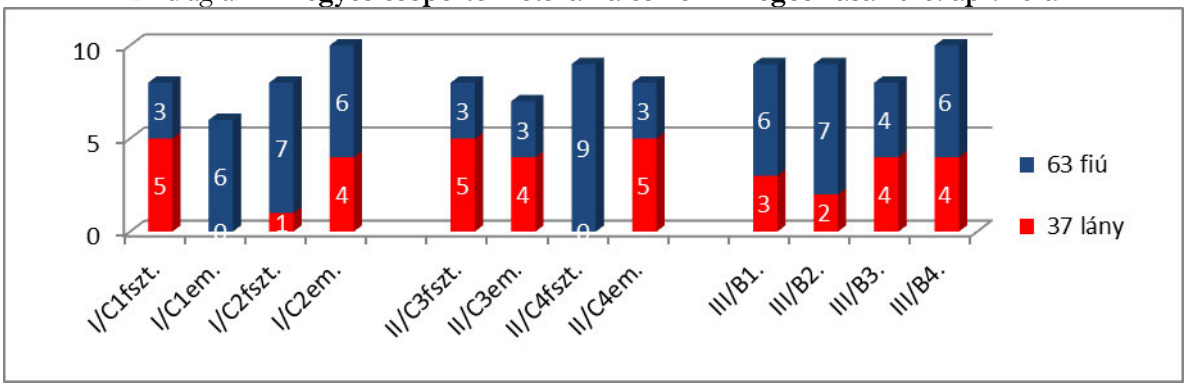
A 8,5-24 $m^2$-es hálószobák egy, két, három vagy négy gyermek számára biztosították az alvási lehetőséget. A csoportoknak az I. és II. otthonban 6-7, míg a III. otthonban 3-5 szoba állt a rendelkezésére. A szobák berendezése, a falak díszítése tükrözte a benne élők hobbijait, árulkodott a sikereikről, vágyaikról.

A gyermekek személyes tárgyaikat, ruháikat külön szekrényekben, polcokon tárolhatják, szobáikban kifüggesztett rajzaik, elkészült puzzle-jaik, elismerő okleveleik további alkotásokra motivál, az eredményes tevékenységek folytatására ösztönző hatású. A szobák egy részében rend fogadta a látogatót, másutt rendetlen volt a környezet, modern és lelakott bútorok egyaránt megtalálhatóak voltak. A rendeltetésszerű igénybevétel mellett a szándékos károkozás következménye is lehet az elhasználódás, az ajtó- illetve kilincshiány, a körbeégett villanykapcsoló. A meghibásodások javítása gyakran hónapokig sem történt meg. Ajtó hiányában a szobák állandóan nyitottak voltak, a hiányzó kilincseknek azonban csak egy része akadályozta meg a szobák becsukását, máskor kifejezetten abból a célból szerelte le a szoba lakója, hogy megakadályozza, hogy tudta és engedélye nélkül mások bemenjenek a szobájába. Másutt ezt úgy oldották meg, hogy életkoruktól függően kulcsot kaptak a gyermekek szobájuk zárásához, így nem kellett ilyen trükkel elérni magántulajdonuk védelmét.

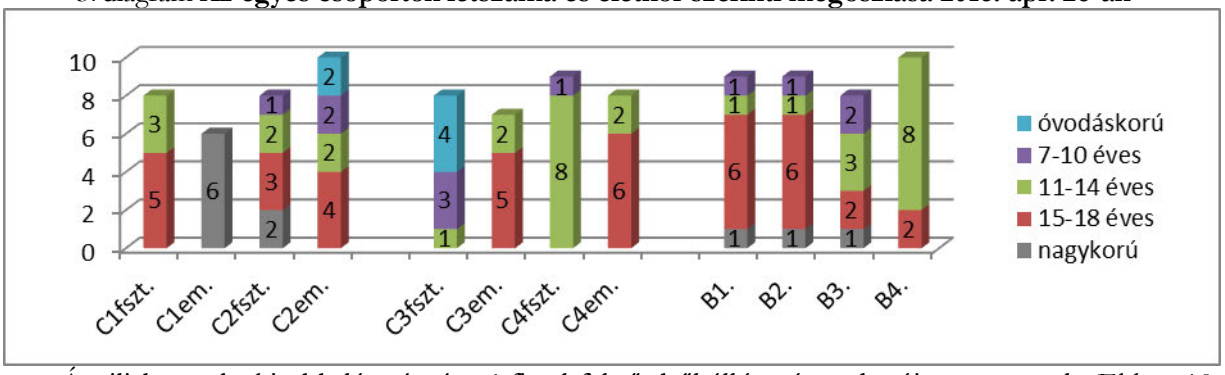
*Az ajtó, illetve kilincs nélküli hálószoba veszélyezteti az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdése szerinti magánélet tiszteletben tartásához való jog gyakorlati érvényesülését.*

A 3 otthonegység csoportjaiban élő 100 gyermek és fiatal felnőtt számát nemi bontásban a 2. diagram, életkor szerinti csoportosításban a 3. diagram mutatja be.

2. diagram **Az egyes csoportok létszáma és nemi megoszlása 2016. ápr. 26-án**




3. diagram **Az egyes csoportok létszáma és életkor szerinti megoszlása 2016. ápr. 26-án**




Áprilisban a legkisebb létszámú a 6 fiatal felnőttből álló utógondozói csoport volt. Ekkor 10 gyermeknél több nem volt egy csoportban, márciusban volt egy 11 fős csoport is. Az utógondozói ellátottak csoportjával (C1em.) együtt két homogén fiú csoport volt, a többiben vegyesen voltak elhelyezve nemük, életkoruk és szükségletük szempontjából is a gyermekek. A C1em. kivételével (ahol csak fiatal felnőttek élnek) valamennyi csoportban található volt legalább egy különleges szükségletű gyermek. Egyes munkatársak kiemelték, hogy bár tisztában vannak az integrált elhelyezés követelményével és annak bizonyos előnyeivel, úgy tapasztalták, hogy minél homogénebb a csoport, annál könnyebb bánni a gyermekekkel. A homogenizálás irányába mutató törekvés érvényesülését jelzi a C1fszt-i csoport létrehozása, ahova a nehezebben kezelhető, problémás, gyerekeket gyűjtötték össze (részletesebben a 2.8. fejezet foglalkozik velük). Egyes vélemények szerint a B4-es csoportba kerülés feltétele a jó magaviselet.

Bár a három otthonegységben található férőhelyek száma egyként nem haladja meg a negyvenet, azok közös telken találhatóak. Az adminisztratív úton elkülönített otthonegységek azonos ingatlanon működnek, vagyis az ellátott gyermekek ténylegesen egy 120 férőhelyes intézményben élnek. Valódi kitagolás hiányában nem érvényesül a Gyvt. 59. § (1) bekezdésének azon követelménye, amely szerint a *„gyermekotthon legalább 12, de legfeljebb 48 – önálló lakóegységben elhelyezett – gyermek otthont nyújtó ellátását biztosítja”*.

A magas férőhelyszám veszélyezteti az Otthonban ténylegesen ellátott, illetve gondozott gyermekeknek *az Alaptörvény XVI. cikkének (1) bekezdésében biztosított, megfelelő szintű fejlődéshez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz való jogának érvényesülését.*

## 2.5. Személyi feltételek

A látogatáskor az Otthonban 97 alkalmazott látta el a szakmai feladatokat, az SZMSZ szerint 81 szakellátói létszám van engedélyezve. Az igazgató 2010 októbere óta vezeti az intézményt, két, egy általános és egy szakmai igazgatóhelyettes segíti a munkáját. Azonban az intézménynél létesíthető feladatkörökben nem szerepel az általános igazgatóhelyettesi státusz, és a szervezeti diagram sem tartalmazott ilyen munkakört. Nem volt engedélyezve a tehetséggondozást segítő programszervezők munkaköre sem. Az NMM az utóbbiak alkalmazását követendő példának látja, mert fontos szerepük van a szabadidős tevékenységek szervezésében.

A látogatáskor a három gyermekotthoni részlegben az alábbiak szerint alakultak a gyermekek ellátásának személyi feltételei.

2. táblázat **A gyermekotthoni egységekhez tartozó munkakörök, és a betöltő munkatársak végzettsége csoportonként 2016. április 26-án**

| Egység Csoport | Munkakör | A munkakört betöltő munkatársak végzettsége |
|---|---|---|
| **I.** | 1 otthonvezető | művelődésszervező |
| | 1 pszichológus | pszichológus |
| | 1+1* fejlesztő pedagógus | 1 testnevelő; 1 érettségi nyilatkozattal** (GYES) |
| I/C1/fszt. | 2 nevelő | 1 szociális munkás; 1 szociális szervező |
| | 5 gyermekfelügyelő | 1 pedagógiai asszisztens; 1 dajka; 3 érettségi** |
| I/C1/em. | 2+1* nevelő | 1 politikai oktatás pedagógiája; 1 pedagógia szakos nevelőtanár; 1 szabad bölcsész (GYES) |
| | 4 gyermekfelügyelő | 1 népijáték és kismesterségek oktatója; 1 óvodai dajka; 2 érettségi** |
| I/C2/ fszt. | 1 nevelő | 1 kertész-mérnök tanár |
| | 3 gyermekvédelmi asszisztens | 2 gyógypedagógiai asszisztens; 1 pedagógiai asszisztens |
| I/C2/ em. | 1+1* nevelő | 1 szociális munkás; 1 nevelőtanár (GYES) |
| | 1 gyermekvédelmi asszisztens | 1 gyógypedagógiai asszisztens |
| | 3 gyermekfelügyelő | 1 dajka; 2 érettségi** |
| Összes I. | 1 otthonvezető, 1 pszichológus, 1 fejlesztő pedagógus; 6 nevelő, 4 gyermekvédelmi asszisztens, 12 gyermekfelügyelő; 7 hiányzó képesítés + 3 GYES | |
| **II.** | 1 otthonvezető | 1 szociális munkás |
| | 1+1* fejlesztő pedagógus | általános iskolai tanító, nevelőtanár (GYES) |
| II/C3/fszt. | 2+1* nevelő | 3 szociális munkás; (GYES) |
| | 3 gyermekfelügyelő | 2 óvodai dajka; 1 gyermek és ifjúsági felügyelő |
| II/C3/em. | 2+1* nevelő | 1 magyar nyelv és irodalom szakos középiskolai tanár; 1 gondozó ált. ápolóasszisztens; 1 szociálped. (GYES) |
| | 1 gyermekvédelmi asszisztens | 1 szociális asszisztens |
| | 3 gyermekfelügyelő | 3 érettségi** |
| II/C4/fszt. | 2 nevelő | 1 szociális munkás; 1 magyar nyelv és irodalom szakos középiskolai tanár |
| | 3 gyermekfelügyelő | 1 gyermek- és ifjúsági felügyelő; 2 érettségi** |
| II/C4/em. | 2+1* nevelő | 1 technika szakos ált. isk. tanár; 1 neveléstudomány szakos bölcsész; 1 szociális munkás; (GYES) |
| | 3 gyermekfelügyelő | 1 érettségi és pszich. BA; 1 ifjúságsegítő; 1 érettségi** |

| | | |
|---|---|---|
| Összes II. | 1 otthonvezető, 1 fejlesztő pedagógus; 8 nevelő, 1 gyermekvédelmi asszisztens, 12 gyermekfelügyelő; 6 hiányzó képesítés +4 GYES | |
| **III.** | 1+1 otthonvezető | 1 tanító; 1 óvónő (felmentési idő ny.) |
| | 1 pszichológus | pszichológus |
| | 1 fejlesztő pedagógus | 1 óvodapedagógus |
| III/B1. | 2 nevelő | 1 szociálpedagógus; 1 földrajz szakos ált. isk. tanár |
| | 2 gyermekvédelmi asszisztens | 1 gyermek- és ifjúságvédelmi asszisztens; 1 pedagógiai asszisztens |
| | 1 gyermekfelügyelő | 3 gyermek- és ifjúsági felügyelő; |
| III/B2. | 2+1* nevelő | 1 tört-földrajz sz. ált. isk. tanár; 2 szoc. munkás (GYES); |
| | 4 gyermekfelügyelő | 1 gyermek- és ifjúsági felügyelő; 1 érettségi**; 2 tíz ált.** |
| III/B3. | 2+1* nevelő | 1 család- és ifjúságvédelem pedagógia; 2 szociálpedagógus (GYES) |
| | 2 gyermekfelügyelő | 1 óvodai dajka; 1 érettségi** |
| III/B4. | 2 nevelő | 1 szociálpedagógus; 1 szociológus |
| | 1 gyermekvédelmi asszisztens | 1 gyermekvédelmi asszisztens |
| | 2 gyermekfelügyelő | 1 gyermek- és ifjúsági felügyelő; 1 ifjúságsegítő |
| Összes III. | 1 otthonvezető, 1 pszichológus, 1 fejlesztő pedagógus; 8 nevelő, 3 gyermekvédelmi asszisztens, 9 gyermekfelügyelő; 4 hiányzó képesítés +2 GYES+1 nyugdíjazás | |

* +… a GYES-en lévő, illetve felmentési idejét töltő alkalmazottak számát mutatja.
** Nyilatkozat arról, hogy a szükséges képesítést megszerzi.

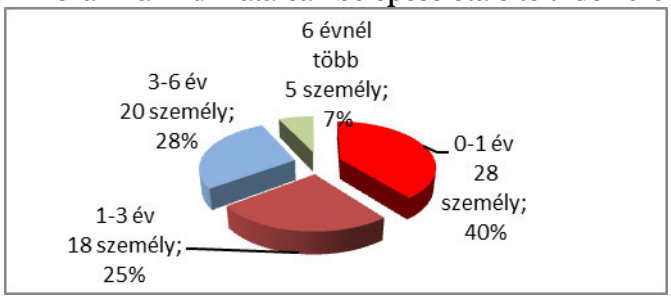
A foglalkoztatottak létszáma összességében mindhárom otthonegységben elérte vagy meghaladta az NM rendeletben[32] meghatározott létszámminimumot. A részletes bontásban azonban látható, hogy az I. és III. részleg egy-egy csoportjában (I/C2/fszt. és III/B3.) nem teljesült az NM rendelet előírása, mert ezekhez csak 4 személyt osztottak be. Az NM rendelet 1. számú melléklete szerint gyermekotthononként (40-48 gyermekenként) 1-1 pszichológust kell alkalmazni. A látogatás időpontjában az Otthonban mindössze 2 pszichológus dolgozott. Az organogramon az I. Gyermekotthonhoz[33] nem volt pszichológusi státusz rendelve.

Megjegyzendő, hogy az I/C1/em.-en 6 utógondozói ellátásban részesülő fiatal felnőtt által alkotott csoporthoz viszont 6 alkalmazott tartozott. Ezzel szemben a garzonház 17 férőhelyéhez mindössze 1 otthonvezető és 1 nevelő volt rendelve, ami szintén nem éri el az NM rendelet[34] szerinti létszámnormát. Egy korábbi jelentésemben[35] már felhívtam az emberi erőforrások miniszterének figyelmét arra, hogy a speciális gyermekotthonokban foglalkoztatott gyermekfelügyelők illetve nevelők végzettsége valamint az ellátandó gyermekek életkora nincs összhangban. Kértem, hogy a miniszter fontolja meg a helyzet rendezését az NM rendelet képesítési előírásainak[36] a módosításával. Az Otthonban tapasztaltak alapján ismételten jelzem, hogy az utógondozói ellátásban részesülő fiatal felnőttek esetében (I/C1/em.) az óvodai dajka végzettséggel rendelkező gyermekfelügyelő alkalmazása jogszabályszerű, azonban figyelmen kívül hagyja az ellátottak életkorát. A III/B3-as csoportban szintén óvodai dajka végzettséggel rendelkezett a gyermekfelügyelő, annak ellenére, hogy óvodáskorú gyermek egyáltalán nem volt a csoportban. Aggodalomra ad okot, hogy bár az Otthonban nagyszámban ellátnak különleges szükségletű gyermekeket is, a fejlesztőpedagógusok és nevelők között gyógypedagógus nem volt. Ebben a helyzetben kérdéses, hogy az Otthon képes-e az elvárható szinten biztosítani a fogyatékossággal élő gyermekek fejlesztését.[37] A szakmai programban 2014-ben azt írták, hogy „az egyes otthonegységek szakemberei gyógypedagógus, gyógypedagógiai asszisztens, …

[32] 1. számú melléklet a 15/1998. (IV. 30.) NM rendelethez A gyermekjóléti és gyermekvédelmi személyes gondoskodás formáinak szakmai létszám irányszámai és létszámminimum normái II. Szakellátások 2. pont, gyermekcsoportonként legalább 1 nevelő, 1 gyermekvédelmi asszisztens, 3 gyermekfelügyelő (ha a nevelők száma magasabb, a gyermekvédelmi asszisztensek, illetve a gyermekfelügyelők száma csökkenthető, ha a csoportra vonatkozó összlétszám 5 alá nem kerül); 40-48 gyermekre 1 pszichológus
[33] Mindhárom gyermekotthont I. számmal jelölték, a csoportok számozása nem egyezett meg a másutt használttal.
[34] 1. számú melléklet a 15/1998. (IV. 30.) NM rendelethez II. Szakellátások 2/d) pont utógondozói otthonban 25 férőhelyig intézményenként 2 nevelő és 1 gyermekvédelmi asszisztens szükséges.
[35] Lásd: 705/2016. számú jelentés.
[36] 2. számú melléklet a 15/1998. (IV. 30.) NM rendelethez II. Rész Képesítési előírások a gyermekjóléti és gyermekvédelmi személyes gondoskodás egyes formáiban dolgozók részére II. Szakellátások.
[37] Vö.: Fot. 13. §; CRPD 24. cikk 1. b) pont, 26. cikk 1. bekezdés.

szakképzésekre mutatnak szakmai kapacitást." (8. old.). A látogatáskor csupán 3 gyógypedagógiai asszisztens végzettségű gyermekvédelmi asszisztenst foglalkoztattak. A gyermekfelügyelők fele, 51,5%-a nem rendelkezett a munkavégzéséhez szükséges szakképesítéssel. *A gyógypedagógusi szakképzettséggel rendelkező alkalmazottak hiánya a különleges szükségletű gyermekek tekintetében, az Alaptörvény XV. cikk (4) bekezdésében biztosított, az esélyegyenlőség külön intézkedésekkel történő segítésének állami kötelezettségével, valamint a XX. cikk (1) bekezdésében rögzített testi és lelki egészséghez való joggal összefüggő visszásságot okoz.* A szakdolgozók egy része az Otthonban tapasztalható magas fluktuáció okaként azt említette, hogy sok belépő *„nem tudja, mire számíthat"* az intézményben. Sokan nincsenek a gyermekek viselkedésére felkészülve. Mások is az igazgatóváltás körüli időszakhoz kötötték a felmondások nagy számát. A szakmai program állítása szerint a „kollégák közül többen évtizedek óta itt dolgoznak."[38] Az igazgató szerint a fluktuáció már csökkenő tendenciát mutat, okaként a családi élethez nem alkalmazkodó munkaidő-beosztást említette. Elismerte, hogy sok embertől búcsúzott el, mióta itt van. Az NMM megvizsgálta a munkatársak belépési adatait. A 4. diagram mutatja, hogy mennyi ideje dolgoznak a csoportokkal közvetlenül foglalkozó szakmai munkatársak az Otthonban.

4.diagram **A szakmai munkatársak belépése óta eltelt idő 2016 áprilisában**




Nagyon jelentős, 40%-os a frissen, még nem egészen egy éve belépett munkatársak aránya. A szakmai dolgozók kétharmada áprilisban 3 évnél rövidebb ideje dolgozott az intézményben. Egy gyermek meg is jegyezte, hogy *„annyi az új nevelő, hogy a nevüket sem érdemes megjegyezni"*. A látogatáskor nyugdíjazása miatti a felmentési idejét töltő kolléganőn kívül, mindössze 9 (közülük négy GYES miatt távol) olyan munkatárs volt, aki korábban kezdte meg a munkáját, mint megközelítőleg hat éve az intézmény élén álló igazgató. Otthonegységenként a II. otthonban volt a legrosszabb a helyzet, az ott dolgozók 61%-a egy évnél rövidebb ideje dolgozott az Otthonban. Ezek a számok olyan magas fluktuációról árulkodnak, amely a gyermekek neveléséhez szükséges állandóságot ellehetetleníti. Az igazgató a munkatársak alkalmazásával kapcsolatban kiemelte, hogy *„minőség teamet"* hozott létre, és a team tagjai együtt hallgatják meg a jelentkezőket. Azoknak van esélyük bekerülni az Otthonba, akik rendelkeznek olyan képességgel, mellyel színesíteni tudják a Cseppkő közösségét. A közelmúltban alkalmazásba álltak arról számoltak be, hogy a belépésüket megelőzően próbanapon kellett részt venniük, és úgy érezték, kaptak lehetőséget az ötleteik megvalósítására. A szakdolgozók 56%-a nő. A 3. táblázat csoportonként mutatja be a nemek összetételét.

3. táblázat **Az egyes otthonegységekhez és azokon belül a csoportokhoz rendelt szakmai dolgozók között a férfiak és nők számaránya 2016. április 26-án**

| I. otthonegység | | | II. otthonegység | | | III. otthonegység | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **egység/csoport** | **nő** | **férfi** | **egység/csoport** | **nő** | **férfi** | **egység/csoport** | **nő** | **férfi** |
| egység | 2 | 1 | egység | 1 | 1 | egység | 3 | 0 |
| C1fszt. | 2 | 5 | C3em. | 3 | 3 | B1 | 3 | 2 |
| C1em. | 4 | 2 | C3fszt. | 5 | 1 | B2 | 2 | 4 |
| C2fszt. | 3 | 2 | C4em. | 2 | 3 | B3 | 3 | 1 |
| C2em. | 4 | 1 | C4fszt. | 1 | 4 | B4 | 3 | 2 |
| **összesen** | **15** | **11** | | **12** | **12** | | **14** | **9** |

[38] Szakmai program 8. oldal.

Látható, hogy egyetlen olyan csoport sem volt, amelyben teljesen hiányzott volna valamelyik nem képviselője. Néhány csoportban azonban erősen eltolódott az egyensúly, női túlsúly figyelhető meg a C2em., a C3fszt., és B3 csoportokban, míg a csak fiúkból álló C4fszt.-i csoportba szinte csak férfiak voltak beosztva. Az otthonvezetők elmondása alapján igyekeznek az életkorra is figyelni. Szeretnék, ha a csoportokban lenne fiatal, közép- és nagyszülő-korú munkatárs. A fiatal gyermekfelügyelők egy része korábban gondozottként élt az Otthonban.

A szakmai munkát rendszeres időközönként tartott megbeszélések hangolják össze. Munkacsoportok szerveződnek a hasonló munkakör betöltése (pl. pszichológusok és fejlesztő pedagógusok, vagy programszervezők), és egy adott gyermekcsoporttal való foglalkozás alapján is, melyet egyesek *„belső szupervíziónak"* neveznek. Ugyanakkor a gyermekek egyénre szabott fejlesztését megalapozó egyéni gondozási-nevelési terveket gyakran csak egy-egy nevelő készítette el szakemberek közreműködése nélkül. A megvizsgált 15 gondozási terv harmadában, hat gyermek esetében szerepeltek a közreműködők között pszichológusok és fejlesztőpedagógusok. Még rosszabb a helyzet a gyámokkal való együttműködés tekintetében, 4 gyermek esetében tüntették fel, hogy gyám is részt vett a munkában, mind a négy gyermeknél ugyanaz a gyám, vagyis egyetlen gyámot vontak be.

A vezetőség több munkatárs számára biztosította a 10 alkalmas szupervízión való részvételt, és célzott továbbképzésekkel is próbálja megelőzni a kiégést. Ennek ellenére a dolgozók egy részén a fáradtság tükröződött, néhányan arról számoltak be, hogy még szabadság alatt sem lehet elszakadni, telefonjuk folyamatosan be van kapcsolva. Többen úgy érezték, kevesen vannak az elvárt feladatok ellátásához. Az elérhető továbbképzésekkel a munkatársak általában elégedettek. Csermely Péter által tartott erőszakmentes kommunikációról szóló előadást például több dolgozó is említésre méltónak találta. Az Otthon vezetése néhány színvonalas továbbképzési anyagot a látogatócsoport rendelkezésére bocsátott, csatolt számos igazolást a továbbképzések elvégzéséről. Az NMM rendelkezésére álló dokumentumokból azonban nem derült ki, hogy a tárgyévben hányan teljesítették a továbbképzési kötelezettségüket, és hányan vannak elmaradásban. A továbbképzési terv nem átlátható, az SzCsM rendelet[39] előírásának ellenére helyettesítésre vonatkozó tervet sem tartalmaz.

Az NMM aggodalmát fejezi ki a munkatársak között tapasztalt magas fluktuáció, a jelentős számú megfelelő szakképesítéssel nem rendelkező alkalmazott, valamint a hiányzó szakemberek, illetve a szakemberek közötti együttműködés elmaradása miatt. A gyakori személycsere lehetetlenné teszi a szakellátásban élő gyermekek számára fokozottan szükséges állandóság biztosítását. A hiányzó szakképesítéseket csak továbbképzésekkel nem lehet pótolni. Az újonnan belépő – gyakran képesítés nélküli – munkatársak betanítása, a helyi szokásokkal történő megismertetése fokozott terhet jelent a dolgozók számára. Az említett körülmények, továbbá az NM rendelet létszámnormájának[40] be nem tartása *visszásságot okoz az Otthonban gondozott gyermekek – az Alaptörvény XVI. cikkének (1) bekezdésében deklarált – a megfelelő szellemi fejlődésükhöz szükséges védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggésben.*

## 2.6. Egészségügyi, mentálhigiénés ellátás

A központi épület emeletén találhatóak a világos, tiszta betegszobák, melyek 18-19 gyermek szükség szerint elkülönített ápolására alkalmasak. A Heim Pál Kórház alkalmazásában álló ápolónő mindennap itt tölti a munkaidejét már több mint két évtizede. Az ápolónő az intézmény gyógyszer- és kötszerkészletét megfelelőnek ítélte. A diagnosztizált beteg gyermekek gyógyszereit rendszeresen az ápolónő adagolja, de az éppen szolgálatban lévő munkatársak tájékoztatására a vizsgáló falán is helyeztek el az egyes gyermekek betegségére, gyógyszerezésre, ellátásra utasításokat. Ezeket így minden a vizsgálóba belépő gyermek és felnőtt olvashatja, ami ellentétes az érintettek szenzitív adatainak a kezelésére vonatkozó jogszabályi előírásokkal.[41]

[39] SzCsM rendelet 15. § (1), (2) bekezdés.
[40] 1. számú melléklet a 15/1998. (IV. 30.) NM rendelethez II. Szakellátások 2. pont.
[41] Vö.: Infotv. 3. § 3. b) pont; Ptk. 2:43. § e) pont; Eütv. 24. §.

A gyermekek egészségi állapotára, kezelésére vonatkozó leírások a gyermekek közötti piszkálódások, „beszólások" alapjául szolgálhatnak. A különleges adatok nyilvánossá tétele az *Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdésében foglalt személyes adatok védelméhez fűződő joggal összefüggésben visszásságot okoz.*

Az ápolónő saját megítélése szerint egyedül kevés a feladatok ellátására. A beteg gyermekek ápolásán túl az ápolónő valamennyi ellátottal foglalkozik, egészségnevelést, többek között szexuális felvilágosítást is végez, bár a szexualitás kérdéseit – állításuk szerint – a nevelők többsége is érinti egyénileg a csoportjukba tartozókkal. Az orvosi szobához vezető folyosón óvszer-automata található. Az Otthonban fordult elő abortusszal és kihordással végződött terhesség is. A kismama támogatásában is részt vett az ápolónő. A látogatáskor az anya gyermekével a garzonházban élt.

A gyermekek egy része sérülések miatt fordult hozzá. Sportbalesetek mellett, önmaguk vagy mások ellen irányuló erőszakos cselekedetekből eredő sérülésekkel is találkozott. Elsősegélynyújtás után szükség esetén szakorvosi segítséget vett igénybe, kivizsgálásra továbbküldte a gyermekeket. Az ápolónő elmondása szerint kórházi kezelés is történt ilyen eset miatt. Az intézmény pszichológusa is foglalkozott érintett gyermekekkel.

A „falcolás", vagyis az önkárosítás előfordulását a nevelők vagy negligálták, vagy ha mégis elismerték, jelentőségét csökkentve *„figyelemfelhívásnak, szórakozásnak"* minősítették. A gyermekeket azonban foglalkoztatja a kérdés, többen sorolták azon társaik nevét, akik gyakran *„vagdossák magukat"*. A nevelők a gyermekek közötti agresszió előfordulását is hárítják (részletesebben a 2.9. fejezetben foglalkozom vele), pedig az NMM látogatása alatt is történt olyan sérülés, melynek következményeként törés gyanúja miatt vált szükségessé orvosi vizsgálat. Az ambulanciára rövid várakozás után mentővel szállították el a sérültet egy utógondozói ellátott kíséretében. A tervezett orvosi vizsgálatokra a nevelők viszik el a gyermekeket, ami a heti 30 óra csoportban eltöltendő munkaidőn túli feladatok egyike. Gyermekorvos hetente 3 alkalommal, délelőttönként rendel jól felszerelt a rendelőjében. A rendszeres féléves csoportos szűrővizsgálat, illetve más szükséges ok esetén délután is az Otthonban tartózkodik.

Gyermekpszichiáter szakorvos kéthetente egyszer, délután jön az intézménybe. A Vadaskert Alapítvány támogatása teszi lehetővé, hogy több éve folyamatosan helyben is találkozzanak a gyermekekkel és a nevelőkkel. A doktornő, aki egy éve rendszeresen látogatja az intézményt, hangsúlyozta, hogy a helyszíni ellátással nem csupán a gyermekek vizsgálata, és az esetleges gyógyszeres kezelésük beállítása a cél, a differenciáldiagnosztikai feladatokat továbbra is a Vadaskert Gyermek- és Ifjúságpszichiátriai Kórház és Szakambulancián végzik. A helyszíni jelenlét előnyét a könnyebb elérhetőségben, a csoportfoglalkozások és előadások tartásában látja. A gyermekeknek a doktornő 2015-ben az Otthonban két indulatkezelési csoportot indított, miközben a kórházban tartott egyéb témaspecifikus csoportfoglalkozásokon is részt vehettek az érdeklődők. A pszichiáter szakorvos a gyermekekkel kapcsolatos egyéni tanácsadáson túl a nevelők szemléletmódját is próbálja formálni. 2015-ben a viselkedésrendezés eszköztárával ismertette meg a gyermekekkel foglalkozókat, az előadáson hallottak gyakorlati megvalósításáról, használhatóságáról kérdőíves hatásfelmérés segítségével tájékozódik majd egy év elteltével. A doktornőt droghasználat miatt még nem kereste senki. Otthonon belüli erőszakról ritkán értesült, de arra volt példa, hogy áldozatszerepbe került gyermek védelme érdekében kérték a segítségét. Gyermekprostitúcióval veszélyeztetett növendékkel nem találkozott, de volt olyan fiatal lány kliense az Otthonban, aki kielégítetlen szeretet- és kötődési vágyából eredően gyakran válogatás nélkül létesített bárkivel szexuális kapcsolatot a kimenői alkalmával.

Mint a 2.5. fejezetben jeleztem, az organogram szerint az Otthon 2 pszichológusi státusszal rendelkezett. A pszichológusok között is volt fluktuáció. Egyikük több évtizedes tapasztalattal 2015 szeptemberében jött át egy gyermekotthonból, másikuk – gyakorlatilag pályakezdő, hasonló területen egyáltalán nem dolgozott még – 2016 márciusában kezdte meg a munkáját az Otthonban. A pályán, illetve az intézményben töltött rövid idő nehezítheti a problémák észlelését és így a megoldásban való közreműködést is.

Mindkét pszichológus úgy nyilatkozott, hogy nem jellemző a gyermekek közötti erőszak, *„legfeljebb káromkodás, féltékenység, rivalizálás”* fordul elő. A pszichológusok főként egyénileg foglalkoznak a gyerekekkel. A játékoknak, rajzoknak nagy szerep jut a gyermekek megismerésében, a bizalom építésében. Napirend szerint tartják a foglalkozásokat a jól felszerelt szobájukban, de ha úgy ítélik meg, hogy szükséges, eltérnek a beosztástól, és megoldják, hogy tovább maradhasson egy-egy gyermek. A gyakorlottabb pszichológus hangsúlyozta, hogy nagyon fontosnak találja a munkatársak mentálhigiénés támogatását, ha észleli, hogy valaki kimerültebb, beszélgetést kezdeményez vele. A személyzet tagjai azonban nem szokták maguk miatt keresni a pszichológusokat, néhányan ki is emelték, hogy a munkahelyen keletkező feszültségeket hazaviszik.

Az Élet Játéka Alapítvány támogatásával többedszer indult gyermek-pszichodráma szakkör. A foglalkozások nyitottak, hetente általában öt gyermek vesz részt rajtuk. A rajzolás, a játékos gyakorlatok fokozzák a kreativitást, lehetőséget teremtek a gyermekek által személyesen elszenvedett vagy látott traumák feldolgozására. A csoportvezetők szerint az erőszak fizikai és verbális szinten egyaránt rendszeresen megjelenik a gyermekek történeteiben.

Droghasználatra utalnak az Otthon területén található falfirkák. A gyerekek között néhányan elismerték, hogy korábban már kipróbáltak drogokat. A legtöbb nevelő a kérdést hárítva, mindig csak más csoportokkal kapcsolatban hallott róla. Egy olyan munkatárs volt, aki azt hangsúlyozta, hogy amikor drogfogyasztásra volt példa, *„akkor nem kentük el, beszéltünk az érintett gyermekkel”*, és szerveztek drogmegelőzéssel foglalkozó továbbképzéseket.

A szakdolgozók elmondása alapján gyermekprostitúció áldozata lehetett 1-2 leánynövendék. A jelenséget a családi környezetben látott tapasztalatokkal magyarázták, és az engedély nélküli eltávozásokhoz kötötték. Gyanújukat főként a behozott tárgyi ajándékokra alapozták. Az érintettekkel egyéni beszélgetést folytattak, de a jelzési kötelezettségüknek[42] nem tettek eleget. *Az a tény, hogy a szakdolgozók nem kezdeményeznek hatósági eljárást gyermekprostitúcióval való veszélyeztetettség esetén, sérti a Gyermekjogi Egyezmény 34. cikkét, és az Alaptörvény III. cikk (1) bekezdésben biztosított embertelen bánásmód tilalmával, továbbá az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésében biztosított, a gyermekek megfelelő szellemi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggő visszásságot okoz.*

A dohányzás általánosnak tűnt az ellátottak között. Több gyermek cigarettával a kezében közlekedett az intézményen belül, és az intézmény előtt több dohányzó gyermeket – köztük egy 10 év körüli kislányt is – láttak az NMM tagjai. A gyerekek beszélgetéséből kiderült, úgy vélik, 14 éves kortól már mindenki számára megengedett a dohányzás. Azt állították, hogy az intézményen kívül, a portától öt méterre szabad nekik dohányozni.[43]

A Gyermekjogi Egyezményben foglaltakkal összhangban a Gyvt. 6. § (4) bekezdése tételesen kimondja, hogy a gyermeknek joga van az egészségére káros szerek elleni védelemhez, ami a dohányzást is magában foglalja. *A gyermeki jogokat súlyosan sérti, hogy a dolgozók nem tesznek semmit a dohányzás megakadályozására, sőt hallgatólagosan – már egészen fiatal kortól – hozzájárulnak ahhoz. Mindez az Alaptörvény XX. cikkének (1) bekezdésében biztosított testi és lelki egészséghez való joggal, továbbá az érintett gyermekeknek az Alaptörvény a XVI. cikk (1) bekezdésében rögzített, a megfelelő szellemi fejlődésükhöz szükséges védelemhez és gondoskodáshoz fűződő jogával összefüggő visszásságot okoz.*

### 2.7. Teljes körű ellátás részeként ruházat és zsebpénz biztosítása, élelmezés

A gyermekek beleszólhatnak abba, hogy milyen ruházatot vásároljanak nekik. Többen, kicsik és nagyobbak egyaránt, büszkén mutatták az utóbbi időben vásárolt ruhadarabokat. Egyéni felszerelés nyilvántartó kartonokon vezetik a gyermekek által átvett ruhadarabokat.

---

[42] A személyes gondoskodást nyújtó szolgáltatók kötelesek Gyvt. 17. § (2) bekezdés b) pontja értelmében „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”.

[43] Gyermekvédelmi intézményben nyílt légtérben sem jelölhető ki dohányzóhely. Nemdohányzó tv. 2. § (4) bekezdés b) pont.

A megtekintett kartonok többsége szakszerű, a gyermekek aláírásukkal igazolták a ruhadarabok átvételét. Egyes esetekben előfordultak szabálytalanságok, mint például a számla száma mellett nem szerepelt az adott ruházati cikk ára, illetve adományból származó termékek lettek a gyerekek számára beárazva.

A zsebpénznyilvántartást az NM rendelet 3. számú mellékletének megfelelően vezették. Csak akkor hiányzott a gyermek aláírása, ha azt életkora indokolta, ilyenkor két felnőtt igazolta kézjegyével a zsebpénz átadását. Néhány gyermek a nyári táborozások idejére spórolt, a többség édességre, rágcsálnivalóra, tisztálkodási- és illatszerekre, valamint egyéb apróságokra, ajándékokra költötte a pénzét.

Az NMM rendelkezésére álló étlapok tanúsága szerint az ötszöri étkezés biztosított, az étrend változatossági mutatója magas volt. Az EMMI rendeletnek megfelelően gyümölcshöz, tejtermékhez mindennap hozzájutottak a gyermekek. Hetente 4-5 alkalommal vacsorára is meleg étel készült. Az étlapok a kalóriatartalomra és mennyiségre vonatkozó adatokat feltüntették. Az ételek mennyiségére nem, viszont íztelenségére hivatkozva több gyermek is panaszkodott, a nevelők is megjegyezték, hogy nagyon só- és fűszerszegény ételt készítenek. Néhány diák kiemelte, hogy régebben jobb ízűen főztek, és az iskolai menzához viszonyítva is rosszabbnak ítélték a minőséget.

Azt azonban az ellátottak és nevelők egybehangzóan állították, hogy a szombati csoportétkezések alkalmával mindig finom étel került az asztalra. Közösen, a gyermekek bevonásával együtt tervezték meg a menüt a felhasználható keretösszegből. A közös döntés következményeként a gyermekek tudomásul vették, ha esetleg várniuk kellett egy-két hetet a kedvencükre. Vasárnaponként a központi épület alagsorában működő konyha szolgáltatását vette a legtöbb csoport igénybe, de néhány szakdolgozó ilyenkor is élt a főzési lehetősséggel. *A vizsgálat a teljes körű ellátás részeként a ruházatvásárlásban, a zsebpénz kiadásában, valamint az étrend változatossága és kalóriatartalma tekintetben alapvető joggal összefüggő visszásságra utaló körülményt nem észlelt.*

## 2.8. Oktatás, szabadidős tevékenységek

Az Otthon hat óvodáskorú gyermekének ellátásáról napközben a központi épület alagsorában az intézménytől fenntartásában is elkülönülten működő 50 férőhelyes óvodában gondoskodtak. A 3 kis létszámú csoportban 48 gyermeket neveltek integráltan, közülük 13 gyermek szakellátott, 16 gyermek sajátos nevelési igényű volt. Az óvodapedagógusok munkáját félállásban egy gyógypedagógus is segítette. Az óvoda udvarán olyan vonzó játékok – például működésképes közlekedési lámpa – találhatók, hogy emiatt időnként az Otthonból a kerítésen át bemásznak a gyermekek. Bár a bemászás tilos, az óvoda igazgatónője keresi a megoldást a gyermekek igényeinek kielégítésére. Az óvoda rövidtávú tervei között szerepel egy új játszóudvar kialakítása, melyet hét közben ők használnának, péntek délutántól pedig az Otthonba kapcsolattartásra érkező szülők és gyermekeik rendelkezésére állna. Az óvoda és az Otthon közötti együttműködés jó. Vannak közös szabadidős programjaik, ilyen például a bűnmegelőzési program, mely az óvodáskorosztály számára közbiztonsági napot jelent.

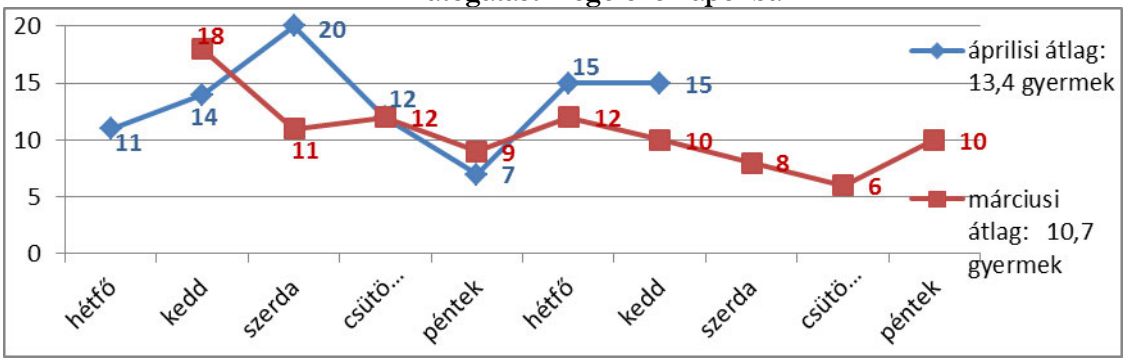
Az ellátottak között senki sem teljesítette magántanulóként a tankötelezettségét. A tanköteles korú gyermekek 16-17 különböző iskolába járnak, mely szám már jelentősen csökkent a korábbi félszáznál is többhöz viszonyítva. Nagy eredményként említették, hogy a II. kerületi iskolák ismét fogadtak tanulókat az intézményből, de sok gyermek még mindig távolabb került beiskolázásra. Arra is volt példa, hogy az Otthonba kerülés nem jelentett egyben iskolaváltást egy-egy gyermek számára, hanem akár több átszállással is visszajárhatott a régi környezetébe. A gyermekek iskolába- és onnan hazajuttatása komoly szervező munkát igényelt. Sokan az Otthon által biztosított busszal jutottak el az iskolájukba, voltak, akik önállóan közlekedhettek, másokat gyalogosan vagy tömegközlekedési járműveken kellett kísérni. Néhány szakmai munkatárs a legmegterhelőbb feladatok között említette a mindennapos kísérést, ami egyben azt is jelenti, hogy míg egy-egy gyermeket kísér, a csoportjába már korábban visszaérkezett gyermekeknek átmenetileg egy másik csoport nevelője biztosítja összevontan a felügyeletet.

Gyakran az iskolai közösségbe történő beilleszkedés sem problémamentes. Az egyik gyerek azzal hencegett, hogy megfélemlíti az osztálytársait: *„az a jó, ha félnek tőlem, ha tudják, hogy én vagyok az osztályban a legerősebb”*. *„Le kell csapni őket, hogy tudják, ki a főnök.” „Akinek szólok, az becsicskul”* – fűzte hozzá. Többen azonban arra panaszkodtak, hogy az iskolában csúfolják őket, nem fogadó az iskolai osztályközösség. A gyermekek egy része motiválatlan az iskolába járásra, korábbi kudarcai vagy jelenlegi sérelmei odavezettek, hogy inkább az Otthon által biztosított ügyeleten marad.

Az ügyelet meglehetősen sötét, kissé dohos helyiség néhány asztallal és székkel. Naponta változó a feltöltöttsége, magasabb létszám esetén nem biztosít elegendő mozgásteret a gyermekek számára. Egy nevelő vagy gyermekfelügyelő (számuk szükség esetén növelhető lenne, de a vizsgált időszakban nem volt rá példa) foglalkozik 7-14 óra között azokkal a gyermekekkel, akik valami miatt nem mentek iskolába. Ilyen ok lehet, ha valaki délelőtt orvosi vizsgálatra van előjegyezve, de betegség csak az ápolónő távolléte esetén indokolhatja az ügyeleten való tartózkodást. Előfordult, hogy egy-egy normaszegő, magatartászavaros gyermeket az iskolája *„kitiltott”*, így az új, fogadásra kész iskola megtalálásáig az ügyeleten biztosították a felügyeletét. A leggyakoribb azonban az, hogy a gyerekek önkényesen úgy döntöttek, hogy nem mennek iskolába. Magyarázataik között szerepelt többek között a *„pihenek; majdnem mindig kihagyom az iskolát; nem száradt meg a gatyám”*. Az Otthon dolgozóinak érve az ügyelet mellett, hogy *„még mindig jobb, ha itt vannak, mintha csavarognának és hülyeségeket csinálnának*”. A személyzet elismeri, hogy gyakran az ügyeleten vannak a gyermekek tanítás helyett, akik az ügyeleti napló szerint zenehallgatással, rajzolással, beszélgetéssel, közös vagy számítógépes játékkal, focizással, filmnézéssel, logikai játékokkal, olvasásgyakorlással vagy „kenyér-csipsz” sütéssel töltötték az időt. A gyermekek elmondása szerint *„nem csinálnak semmit, unatkoznak, néha beszélgetnek”* az ügyelet alatt. Több munkatárs is megjegyezte, hogy az ügyeleten tartózkodó *gyermekek „vegyes társaságát nehéz közös feladatok végzésébe bevonni, értelmes elfoglaltság felé terelni”*. Az egyik munkatárs szerint az ügyeletet igénybe vevő gyermekek létszáma 5 és 30 között ingadozó.

Az NMM márciusi látogatását követő (márc. 1-11.) és az áprilisi látogatását megelőző (ápr. 18-26.) napok ügyeleti létszámát az 5. diagram mutatja be.

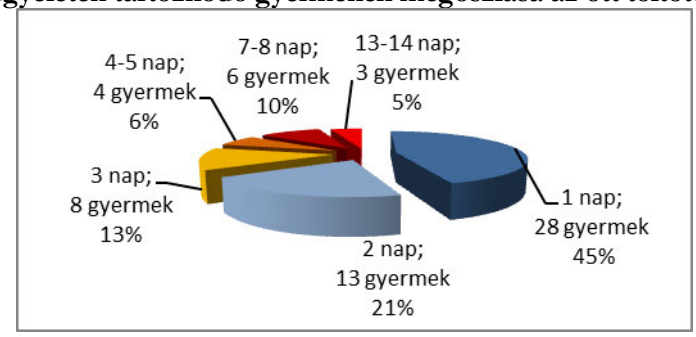
**5.** diagram. **Az ügyeleten tartózkodó gyermekek száma a márciusi látogatást követő és az áprilisi látogatást megelőző napokban**




Március 1-jén, az NMM érkezésekor 18 gyermek tartózkodott az ügyeleten, majd az átmeneti csökkenést követően áprilisban ismét emelkedő tendencia volt megfigyelhető. Az áttekintett időszakban 6 és 20 között ingadozott az ügyeleti létszám. Nyolc napon jegyeztek fel engedély nélküli eltávozást az ügyeleti naplóban, alkalmanként több gyermek is elhagyta az Otthont. Néhányan még körözés kiadása előtt visszatértek, 12 esetben az illetékes rendőri szerv értesítése is megtörtént. Az Otthontól kapott engedély nélküli távozások statisztikája az ügyeleti naplóhoz képest eltérést mutat. Az Otthon által rendelkezésre bocsátott nyilvántartás szerint március hónapban hat gyermek volt engedély nélkül távol. Ketten 3-4, négyen 31 napon keresztül. Azok a gyermekek, akik az ügyeletről távoztak el engedély nélkül, nem szerepeltek az Otthontól megküldött engedély nélkül eltávozottak nyilvántartásában.

Az ügyeleten az átnézett 16 nap alatt 62 gyermek fordult meg, vagyis a 7-18 év közötti ellátottak mintegy ¾-e tartózkodott ott. A 6. diagram ábrázolja, hogy az egyes gyermekek hány napot töltöttek az ügyeleten.

**6.** diagram. **Az ügyeleten tartózkodó gyermekek megoszlása az ott töltött napok alapján**




Aggodalomra ad okot, hogy 10-15 gyermek rendszeresen az ügyeleten tartózkodik tanítási idő alatt. Felmerül a kérdés, hogy tanköteles kiskorúakról van-e szó. Elképzelhető, hogy az ügyeleten tartózkodók közül néhányan – az ügyelet eredeti céljának megfelelően – elmúltak már 16 évesek, és nincsenek beiskolázva. Erre vonatkozó statisztika nem áll az NMM rendelkezésére. Amennyiben azonban tanköteles kiskorúak is érintettek, akkor ki és milyen indokkal igazolta a hiányzásokat, élt-e az iskola a szakellátott gyermekek esetében is a jelzési kötelezettségével. Az ügyeleti naplóban csak az esetek elenyésző hányadában tüntettek fel olyan indokot, mely alapján igazolt hiányzás feltételezhető. Az NMM megállapítja, hogy amennyiben az iskolaköteles korú gyermekek jelentős hányada alkalmanként vagy rendszeresen nem vesz részt a kötelező iskolai oktatásban, *az az Alaptörvény XI. cikkének (2) bekezdésében minden gyermeknek biztosított oktatáshoz valamint a XVI. cikk (1) bekezdése alapján a gyermekeknek a megfelelő szellemi fejlődésükhöz szükséges védelemhez és gondoskodáshoz való joggal összefüggésben visszásságot eredményez.*

Oktatási időszakban, hétköznapokon déli főétkezést a tanköteles korú gyermekek az iskolájukban kapnak. Az előre nem tervezetten az intézmény ügyeletén maradt gyermekek étkeztetése nem megoldott. Gyakori, hogy ilyen esetben csak kenyeret és valami „tartalékot" tudnak biztosítani. Az ügyeleten tartózkodó gyermekek ebédelési lehetőségének hiánya *az Alaptörvény XX. cikkének (1) bekezdésében biztosított testi és lelki egészséghez, valamint a XVI. cikk (1) bekezdésében nevesített, a gyermekeknek a megfelelő szellemi fejlődésükhöz szükséges védelemhez és gondoskodáshoz való joggal összefüggő visszásságot okoz.*

Az Otthonba a távolságtól és egyéb elfoglaltságoktól függően 14 és 17 óra között érkeznek vissza a diákok. Az iskolákban – az Otthon munkatársai szerint – nem szívesen korrepetálják a szakellátásból érkező sajátos nevelési igényű gyermekeket. Minden otthonegységben van egy-egy fejlesztő pedagógus, aki napirend szerint foglalkozik a gyermekekkel, részterületeket fejleszt a Tanulási Képességet Vizsgáló Szakértői Bizottság szakvéleménye alapján, illetve segít a tanulásban, javítóvizsgára készít fel. A fejlesztő pedagógusok alapvégzettsége (testnevelő tanár, óvodapedagógus, illetve tanító) nem illeszkedik kellően az ellátandó feladathoz. Esetleges további szakképesítésükről nem kapott az NMM felvilágosítást.

Az Otthon a sajátos nevelési igényű gyermekek fejlesztéséhez szükséges szakképzettséggel nem rendelkező fejlesztő pedagógusokat alkalmaz, amellyel veszélyezteti a különleges szükségletű gyermeknek *az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdésében biztosított védelemhez való* jogának érvényesülését.

Az Otthonban a gyermekek szabadidejének szervezésére nagy hangsúlyt fektetnek. Négy tehetséggondozó, programszervező munkatárs vesz részt a délutáni programok szervezésében és lebonyolításában. Méltán elismert például a Varázscsepp Országos Tehetségkutató verseny, vagy a Gyermekotthonok Teremlabdarúgó Tornája. A szabadidő hasznos eltöltésére sokféle lehetőség biztosított, a kézműves foglalkozásoktól kezdve a sakkon, és gombfocin keresztül a börtön-, bank-, gyár- vagy színházlátogatásig a legkülönfélébb tevékenységek ösztönzésével keltik fel a gyermekek érdeklődését.

A legnépszerűbbek a különböző sportfoglalkozások, sokan fociznak, birkóznak. Az ügyesebb gyermekek a sportolás közben fegyelemhez szoknak, sikerélményhez jutnak, ezáltal pozitív személyiségváltozás indulhat el. Gyakori szabadidős elfoglaltság a tévézés, számítógépezés, néhányan megemlítették, hogy szeretnek bevásárlóközpontba menni, és alkalomadtán a barátaikat is meglátogatják.

### 2.9. Az ellátottak egymás közötti, valamint az intézmény dolgozóival való kapcsolata

A vezetőség az egyes otthonok önállóságát hangsúlyozva kiemelte, hogy a gyerekek csak engedéllyel mehetnek át egyik otthonból a másikba. Ezzel szemben a látogatás során az NMM azt tapasztalta, hogy a gyerekek keverednek. Több nevelő nehézségként számolt be arról, hogy határozott utasítása ellenére a nappaliba, a hálószobákba is bejönnek a más csoportokba, otthonegységekbe tartozó gyermekek. Számos szervezett szabadidős program otthonegységtől függetlenül mindenki számára elérhető, és az udvart is közösen használják. Ez alól csak a 2.4. alfejezetben említett „problémás", C1fszt-i csoport képez kivételt, melynek a gyermekek a „Hullámtörők" nevet adták.

A 2014-ben létrehozott egységbe a nehezebben nevelhető, pszichésen sérült gyermekeket nevelik. Egy szakmai munkatárs elmondása szerint számukra szorosabb felügyeletet írtak elő, nem tölthették a többiekkel együtt a szabadidejüket az udvaron, ha tehették, külső programokat szerveztek nekik. A gyermekek ezzel szemben úgy fogalmaztak, hogy a rossz magaviseletű gyermekek vannak ott, akik az épületből csak alkalmanként, nevelői kísérettel jöhettek ki. Az épület ajtaját zárva tartották.[44] Egyes gyerekek azt állították, aki jól viselkedik, kikerülhet a csoportból. Mások azt emelték ki, hogy a tavaly nyári működéssel összehasonlítva már kevésbé zárt a csoport, mert a gyerekek egy része elkerült, más része *„jobb lett, így nem kell már bezárni őket"*. A gyermekek és nevelők által elmondottak, valamint a szakmai programban leírtak alapján az NMM megállapítja, hogy a C1fszt.-i csoport esetében alkalmazott gondozási forma indokolatlan és jogi kontroll nélküli szabadságmegvonást, illetve -korlátozást rejt magában, *ami az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében rögzített jogállamiság elvéből eredő jogbiztonsággal, a IV. cikk (2) bekezdésében biztosított szabadsághoz való jogával, valamint az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésében nevesített, az Otthonban élő gyermekek megfelelő szintű fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggő visszásságot eredményez.*

Az NMM az Otthonban vizsgálta az elkülönítés esetleges gyakorlatát. Mivel sem büntetésként, sem megelőzési célból nem tapasztalta, hogy a gyermekeket egyedül, a többiektől elkülönítve, a társas kapcsolataikat korlátozva helyezték volna el, ezzel kapcsolatban visszásság gyanúja nem merült fel.

A normaszegő viselkedés következménye a gyermekek szerint, hogy nem nézhetnek tévét, nem használhatják a számítógépet, vagy a szobájukba kell menni egy rövid időre, de arra is van példa, hogy egyáltalán nem kapnak büntetést. Több nevelő hangsúlyozta, hogy büntetés helyett igyekeznek megbeszélni a történteket, a televízió nézésének megvonását, vagy a gyermek telefonjának elvételét, illetve egy adott szabadidős programlehetőségtől való eltiltást ők is említették. Az egyik csoportban a vállalt feladatok elvégzéséért jutalmazásként pontokat adnak, a legtöbb pontot gyűjtő zsebpénzét időszakonként kiegészítik.

Csoportokon belül a szakmai munkatársak és gyermekek közötti kapcsolat eltérő. Néhány csoportban rendszeresen közös megbeszéléssel zárják a napot, melyeken mindenki kap lehetőséget a nap történéseinek megosztására. Van olyan csoport, ahol az egyszemélyes kapcsolat kialakítására törekedve úgynevezett mentorrendszert alakítottak ki. A gyermekek és a felnőttek véleményét egyaránt figyelembe véve állapították meg, hogy melyik gyereknek ki lesz a mentora. Törekednek arra, hogy a mentor és a mentorált gyermek között szorosabb kapcsolat jöjjön létre, például a ruhavásárlásokat együtt intézik.

[44] Gyermekek személyes szabadságának korlátozására kizárólag speciális gyermekotthonban, speciális lakásotthonban és a gyermekotthonok speciális csoportjában van jogszabály által biztosított lehetőség. vö: Gyvt. 81/A. és 81/B. §.

Más csoportban azt hangsúlyozták, hogy nincs *„enyém-tied gyermek"* a csoportban, mindenki egyaránt részt vesz a napi problémák és feladatok megoldásában. A magas fluktuáció is hozzájárul ahhoz, hogy a mentor rendszer ne működhessen általánosan. A 2.4. alfejezetben idézett gyermeki vélemény, mely szerint egy darabig az új munkatársak nevét sem érdemes megtanulni, nyilvánvalóan nehezíti a személyes kötődések kialakulását.

Szomorú tény, hogy a tizenegynéhány éve már az Otthonban élők között is voltak, akik úgy érezték, hogy nincs ott egyetlen olyan személy sem, akivel meg tudnák osztani a problémáikat. A nevelők vagy gyermekfelügyelők munkájára a bizalomhiányon túl is érkezett kritika. A gyermekek azt állították, hogy néhány felnőtt *„sokat ordibál, üvöltözik, csúnyán beszél, veréssel fenyeget"* és arra is volt példa, hogy *„megpofozta, megütötte őket"*.

Annak ellenére, hogy a szakmai munkatársak állítása szerint *„nincs olyan, hogy egy gyereket védeni kell egy másiktól"*, és az igazgató is határozottan tagadta a gyermekek közötti agressziót, a gyermekek beszámolói szerint gyakori közöttük az erőszak. Bár az igazgató állította, hogy sérülés is csak sportbaleset következtében fordult elő, az NMM látogatásának 3. napján földre került egy fiú, míg egy másiknak csontja repedt egy verekedés következtében[45]. Akár időjárási front, akár csoportösszevonás, *„rohanás"*, vagy valamilyen váratlan esemény hatására kezelhetetlenebbé válnak a gyermekek – magyarázta az egyik alkalmazott. Egy fiú arról számolt be, hogy néha maga sem érti, mi történik vele, miért kezd „*tombolni"*. Előfordult, hogy a verekedések vagy rongálások olyan mértéket öltöttek, hogy a rendőrség beavatkozására volt szükség. Néhány gyerek azt mondta, hogy egyes társaitól fél, hogy *„igazi verekedések is vannak itt*", *„olyanok is, hogy valakit levisznek a földre, és fejbe rúgják"*. Az áldozatszerepbe csúszott gyermekek számára a nevelők, gyermekfelügyelők nem képesek elég hatékony védelmet biztosítani. Volt, aki azt panaszolta, hogy a zsebpénzét vette el az egyik társa. Más zsarolásról, molesztálásról, *„fogdosásról"* beszélt, és volt olyan gyermek is, aki azt mondta, *„mindennapos az erőszak, a gyerekek elveszik egymástól a pénzt és a cigarettát"*.

Szexuális tartalmú falfirka vagy ilyen témájú cetli a falakon több helyen is látható volt, többek között prepubertáskorban lévő gyermekek szobáiban is. Azzal, hogy ezeket eltűrik a nevelők, azt az üzenetet közvetítik, hogy az ilyen típusú csúfolódás elfogadott, következmény nélküli. Az ENSZ által kidolgozott alternatív gondoskodás feltételrendszere szerint a gyermekek számára „hatékony védelmet kell biztosítani … a bántalmazás, az elhanyagolás és a kizsákmányolás minden formája ellen, függetlenül attól, hogy azok a gondozók, társaik, vagy harmadik személy részéről valósulnak meg."[46]

A CPT előírásai[47] egyértelműen rögzítik, hogy a személyzet feladata kiterjed a fogvatartottak – jelen helyzetben gyermekek – társaik általi zaklatásától való védelmére is. A kegyetlenkedés a teljes gyerekcsoportra ártalmas, hiszen az elkövetők és áldozatok mellett a szemlélődők is sérülnek. Káros, ha a gyermekekben félelem keletkezik attól, hogy ők is sorra kerülhetnek, ha lelkiismeret-furdalást élnek át a tehetetlenségük miatt, és az is, ha védekezésképpen bekapcsolódnak a gúnyolódásokba. A pszichoterror magában hordozza annak veszélyét is, hogy a célpontokban felgyülemlő feszültség váratlanul kitör, és környezetük vagy önmaguk ellen fordul.[48] Az elkövetők gyakran próbálkoznak az áldozat hibáztatásával, vagy az eset súlyának csökkentésével, a *„csak játszunk"* magyarázkodással. Veszélyes hozzáállás a felnőttek részéről a hárítás, negligálás elfogadása, az erőszak „*ugratásnak"* vagy „*hülyéskedésnek"* tekintése, melyet az NMM is tapasztalt a korábban jelzett, sérüléssel végződött verekedéssel kapcsolatban és általában is, mert ezzel csak tovább erősítik a gyermekek közötti agressziót és fokozzák az áldozatok kiszolgáltatottságát.

[45] A 2.5. alfejezetben is erre az esetre történt utalás.
[46] Alternatív gondoskodásról szóló útmutató 13. pont
[47] Vö.: CPT sztenderdek 27. pont
[48] Vö.: Elliot Aronson: Columbine után – Az iskolai erőszak szociálpszichológiája. Ab Ovo Kiadó, 2009.
Barbara Coloroso: Zaklatók, áldozatok, szemlélők: az iskolai erőszak. Harmat Kiadó, Budapest, 2014.

Az, ha a nevelők közül egyesek bántalmazó viselkedést tanúsítanak, valamint az, hogy nem képesek hatékonyan fellépni az intézményben élő gyermekek között előforduló erőszakkal szemben *az Alaptörvény III. cikkének (1) bekezdésében rögzített embertelen, megalázó bánásmód vagy büntetés tilalmával, valamint a XVI. cikk (1) bekezdésében deklarált, a gyermeknek a megfelelő szintű fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggésben okoz visszásságot.* Az erőszakos viselkedés következtében keletkező fizikai és pszichés sérülések *az Alaptörvény XX. cikkének (1) bekezdésében biztosított testi és lelki egészséghez, valamint a III. cikk (1) bekezdésben deklarált embertelen és megalázó bánásmód tilalmához való joggal összefüggő visszásságot okoznak.*

### 2.10. Kapcsolattartás

Az intézményben élő gyermekek a tőlük külön élő szülőjükkel a gyámhatósági határozatoknak[49] megfelelően a szülői felügyeleti jog megszűnése után is tarthatnak kapcsolatot. Az NMM az Otthon SZMSZ-ét, a szakmai programokat, a házirendet, továbbá néhány véletlenszerűen kiválasztott gyermek gondozási helyéről, és a kapcsolattartás szabályozásáról szóló határozatát, az egyéni gondozási-nevelési tervét, valamint a kapcsolattartási naplóját is megvizsgálta.

Az egyéni gondozási-nevelési tervek elkészítésébe rendkívül kevés szülőt[50] vontak be. Sokszor annak indokolása is hiányzott, hogy a szülők miért maradtak ki a tervezésből. Azokban az esetekben sem derült ki, hogy miben állt a hozzájárulásuk, amikor a szülő is részese volt a tervezésnek.

Az SZMSZ szerint az otthonvezetők és a csoportvezető nevelők feladatai között szerepel az együttműködés a gyermekvédelmi gyámokkal, a csoportvezetők kiemelt feladata a kapcsolattartás „gyámhivatali határozat szerinti betartása és betartatása".[51]

Több gyermek a szüleiknél töltheti a hétvégéket, melyről alkalmanként csak egy-egy színvonalas program, sportverseny kedvéért mondanak le néhányan. Az intézmény a kapcsolattartásra saját háztartásukban jogosult gyermekek szüleit Sodexo étkezési utalványokkal támogatja. A támogatásról készített havi összesítő igénylő lap táblázatában a gyerekek aláírása szerepelt. Az átvételi elismervényen a szülő vagy más hozzátartozó igazolja aláírásával, hogy milyen összegű utalványt vett át.

A gyerekek egy részének a hozzátartozókkal való kapcsolattartásának helyszíne az intézményen belül történik. A szülők az Otthonban a gyermekeket változó gyakorisággal látogatják, vannak, akik rendszeresen élnek a lehetőségekkel. Több gyermek említette, hogy rokonaival telefonon és interneten keresztül is tartja a kapcsolatot, van, aki iskola után is rendszeresen találkozik a szüleivel. Az Otthonon belül a testvérek akkor is találkozhatnak egymással, ha nem egy csoportba vagy otthonegységbe helyezték őket.

A házirend lehetőséget ad bizonyos keretek között barátok fogadására. Az Otthonon belüli kapcsolattartás céljára 3 kisméretű látogatói szobát alakítottak ki. Ezek a vezetők szerint általában kihasználatlanok, így az egyiket raktárrá alakították. A látogatás idején a másik szoba is raktárként funkcionált, így alkalmatlan volt arra, hogy ott szülők, testvérek, vagy barátok játszhassanak egymással. A szobák előterében található két asztal padokkal. Az előtér ugyan kissé elkülönül a folyosótól, de nyitott, a folyosón közlekedve bárki jól láthatja és hallhatja az éppen ott ülőket. A gyermekek panaszkodtak rá, hogy általában az előtérben tudnak leülni a családtagjaikkal, ami nem teszi lehetővé, hogy bizalmas beszélgetéseket folytassanak, vagy éppen jó hangulatú játéktevékenység alakulhasson ki a szülők és gyermekeik között. A folyosó, mint a látogatók fogadásának, illetve a kapcsolattartásnak a helyszíne nem alkalmas arra, hogy fenntartsa, illetve szükség esetén javítsa a szülők és gyermekeik közötti kapcsolatot, ezáltal csökken az esetleges hazagondozás esélye.

---

[49] Gyer. 30/H. §

[50] Vö.: 2.5 fejezet. Az egyéni gondozási-nevelési tervek sok esetben szakemberek bevonása nélkül készültek el.

[51] SZMSZ 14. old.

Az NM rendelet 124. § (6) bekezdésének b) pontja szerint a több csoport elhelyezésére szolgáló gyermekotthonban látogatóhelyiséget kell kialakítani. *A meghitt, bizalmas beszélgetésre alkalmas kapcsolattartó helyiség hiánya, illetve használatának akadályozása visszásságot okoz a gondozott gyermekek Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésében biztosított magánélethez és kapcsolattartáshoz, valamint a XVI. cikk (1) bekezdésében rögzített, a gyermek megfelelő fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggésben.*

A gyermekvédelmi gyámokkal a kapcsolattartás változó, az elmondások alapján az a ritkább, amikor a gyámok rendszeres időközökben felkeresik a gyermekeket. Megesett, hogy egyetlen év alatt 3 gyámja volt egy gyermeknek, akikkel még megismerkedni sem volt lehetősége. Egyik gyerek arra panaszkodott, hogy a gyámja csak az iskolába ment be, és ott a tanárainál érdeklődött, de őt nem kereste. Más azt mondta, hogy a gyámja csak a nővérével beszélt, vele soha. Egyes gyerekek olyan kritikát is megfogalmaztak, mely szerint a gyám azt kérte, hogy hívja fel, ha beszélni akar vele, de neki rendszeresen nincs pénze a mobilján, így sosem tudta elérni. A nevelők beszámolói is arra utalnak, hogy a rendszer nem működik zökkenőmentesen. Gyakran ők sem tudtak akkor kapcsolatba lépni a gyámokkal, amikor szükség lett volna rájuk. Így például egy kiskorút a nevelőnek kellett a rendőrségi őrizetből elhozni a gyám elérhetetlensége miatt. Nehezményezték, hogy az engedély nélkül eltávozott gyermekek tartózkodási helye esetenként a gyámok előtt ismert (például elkészült egy személyi igazolvány a szökés alatt), mégsem gondoskodnak arról, hogy a gyermekek az Otthonba visszatérjenek.

Az NMM az Otthon területén több gyámmal is találkozott a látogatás során. Az egyik meghallgatott gyám rendszeresen felkeresi az Otthonban élő gyámoltjait, hangsúlyozta, hogy a gyermekek mellett a családdal is tart kapcsolatot. Úgy ítélte meg, hogy sikerült jó kapcsolatot kialakítania a gyermekekkel és a nevelőkkel egyaránt.

Bár elhangzott, hogy a gyámok látogatásait regisztrálják, azonban az NMM erre vonatkozó dokumentációt nem kapott és ilyen információk a vizsgált kapcsolattartási naplókban nem szerepeltek. Az NMM annak sem találta nyomát, hogy az Otthon munkatársai jelzési kötelezettségüket[52] teljesítették volna, amikor azt tapasztalták, hogy a gyám nem elérhető, nem találkozik az előírt gyakorisággal a gyámoltjával.

*Az NMM aggodalomra okot adónak találja, hogy a gyermekek és a gyámok kapcsolattartása nem valósul meg a Gyvt.-ben[53] előírt rendszerességgel, továbbá hogy az Otthon munkatársai és a gyámok közötti egyeztetések akadoznak. Mindez veszélyezteti az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésében rögzített, a gyermekek megfelelő fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz fűződő jogának érvényesülését.*

Az Ajb 130/2016. számú jelentésemben is erre a megállapításra jutottam, ezért az emberi erőforrások miniszterét arra kértem, hogy országos szinten – megyei bontásban – mérje fel, hogy a gyermekvédelmi gyámok mennyiben képesek eleget tenni a Gyvt. 86. § (1) bekezdésében foglalt gyámolt gyermekükkel való személyes kapcsolattartási kötelezettségüknek és a felmérés tapasztalatai alapján tegye meg a szükséges intézkedéseket a helyzet javítása érdekében. *A szaktárca szociális ügyekért és társadalmi felzárkózásért felelős államtitkára a válaszadásra nyitva álló határidő meghosszabbítását kérte, újabb ombudsmani intézkedést nem teszek.*

### 2.11. Panaszmechanizmus

A rossz bánásmód megelőzésének egyik leghatékonyabb eszköze, ha az intézményben élők az elhelyezésükkel kapcsolatos, illetve egyéb sérelmeiket a lehető legrövidebb időn belül jelezhetik a gondozásukkal, nevelésükkel foglalkozó személyzet felé. Ezzel megteremtődik a lehetőség, hogy az intézmény vezetése azokat kivizsgálva olyan intézkedéseket hozzon, amelyek alkalmasak a kifogásolt gyakorlat megszüntetésére, illetve megelőzzék annak ismételt előfordulását. Mivel a gyermekek egy része megtorlástól, büntetéstől való félelmében vagy más okból nem meri panaszát felvállalni, az anonim panaszlehetőséget is biztosítani kell.

[52] Gyvt. 17. § (2) bekezdés
[53] Gyvt. 86. § (1) bekezdés

Az Otthonban mindenki által jól elérhető helyen nem látott az NMM panaszládát, és arról sem értesült, hogy amennyiben létezik, akkor azt hogyan ürítik, a tartalmát hogyan regisztrálják, illetve kezelik.

A gyermekek beszámolói szerint panaszaikkal a nevelőikhez fordulhatnak, ha nevelő még új, akkor az otthonvezetőt keresik. Néhányan azt is hozzáfűzték, hogy az igazgatónak is jelezhetik, ha valami gondjuk van. Sajnálatos azonban, amint az a 2.8. alfejezetben is szerepel, hogy az ellátott gyermekek között volt olyan is, aki úgy érezte, hogy problémáit a személyzet egyetlen tagjával sem tudja megosztani.

Minden otthonegységben, a legtöbb csoport nappalijában található hirdetőtábla, ahol többek között a napirend, a gyermekjogi képviselő elérhetősége is olvasható. Kivételt képez a C1em.-i utógondozói csoport, ahol a négy külföldi fiatalember eligazodását semmilyen idegen nyelvű tájékoztató sem segítette.

Az Otthon vezetősége, néhány nevelő valamint a programszervezők is beszámoltak a gyermekönkormányzat működéséről. A gyermekönkormányzat SZMSZ-ét 2011. szeptember 8-án fogadták el, módosítása nem történt meg, pedig közben az Otthon elnevezése, szerkezete is megváltozott. Az SZMSZ legalább negyedévenkénti gyakoriságban határozza meg a működési rendet, ennek ellenére a gyermekönkormányzat üléseiről az utolsó bemutatott „kivonat”[54] 2015 májusából származik. A rendelkezésre álló információk alapján úgy tűnik, hogy a gyermekönkormányzat főként a szabadidős tevékenységek szervezésében vett részt, elvétve szerephez jutott az esetleges problémák – például szemétszedés, reggeli iskolába indulás – kezelésében. Egyetlen olyan alkalom sem volt, ahol a panaszmechanizmus működését segítve a gyermekeket ért sérelmek megoldása, az őket foglalkoztató gondok közvetítése megtalálható lett volna a napirendi pontok között.

*Sajnálatos, hogy van olyan gyermek, aki úgy érzi, hogy nincs az intézményben olyan személy, akinek jelezhetné a problémáját, nem bízik abban, hogy bárkitől segítséget kaphatna. Nem megnyugtató a gyermekönkormányzat működésének hatékonysága.*

A látogatás során meghallgatott 57 ellátott gyermek közül mindössze egyetlen olyan volt, aki találkozott már a gyermekjogi képviselővel. Több nevelő is beszámolt arról, hogy nem csak nem beszéltek vele, de még csak nem is látták őt soha. Mindössze néhány szakmai munkatárs látta a gyermekjogi képviselőt az Otthonban körbesétálni. A beszámolók alapján megkérdőjelezhető, hogy van-e évente olyan otthongyűlés, amelyen a gyermekjogi képviselő megjelenik, és tájékoztatja a gyerekeket a jogaikról és azok érvényesítésének módjáról.[55] Hasonlóan kérdéses, hogy a háromhavonta esedékes látogatásai során mennyiben próbál meg minél több gyermekkel kapcsolatba kerülni. Személyes találkozás hiányában hiába van kifüggesztve az elérhetősége, nem várható el, hogy probléma esetén egy számukra ismeretlen gyermekjogi képviselőhöz forduljanak a gyermekek.

Anonim panaszlehetőség, külső érdekképviselet hiányában a gyermekek – saját bevallásuk szerint – az érdekérvényesítés különös formájához folyamodnak. Ha meg akarnak szabadulni egy nem kedvelt nevelőtől, gyermekfelügyelőtől, *„hazugságokat kezdenek terjeszteni róla, vagy addig hergelik, míg megüti őket”*. A gyerekek szerint a szelekciónak ez a módja leginkább a C-sorra jellemző.

*A panaszláda hiánya, a gyermekjogi képviselővel és a gyámokkal történői személyes találkozások elmaradása az Alaptörvény XXV. cikke szerinti panaszjoggal összefüggő visszásságot okoz.*

## 3. Összefoglalás

2016. március 1-2-án az NMM látogatócsoportjának tagjai előre be nem jelentett látogatás keretében vizsgálták a budapesti Cseppkő Gyermekotthonba helyezett szakellátott gyermekek ellátási körülményeit, a velük szemben tanúsított bánásmódot. Az igazgató az Ajbt. 25. §-ában előírt együttműködése kötelezettségének nem az elvárható módon tett eleget, amellyel veszélyeztette a gyermekek meghallgatását, továbbá a helyszíni vizsgálat eredményességét.

[54] A kivonat a dátumot és napirendi pontokat tartalmazza, az ülésekről jegyzőkönyvet nem mutattak be.
[55] OBDK rendelet 12. §. c) pont

Felhívom az igazgató és a fenntartó figyelmét arra, hogy a jövőben az alapvető jogok biztosával, illetve megbízott munkatársaival fennálló, törvényben előírt együttműködési kötelezettségüknek tegyenek eleget. Munkatársaim a gyermekeket az eredetileg tervezett két látogatási napon nem tudták meghallgatni, ezért 2016. április 26-án folytatták az interjúzást, így nyílt lehetőségük 57 gyermek és fiatal felnőtt megkérdezésére. Az Otthon az ország egyik legnagyobb férőhelyszámú egy területen működő gyermekotthona, 3 külön gondozási helynek minősülő, 40-40 férőhelyes önálló szakmai egységből áll. Bár a rendelkezésre álló élettér, a szobák száma, nagysága és rendezettsége néhány kifogásolt körülményt – mint például egyes esetekben az ajtó és a kilincs hiánya – leszámítva megfelelő, azonban az egy intézményben élő gyermekek elkülönülése a gyakorlatban nem valósult meg. A kihasználtságtól függően 100-120 gyermek és fiatal felnőtt egy helyen történő ellátása nem felel meg a Gyvt. 59. § (1) bekezdésében meghatározott elvárásnak.[56]

A Cseppkő Gyermekotthon Alapító Okirata és a Szervezeti és Működési Szabályzata valamint a Budapest Főváros Kormányhivatala Szociális és Gyámhivatala határozatai nem tartalmaznak engedélyt a speciális szükségletű gyermekek ellátására. Az Otthon szakmai programjai és a házirendje szerint azonban a speciális szükségletű gyermekek ellátását is biztosítják, és létrehoztak egy, a többinél zártabb keretek között működő csoportot. *A jogi kontroll nélküli szabadságelvonás, a napi működés gyakorlata és az engedélyezett ellátási formák közötti eltérés az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében rögzített jogállamiság elvéből eredő jogbiztonsággal, az Alaptörvény IV. cikk (1), (2) bekezdése által biztosított szabadsághoz való joggal, valamint az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésében deklarált, a gyermekek megfelelő szintű fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggésben eredményez visszásságot.* Az Otthonban foglalkoztatott szakmai dolgozói létszám összességében ugyan meghaladja az NM rendelet[57] által meghatározott létszámminimumot, azonban a beosztások alapján 2 csoport esetében nem teljesül az 5 fő/csoport előírás. A szakmai dolgozókkal kapcsolatban aggodalomra ad okot a rendkívül magas fluktuáció, a gyermekfelügyelők felének hiányzó szakképesítése, és hogy nincs gyógypedagógus végzettségű fejlesztő pedagógus vagy nevelő, miközben az ellátottak harmada különleges szükségletű. *Mindez sérti az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésében biztosított a gyermekek megfelelő szintű fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz való jogát, valamint visszásságot eredményez az Alaptörvény XV. cikk (4) bekezdésében a különleges szükségletű gyermekek esélyegyenlőségnek vonatkozásában biztosított jogával összefüggésben.*

A beteg gyermekek ellátása, a mindennapos ápolónői jelenlétnek a megoldása, valamint a rendszeres, kéthetenkénti konzultáció lehetősége az Otthonon belül a gyermekpszichiáterrel követendő, jó gyakorlat. Ugyancsak példaértékű a számos szervezett szabadidős program biztosítása, és a sportolási lehetőségeknek a megteremtése. Értékelem a megtett erőfeszítéseket a magántanulói státusz elkerülése érdekében, és a kerületi iskolák növekvő térhódítását az Otthon növendékeinek képzésében. Ugyanakkor aggodalomra ad okot, hogy az iskolaköteles korú gyermekek jelentős hányada alkalmanként vagy rendszeresen nem vesz részt a kötelező iskolai oktatásban, hanem gyakran megalapozott indok nélkül az ügyeleten marad. Maga az ügyeleti szoba minősége, és az ügyeleti rendszer működése, beleértve az ebédhez jutás kérdését is, több szempontból is alapjogot sértő. *Az Alaptörvény XI. cikk (2) bekezdésében minden gyermeknek biztosított oktatáshoz, valamint a XVI. cikk (1) bekezdése alapján a gyermekek megfelelő fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz, továbbá a XX. cikk (1) bekezdésében biztosított testi és lelki egészséghez való joggal összefüggésben eredményez visszásságot.*

A különleges adatok kezelését az NMM visszásságot megalapozónak találta, mind az egészségi állapotra és a szükséges kezelésre vonatkozó adatok nyilvános helyen történt kifüggesztése, mind az etnikai hovatartozás esetében, amikor az egyéni gondozási-nevelési tervben a szülő vagy törvényes képviselő hozzájárulása nélkül tüntettek fel egy gyermeket románnak.

---

[56] *„… gyermekotthon legalább 12, de legfeljebb 48 – önálló lakóegységben elhelyezett – gyermek otthont nyújtó ellátását biztosítja”*

[57] *A személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti, gyermekvédelmi intézmények, valamint személyek szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 15/1998. (IV. 30.) NM rendelet 1. számú melléklet II. Szakellátások 2. pont.*

Szintén aggodalomra ad okot, hogy az egyéni gondozási-nevelési tervek elkészítésébe sem a szülőket, sem a szakembereket nem vonják be kellő mértékben. A szülőkkel való intézményen belüli kapcsolattartást a látogató szobák helyett gyakran csak az előtérben biztosították, mely alkalmatlan arra, hogy a gyermekek és szülők közötti kapcsolat mélyítéséhez hozzájáruljon, a hazagondozást elősegítse.

A gyermeki jogokat sérti, ha gyermekprostitúció veszélye esetén az intézmény munkatársai nem élnek jelzési kötelezettségükkel. Nem elfogadható, hogy a dolgozók hallgatólagosan már egészen fiatal kortól tudomásul veszik a gyermekek dohányzását, és nem tesznek meg minden elvárható intézkedést annak megakadályozása érdekben. A gyermekek közötti, illetve az önmaguk ellen irányuló erőszak előfordulásának a hárítása, megbocsátható csínytevésnek, játéknak, szórakozásnak tekintése nehezíti a hatékony ellenlépések megtételét. *Visszásságot okoz az Alaptörvény III. cikk (1) bekezdésében rögzített embertelen, megalázó bánásmód vagy büntetés tilalmával, valamint az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésében deklarált az érintett gyermekeknek a megfelelő fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz, továbbá az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdésében biztosított testi és lelki egészséghez való joggal összefüggésben az, hogy egyes nevelők bántalmazó módon (kiabálás, pofonnal fenyegetés, megfélemlítés, megszégyenítés) próbálnak hatni, valamint, hogy a személyzet nem tudja megvédeni a gyermekeket az önmaguktól vagy kortársaiktól feléjük irányuló agressziótól.*

A gyermekek panaszjogával kapcsolatban negatívum, hogy nincs lehetőség anonim módon történő jelzésekre, hogy akadozik a kapcsolattartás a gyámokkal és a gyermekjogi képviselővel is. Pozitívum, hogy a gyermek többsége úgy érzi, fordulhat a nevelőjéhez, az otthonvezetőjéhez a gondjával.

## 4. Ajánlások, kezdeményezések, javaslatok

A látogatás megállapításaival összefüggésben a Jegyzőkönyv 19. cikk b) bekezdésének megfelelően az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján az NMM a következő ajánlásokat teszi a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság mint fenntartó vezetőjének:

1. intézkedjen annak érdekében, hogy a jövőben az igazgató az Ajbt. 25. § (1) bekezdése szerinti együttműködési kötelezettségét teljesítse;
2. gondoskodjon a szakmai programok jóváhagyásáról;
3. fordítson fokozott figyelmet a fenntartói ellenőrzések során az SZMSZ-ben felsorolt létesíthető munkakörök és a tényleges alkalmazotti munkakörök összhangjára, különös tekintettel arra, hogy valamennyi az NM rendeletben kötelezően előírt munkakör megtalálható legyen az Otthonban;
4. intézkedjen a megrongálódott szerkezeti elemek (pl. nyílászárók) cseréjéről;
5. dolgozzon ki prevenciós munkát segítő továbbképzéseket a droghasználat, a dohányzás, a gyermekprostitúció, a gyermekek közötti erőszak megelőzésének, felszámolásának témakörében, és biztosítsa a szakdolgozók számára a részvételt.

Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján az NMM kezdeményezi az Otthon igazgatójánál, hogy:

6. az ellátási formák tekintetében gondoskodjon az Otthon Alapító Okirata és működési engedélye, valamint szakmai programja és házirendje összhangba hozásáról, ügyeljen rá, hogy az egyes otthonegységek szakmai programjai az adott egységre vonatkozzanak;
7. hozza összhangba az SZMSZ-ben felsorolt létesíthető munkakörök és a tényleges alkalmazotti munkaköröket, különös tekintettel arra, hogy az NM rendeletnek megfelelően mindhárom otthonegység rendelkezzen pszichológusi státusszal;
8. biztosítsa valamennyi csoportban az NM rendelet szerinti létszámnorma érvényesülését
9. biztosítsa megfelelő végzettségű munkatársak foglalkoztatásával, hogy a különleges szükségletű, és/vagy sajátos nevelési igényű gyermekek megkaphassák az állapotuknak megfelelő gondoskodást;
10. növelje a szakképzett munkaerők foglalkoztatási arányát;

11. gondoskodjon arról, hogy az egyéni gondozási-nevelési tervek elkészítésében több szakemberek közreműködjön, és lehetőség szerint növeljék a szülők bevonását a tervezésbe;
12. szüntessék meg a különleges adatok kezelésében – mind a betegszoba falán, mind az egyéni gondozási-nevelési tervben – mutatkozó alapjogsértést megalapozó gyakorlatot;
13. fordítson fokozott figyelmet arra, hogy a tanköteles korú gyermekek tanítási időben csak indokolt esetben tartózkodhassanak a gyermekotthon területén;
14. az Otthonban tartózkodó, az iskolájukból hiányzó gyermekek étkeztetését oldja meg;
15. intézkedjen az Otthon elhasználódott berendezési tárgyainak (pl. ajtó, kilincs, zuhanyrózsák) cseréje érdekében;
16. szüntesse meg azt a gyakorlatot, mely szerint a személyes higiénia biztosításának érdekében felnőtthöz kelljen fordulni (pl. WC-papír elzárás);
17. komplex prevenciós munkával lépjen fel a prostitúció, a drogozás és dohányzás ellen, vegyék igénybe a prevencióban jártas szakemberek segítségét;
18. intézkedjen, hogy egyetlen dolgozó se alkalmazzon erőszakos eszközöket a gyermekek ellátása, nevelése során;
19. biztosítsa (pl. továbbképzésekkel), hogy a szakdolgozók egységes elvek és módszerek alapján csökkentsék/szüntessék meg a gyermekek közötti agressziót; védjék meg a gyermekeket az önmaguk vagy mások által feléjük irányuló bármilyen (verbális, lelki, testi, szexuális) erőszakos cselekedetektől;
20. gondoskodjon a kapcsolattartó szobák rendeltetésüknek megfelelő használhatóságáról;
21. helyezzen ki az intézményben jól látható és könnyen elérhető helyen panaszládát,
22. támogassa a gyermekönkormányzat érdemi működését, biztosítsa, hogy üléseiről készüljön jegyzőkönyv.

A látogatás megállapításaival összefüggésben a Jegyzőkönyv 19. cikk b) bekezdése valamint az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján az NMM kezdeményezi az Országos Betegjogi és Ellátottjogi, Gyermekjogi és Dokumentációs Központ Főigazgatójánál, hogy

23. vizsgálja ki, hogy az előírásnak megfelelően megtörtént-e az Otthonban a gyermekjogi képviselő látogatása, és gondoskodjon róla, hogy hatékonyabban működhessen az Otthonban gondozott gyermekek érdekérvényesítése.

A jegyzőkönyv 19. cikk c) bekezdése, valamint az Ajbt. 37. §-a alapján az NMM javasolja az emberi erőforrások miniszterének, hogy

24. intézkedjen a 15/1998. (IV. 30.) NM rendelet olyan tartalmú kiegészítéséről, hogy a Gyvt. 59. § (1) bekezdése az azonos telephelyen működő gyermekotthoni egységek esetében is irányadó legyen.
25. a 15/1998. (IV. 30.) NM rendelet 2. számú melléklete II. Rész Képesítési előírások a gyermekjóléti és gyermekvédelmi személyes gondoskodás egyes formáiban dolgozók részére II. Szakellátásokra vonatkozó előírásainak módosításával biztosítsa, hogy a gyermek-, lakás- és utógondozói otthonokban foglalkoztatható munkatársak végzettsége alkalmazkodjon az ellátandó gyermekek, fiatal felnőttek életkorához.

A jegyzőkönyv 19. cikk c) bekezdése, valamint az Ajbt. 37. §-a alapján az NMM felkéri a belügyminisztert és az igazságügyi minisztert

26. az AJB-373/2015. és a 704/2016. számú jelentésekben foglalt ajánlását megismételve, hogy dolgozzon ki a gyermekek szexuális kizsákmányolására és a gyermekprostitúcióra vonatkozó bűnmegelőzési és áldozatsegítési stratégiát.

Budapest, 2016. október

Székely László sk

**AJB-1603/2016. számú jelentésének képmelléklete**

1.2. kép Dicsőségfal Sporteredmények






3. kép Megrongált lámpatest az elnyomott csikkek nyomával egy hálószobában



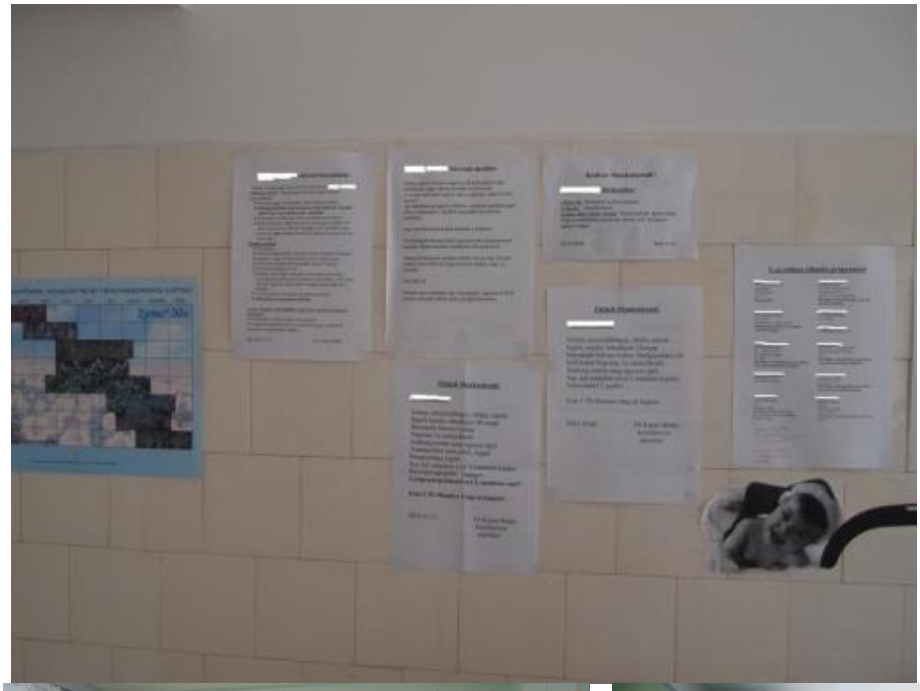



4. kép Szótanulás matricái: különböző variációk szexuális fogalmakra, testrészek megnevezésére egy kiskamasz hálószobájában

5. 6. kép A kapcsolattartás helyszínei, a szoba éppen raktár, a nyitott előteret lehet használni



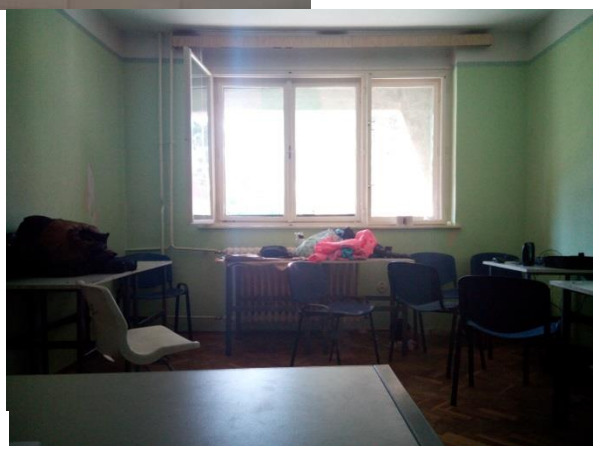




7. kép Betegszoba falán a különleges adatok; a gyermekek betegségére, a kezelésükre vonatkozó utasítások



8. kép A nappali konyha-étkező része rendben várja a hazaérkezőket.



9. kép Ügyeleti szoba – gyakran tartózkodnak ott a diákok az iskola helyett.



10. kép Beszakadt, kilincs nélküli ajtó, rajta a sárga kartonon a következő utasítások olvashatók:
„GYEREKNEK BELÉPNI TILOS”
„KOPOGLY HA BEAKARSZ JÖNI”



11. kép Az elosztódoboz tető nélkül kenyeret rejt.

**Az alapvető jogok biztosának**
– mint OPCAT nemzeti megelőző mechanizmus –
**Jelentése**
**az AJB-705/2016. számú ügyben**

Előadó: dr. Rostás Rita

**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 (továbbiakban: Jegyzőkönyv), melyet Magyarországon a 2011. évi CXLIII. törvény hirdetett ki.

A Jegyzőkönyv célja szerint létre kell hozni a kínzás, az embertelen vagy megalázó bánásmód megelőzésének érdekében független nemzetközi és nemzeti testületeket, melyek „olyan helyszínekre látogatnak el rendszeresen, ahol embereket fosztanak meg a szabadságuktól”.[1] Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (továbbiakban: Ajbt.) 2. § (6) bekezdése értelmében 2015. január 1-jétől az alapvető jogok biztosa látja el a Jegyzőkönyv 3. cikke szerinti[2] nemzeti megelőző mechanizmus (továbbiakban: NMM) feladatait.

Az Ajbt. 39/B. § (1) bekezdése értelmében az NMM feladatainak teljesítése érdekében az alapvető jogok biztosa a fogvatartott személyekkel való bánásmódot beadvány és alapvető joggal összefüggő visszásság hiányában is rendszeresen vizsgálja. A Jegyzőkönyv 20. cikkének e) pontja alapján az NMM a felkeresni kívánt helyeket és a meghallgatni kívánt személyeket szabadon kiválaszthatja.

**A látogatás helyszínének kiválasztása**

A 2015-ös évre tervezett látogatások egyik helyszíne a fóti Károlyi István Gyermekközpont (továbbiakban: KIGYK) Speciális Gyermekotthona (továbbiakban: Otthon) (Fót, Vörösmarty tér 2.). A látogatás follow-up jellegű, az Alapvető Jogok Biztosának gyermekjogi projektjei keretében indított vizsgálatai közül több[3] szorosan kapcsolódik a választott helyszínhez.

A választás indoka, hogy a gyermekek életkorukból adódóan, és alacsony szintű jog- és érdekérvényesítési képességük miatt is kiszolgáltatott helyzetben vannak. A KIGYK lakói esetében a kiszolgáltatottság fokozottan érvényesül, mivel családjuk nem volt képes fejlődésüket megfelelő módon biztosítani, nevelésükről a gyermekvédelmi szakellátás keretében az állam gondoskodik.

Ezen túlmenően az Otthonban speciális szükségletű, vagyis súlyos pszichés vagy disszociális tüneteket mutató, illetve pszichoaktív szert használó gyermekeket nevelnek.[4] E tünetek tartós fennállása a többi szakellátásban gondozotthoz viszonyítva nehezíti az esélyegyenlőség megvalósulását.[5]

Mindezek alapján, hogy az Otthonban ellátott gyermekek a társadalom egyik legsérülékenyebb csoportját jelentik.

---

[1] Jegyzőkönyv 1. cikk

[2] Minden 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.

[3] A legszorosabb előzmények: AJB-4883/2009; AJB-3012/2012; AJB-545/2013; AJB-3043/2015

[4] Gyvt. 53. §

[5] Fot. 4. § a) pontja „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 Ajbt. 1. § (2) bekezdés értelmében „az alapvető jogok biztosa tevékenysége során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít a) a gyermekek … valamint d) a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok jogainak a védelmére", így 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 foglalt rendelkezések és az egyezménnyel kapcsolatos iránymutatások megvalósulásának ellenőrzésére.

**Hatáskör**

A Jegyzőkönyv „alkalmazásában a szabadságelvonás mindennemű fogva tartást vagy bebörtönzést jelent, valamint egy személy elhelyezését olyan állami vagy magántulajdonú, őrizetbe vételi környezetben, amelyet az illető valamilyen bírói, közigazgatási vagy más hatóság utasítására önként nem hagyhat el."[6] Ebben az értelemben fogvatartási helyként kezelendők a gyermekvédelmi szakellátás otthont nyújtó ellátásainak keretében a kötelező erejű gyámhatósági határozat[7] által kijelölt gondozási helyek. Ezek önkényes elhagyása, vagyis szökés esetén az ellátást nyújtó köteles megkeresni az illetékes rendőri szervet az engedély nélkül eltávozott gyermek felkutatása érdekében.[8] A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény a speciális gyermekotthonokban ezen túlmenően a gyermek személyes szabadságának korlátozását is megengedi.[9] A fentiek alapján az NMM hatásköre *kiterjed a KIGYK Otthonának vizsgálatára.*

**Az érintett alapvető jogok**

- *A jogállamiság elve: „*Magyarország független, demokratikus jogállam." [Alaptörvény B) 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…". [Alaptörvény II. cikk];
- *A kínzás, embertelen, megalázó bánásmód vagy büntetés tilalma:* „Senkit nem lehet kínzásnak, embertelen, megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek alávetni, valamint szolgaságban tartani." [Alaptörvény III. cikk (1) bekezdés];
- *Személyi szabadsághoz és biztonsághoz való jog:* „Senkit nem lehet szabadságától másként, mint törvényben meghatározott okokból és törvényben meghatározott eljárás alapján megfosztani." [Alaptörvény IV. cikk (2) bekezdés];
- *Magánélet tiszteletben tartásához való jog:* „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy magán- és családi életét, otthonát, kapcsolattartását és jó hírnevét tiszteletben tartsák." [Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdés];
- *Tulajdonhoz való jog*: „Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez." [Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdés];
- *A hátrányos megkülönböztetés tilalma és az esélyegyenlőség biztosítása:* „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. … Magyarország az esélyegyenlőség és a társadalmi felzárkózás megvalósulását külön intézkedésekkel segíti. Magyarország külön intézkedésekkel védi a családokat, a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket." [Alaptörvény XV. cikk (2), (4) és (5) bekezdés];

[6] Jegyzőkönyv 4. cikk 2. bekezdés
[7] Vö. Gyvt. 78-79. §
[8] 15/1998. (IV. 30.) NM rendelet 86. §
[9] Gyvt. 81-82. §

- *A gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való joga*: „Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz.” [Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdés].
- *A testi és lelki egészséghez való jog:* „Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez. Az (1) bekezdés szerinti jog érvényesülését Magyarország … az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával, … az egészségügyi ellátás megszervezésével, a sportolás és a rendszeres testedzés támogatásával, … segíti elő.” [Alaptörvény XX. cikk (1), (2) 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 jogforrások**
**Nemzeti jogforrások**

- *Magyarország Alaptörvénye*
- *2011. évi CXI. törvény* az alapvető jogok biztosáról (továbbiakban: Ajbt.)
- *1997. évi XXXI. törvény* a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról (továbbiakban: Gyvt.)
- *2013. évi V. törvény* a Polgári Törvénykönyvről (továbbiakban: Ptk.)
- *2003. évi C. törvény* az elektronikus hírközlésről (továbbiakban: Ehtv.)
- *1998. évi XXVI. törvény* a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról (továbbiakban: Fot.)
- *149/1997. (IX. 10.) Korm. rendelet* a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról (továbbiakban: Gyer.)
- *235/1997. (XII. 17.) Korm. rendelet* a gyámhatóságok, a területi gyermekvédelmi szakszolgálatok, a gyermekjóléti szolgálatok és a személyes gondoskodást nyújtó szervek és személyek által kezelt személyes adatokról (továbbiakban: Korm. rendelet)
- *37/2014 (IV. 30.) EMMI rendelet* a közétkeztetésre vonatkozó táplálkozás-egészségügyi előírásokról (továbbiakban: EMMI rendelet)
- *60/2003. (X. 20.) ESzCsM rendelet* az egészségügyi szolgáltatások nyújtásához szükséges szakmai minimumfeltételekről (továbbiakban: ESzCsM rendelet)
- *9/2000. (VIII.4.) SzCsM rendelet* a személyes gondoskodást végző személyek továbbképzésről és a szociális szakvizsgáról (továbbiakban: SzCsM rendelet)
- *15/1998. (IV. 30.) NM rendelet* a személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti, gyermekvédelmi intézmények, valamint személyek szakmai feladatairól és működésük feltételeiről (továbbiakban: NM rendelet)

**Nemzetközi jogforrások**

- A kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmódok elleni nemzetközi egyezmény (kihirdette az *1988. évi 3. törvényerejű rendelet*) (továbbiakban: CAT)
- A kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés elleni egyezmény fakultatív jegyzőkönyve (kihirdette a *2011. évi CXLIII. törvény*) (továbbiakban: Jegyzőkönyv)
- A Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt egyezmény (kihirdette az *1991. évi LXIV. törvény*) (továbbiakban: Gyermekjogi Egyezmény)
- A kínzás és embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmód megelőzésére alakult Európai Bizottság sztenderdjei. CPT/Inf/E (2002) 1 – Rev. 2015 (továbbiakban: CPT sztenderdek)

**A látogatás módszere**

Az NMM a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés megelőzését, alapvetően helyszíni látogatások keretében végzi, melyet a Jegyzőkönyv 20. cikke szabályoz. Az Ajbt. 39/D. § (3) bekezdése értelmében, az alapvető jogok biztosa a NMM feladatainak teljesítésében való közreműködésre a köztisztviselő munkatársak mellett eseti vagy állandó jelleggel más szakértőket is felhatalmazhat. Miután az Otthonban speciális szükségletű, pszichésen sérült gyermekek ellátása folyik, és a vizsgálat ennek egyes orvos-szakmai szempontjaira is kiterjedt, a feladat ellátásában egy megbízott orvos szakértő is közreműködött.

Az előre be nem jelentett látogatás a következő módszereket alkalmazta:

- helyszíni iratbetekintés, másolatok, fényképek készítése, dokumentumok bekérése;
- az elhelyezés körülményeinek megtekintése („intézménybejárás"), mérések és fotók készítése az alábbi fókuszpontokkal:
    - épületek, helyiségek, kiemelten a biztonsági elkülönítő állapota, alkalmassága;
    - élelmezés mennyisége és minősége;
    - egészségügyi, mentálhigiénés ellátás;
    - személyes higiéné biztosítása;
- személyes meghallgatások – félig strukturált interjúk, előzetesen kidolgozott kérdőívek felhasználásával – bizalmas körülmények között egyénileg vagy csoportosan a gyermekekkel, a személyzet tagjaival és az intézmény vezetésével;
- a gyermekek és munkatársak viselkedésének megfigyelése.

A meghallgatások és megfigyelések a következő kérdések köré csoportosultak:

- bánásmód általában, azon belül a konfliktuskezelés és fegyelmezés;
- foglalkoztatás, oktatás;
- személyes szabadság korlátozása;
- kapcsolattartás;
- panaszkezelés.

A látogatás során az NMM valamennyi elhelyezett gyermek (32 fő) ellátásának körülményeit megvizsgálta, és összesen 31 személyt hallgatott meg:

- 16 gyermeket;
- az intézmény munkatársai közül 14 főt: a vezetőség tagjait, csoportokhoz beosztott munkatársakat, a Módszertani Osztály dolgozóit, portásokat és az élelmezésvezetőt;
- 1 gyermekvédelmi gyámot.

**A látogatás időpontja**

2015. július 21., augusztus 13.

**A látogatás résztvevői**

| | |
|---|---|
| A látogatás vezetője: | dr. Rostás Rita pszichológus, pedagógus |
| A látogatás résztvevői: | dr. Zeller Judit jogász, pszichológus |
| | dr. Gurbai Sándor jogász |
| | dr. Izsák Gábor jogász, pedagógus |
| Közreműködő: | dr. Nagy Péter eseti külső szakértő, gyermek- és ifjúságpszichiáter |

**A jelentés megírásában közreműködött**

dr. Haraszti Katalin
dr. Zeller Judit

**Tényállás és megállapítások**

**1. Az intézmény alapadatai, korábbi ellenőrzések**

A fóti KIGYK alapító és irányító szerve az Emberi Erőforrások Minisztériuma (továbbiakban: EMMI). Az átruházott irányítási hatáskörök és a fenntartói feladatok ellátója a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság (továbbiakban: SZGYF). Az intézmény jogelődjét 1957. november 15-én alapították. A 40 hektáros területen, ami hajdan 1200 gyermeknek adott otthont, 89 épület található. Az EMMI az intézmény 54442-6/2013. számú 2013. január 1-jei keltezésű alapító okiratát, közel egy év elteltével, 2013. december 11-én léptette hatályba. Az alapító okirat ismételt módosítása a látogatás idején folyamatban volt.

A KIGYK országos illetékességű költségvetési szerv, amely a 2153 Fót, Vörösmarty tér 2 sz. alatti székhelyen, határozatlan ideig tartó működési engedéllyel rendelkezik. A vezetőséggel készített interjúk szerint a fenntartótól több mint két éve nem érkezett írásos visszajelzés a KIGYK működésével kapcsolatosan. Az intézmény egységes Szervezeti és Működési Szabályzatáról (továbbiakban: SZMSZ), hiányzik a fenntartó jóváhagyása, így nem felel meg a Gyvt. előírásának.[10] Az Otthon a KIGYK önálló szakmai egysége, ami önálló szakmai programmal rendelkezik, és 31+1 speciális szükségletű fiúnak biztosít férőhelyet. A szakmai program szerint a plusz 1 férőhelyet krízis elhelyezésre tartják fenn. Az SZMSZ 3 nevelési csoport + 1 befogadó csoport működését szabályozza.

A Pest Megyei Főügyészség Közrendvédelmi Osztálya 2014. szeptember 18-án végzett ellenőrzése megállapította, hogy bizonyos dokumentációk – mint a kapcsolattartási naplók, befogadási, távozási, kapcsolattartási értesítések, engedélynélküli eltávozások – pontosításra, illetve módosításra szorulnak. A Pest Megyei Kormányhivatal Szociális és Gyámhivatala 2014. november 17-én végzett hatósági ellenőrzése megállapította, hogy a teljes körű ellátás a vonatkozó jogszabályoknak megfelelően történik, de a szakmai programok kismértékű kiegészítése, és az Otthon házirendjének módosítása szükséges (pl. a kapcsolattartás tekintetében, melyet a 8. pont részletez).

*A látogatás idejéig a kifogásolt dokumentumok módosítása nem történt meg, bár a KIGYK igazgatója bemutatta a javaslatát, de azt a fenntartó 2015. augusztus 13-áig nem hagyta jóvá.*

*A fenntartói ellenőrzés és értékelés hiánya aggodalomra ad okot, hiszen azok jelentős szerepet tölthetnek be a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés megelőzése szempontjából. Ezen túlmenően a KIGYK-ban a működéssel kapcsolatos szakmai dokumentumok kezelése nem az elvárható pontossággal történik, ami az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében rögzített jogállamiság elvéből eredő jogbiztonsággal összefüggő visszásságot okoz.*

**2. Személyi feltételek**

A SZMSZ szerint az Otthon feladatait 28 dolgozó látja el. Az 1. sz. táblázat csoportokhoz rendelve mutatja a munkaköröket.

1. táblázat **A KIGYK Speciális Gyermekotthonának csoportjaihoz tartozó munkakörök, és a betöltő munkatársak végzettsége**

| Csoport száma | Munkakör | A munkakört betöltő munkatársak végzettsége |
|---|---|---|
| 1. | 3 nevelő | 1 tanító; 1 tanár; 1 neveléstudomány szakos bölcsész |
| | 4 gyermekfelügyelő | 3 gyermek- és ifjúsági felügyelő; 1 személy- és vagyonőr |
| 2. | 3 nevelő | 1 teológus; 1 tanító; 1 óvodapedagógus |

[10] Gyvt.104. § (1), (2) pont

| | | |
|---|---|---|
| | 1 gyermekvédelmi asszisztens | 1 informatikus (képzésre kötelezve) |
| | 3 gyermekfelügyelő | 1 gyermek- és ifjúsági felügyelő; 1 csecsemő- és gyermekgondozó; 1 kisgyermekgondozó-nevelő |
| 3. | 1 nevelő | 1 tanár |
| | 1 gyermekvédelmi asszisztens | 1 felsőfokú gyógypedagógiai asszisztens |
| | 4 gyermekfelügyelő | 3 gyermek- és ifjúsági felügyelő; 1 óvónő és szociális gondozó |

A táblázat csak 3 csoportot tartalmaz. A befogadó csoporthoz (melynek működését a 7. pont vizsgálja) nem tartoznak munkatársak. Az NM rendelet[11] vonatkozó előírása szerint a speciális gyermekotthonokban csoportonként 5 főt, abból legalább 2 nevelőt kell foglalkoztatni. A táblázatból kitűnik, hogy a 3. csoportban csak egyetlen nevelő dolgozik, vagyis bár 6-7 fő van a csoportokhoz rendelve, a létszámra vonatkozó előírás nem teljesül. A táblázatban felsoroltakon túl, további két nevelő áll alkalmazásban. Egyikük végzettsége jogász és általános iskolai tanár, ő félállásban *„kvázi családgondozói”*[12] feladatokat lát el. A másik nevelői státuszon lévő munkatárs, a vezető októberi nyugdíjba vonulása miatt, otthonvezetői munkakörre készül.

A további működéshez előírt munkaköröket (pl. növendékügyi előadó, pszichológus, gyógypedagógus) a KIGYK megfelelő létszámban közösen biztosítja a különböző szakmai egységek[13] számára.

A szakmai munkatársak között a férfiak és nők aránya közel kiegyenlített, az egyik csoportban 50-50 %-os, míg a másik két csoportban 4:3 az arány. Mindkét csoportban a férfiak vannak többségében. Az enyhe férfi többség indoka, hogy az Otthon kizárólag fiúk számára biztosít férőhelyet. A csoportokkal kapcsolatba kerülő további munkatársak nem befolyásolják jelentősen a nemi összetételt. A segítő szolgáltatásokat nyújtó személyek – az önálló szakmai egységbe tömörített Módszertani Osztály munkatársai (6 fő) és az ápolónő – valamennyien nők. A Műszaki Osztályról napi kapcsolatban van a gyermekekkel 9 portaszolgálatot teljesítő, az Otthon szakmai programjában rendészként megjelölt férfi. Ők 12 órás váltásban, éjjel egyenként, nappal párosával teljesítenek szolgálatot.

Egy korábbi ombudsmani jelentés[14] kifogásolta, hogy minden csoporthoz tartozik egy-egy gyermekfelügyelői beosztású rendész. Az egy évvel későbbi utóvizsgálat[15] megállapította, hogy az intézmény az említett gyakorlatot átcsoportosítással igyekezett megszüntetni. Az előzmények ellenére a látogatáskor még mindig akadt olyan gyermekfelügyelő, aki kizárólag személy- és vagyonőr képesítéssel rendelkezett, ami nem elfogadható. A munkatársak elmondása szerint a portaszolgálat teljesítésére felvett munkatársak számára ma már nem előírás, hogy képzett biztonsági őrök legyenek, vagy a már megszerezett vagyonőri vizsgájukat rendszeresen megújítsák.[16]

Az egyik munkatárs állítása szerint öt éven belül az ötödik vezetőnél tartanak. Az utolsó, a most nyugdíjba készülő *„hozott némi nyugalmat, hosszabb ideig bírta, mint az elődei együttvéve”*. Jellemzően – állítják többen is – tíz újonnan felvett munkatárs közül 9 rövid időn belül távozik.

[11] 15/1998. NM rendelet 1. számú melléklet A … gyermekvédelmi személyes gondoskodás formáinak szakmai létszám irányszámai és létszámminimum normái: II. Szakellátások 2/b) pont

[12] 2014. január 1-jén lépett hatályba az NM rendelet módosítása, mely megszüntette a családgondozó státuszát a speciális gyermekotthonokban.

[13] A KIGYK-ban Különleges Gyermekotthon, Kísérő Nélküli Kiskorúak Gyermekotthona és utógondozó otthonok is működnek ugyanezen telephelyen.

[14] AJB-3012/2012.

[15] AJB 545/2013.

[16] A munkavállalók most azt sérelmezik, hogy a munkáltató már nem fizeti a vizsgadíjat.

Többen is úgy látják, akkor számíthatnak arra, hogy valaki tartósan köztük marad, ha az első éven sikeresen túljut, amit a személyes érintettség (pl. maga is állami gondoskodásban részesült, vagy fogyatékossággal élő gyermeket nevel) mint motiváló, érzékenyítő tényező is befolyásol. Az igazgató szerint vonzóbb pótlékrendszer növelhetné a jelentkezők számát, ami lehetőséget teremtene a „maradékelven”[17] történő válogatás helyett a szakmai rátermettség érvényesítésére. A magas fluktuációt az is csökkenthetné, ha alapos felkészítés után létesítenének munkaviszonyt, ahogy az 2010-ben, a működés beindítását megelőzően történt.[18] További segítség lehetne – mondta egy másik munkatárs – mind a kiválasztás, mind a fejlesztendő területek meghatározása tekintetében annak az akkreditált pályakompetencia-mérési programnak a bevezetése, amelyet a tanácsadó szakpszichológus munkatársuk dolgozott ki. Az ő feladata volt a munkatársak mentálhigiénés gondozása is, de nyugdíjazásával forráshiány miatt a *„státusz, és a szupervízió is nyugdíjba vonult”*, így a megterhelő munka hamarabb vezethet kiégéshez. A Módszertani Osztály munkatársai a kimerülés megelőzése érdekében egyrészt nem csak a speciális, hanem a különleges otthon gyermekeivel is foglalkoznak, így munkájuk többrétűsége védőfaktorként szolgál, másrészt térítés ellenében néhányan külső szupervíziót vesznek igénybe.

A jogszabályi előírásokat[19] csak részben követő – a helyettesítésekre, forrásokra vonatkozó adatokat nem tartalmazó – továbbképzési terv szerint a 2014-ben és az idei évben az Otthon munkatársai közül 3 már részt vett, és további 3-nak van még erre a tanévre tervezett továbbképzése. Hat dolgozónak tavaly vagy az idén járt le a 6 éves továbbképzési ciklusa, azonban közülük mindössze ketten szerezték meg az előírt pontszámot. Az egyik dolgozó megemlítette, hogy az idei 2 napos indulatkezelési tréninget hasznosnak találta, jó lenne, ha gyakrabban lenne mód ilyen típusú továbbképzéseken részt venni. A színvonalas továbbképzésekre és szupervízióra vonatkozó igényüket többen is megfogalmazták.

A szakemberek képzéséről, továbbképzéséről a fenntartónak kell gondoskodni.[20] A rendelkezésünkre álló információk alapján nem dönthető el egyértelműen, hogy az Otthon vagy a fenntartó mulasztásának következménye-e továbbképzésekben mutatkozó elmaradás. A munkakör betöltéséhez szükséges szakképesítés egy munkatárs esetében hiányzik, aki vállalta annak megszerzését. A munkatársak jelezték, hogy rendkívül megterhelő a munka, és kimerítő a 12 órás munkarend, melytől csak tanítási időben tér el az oktatást segítő pedagógusok időbeosztása, akik 8-14-ig, hat órát töltenek a gyerekek között. A munkatársak fáradtságérzetét a túlórák is növelik, aminek a kifizetésében, vagy szabadnapként történő kiadásában, mind a csoportokhoz beosztottak, mind a rendészek kételkednek.

*Az NMM aggodalmát fejezi ki amiatt, hogy egyes munkatársak végzettsége (óvodapedagógus, kisgyermekgondozó-nevelő, illetve csecsemő- és gyermekgondozó) nem alkalmazkodik a speciális szükségletű gyermekek életkorához, továbbá hogy a munkába állást nem előzi meg előzetes felkészítés, és „maradékelven” működik a kiválasztás. A hiányos felkészültségű, speciális képzésekkel, szupervízióval nem támogatott, túlterhelt, fáradt, romló pszichés állapotba kerülő munkatársak – amellett, hogy saját pszichés jóllétük veszélyeztetett – felerősíthetik a gyermekek ellenállását, illetve agresszív viselkedést válthatnak ki belőlük. Gyermekpszichiátriai szempontból is elengedhetetlen a speciális gyermekotthonok dolgozóinak irányított kiválasztása, előzetes felkészítése, majd folyamatos gyakorlati képzésének biztosítása. A továbbképzéseknek ismétlődően ki kell térniük az agresszív, hosztilis (ellenséges) viselkedés hatékony megfékezésének módszertanára.*

[17] AJB-545/2013.
[18] Lásd AJB-3012/2012. számú jelentése, illetve az egyik munkatárs is hivatkozott erre, mint jó gyakorlatra, és sajnálattal jelezte az előzetes felkészítés hiányát.
[19] SzCsM rendelet 15. § (2) bekezdés
[20] Gyvt. 104. § (1) bekezdés f) pont

*Mindezek hiánya közvetlenül veszélyezteti a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való jogának gyakorlati érvényesülését. Az NMM felhívja a figyelmet, hogy személy- és vagyonőr végzettségű munkatársat nem lehet gyermekfelügyelői státuszba sorolni, a befogadó csoporthoz nincsenek munkatársak rendelve, és a 3. számú csoportnál nincs kellő számú nevelő alkalmazásban. Az NM rendelet létszámnormáinak és képesítési előírásainak, az SzCsM rendelet továbbképzési követelményeinek a be nem tartása az Alaptörvény XVI. cikkének (1) bekezdésében biztosított minden gyermeknek járó megfelelő védelemhez és gondoskodáshoz való joggal összefüggő visszásságot okoz.*[21]

## 3. Az ellátottak köre

A látogatáskor az Otthonban ideiglenes hatállyal elhelyezett kiskorú nem volt, kizárólag nevelésbe vett gyermekek részesültek otthont nyújtó ellátásban. Senki sem jött közvetlenül a családjától. A továbbiakban eltérő információkat szolgáltatott a KIGYK igazgatója és az Otthon vezetője. Az igazgatótól tájékoztatása szerint mindenki gyermekotthonból érkezett. Ezzel szemben, az otthonvezető statisztikájából kiderül, hogy a gyermekek közül háromnak korábban nevelőszülőknél, egynek ápoló otthonban, kettőnek lakásotthonban és huszonötnek gyermekotthonban volt a gondozási helye. További egy-egy gyermek előzetes letartóztatásból illetve javítóintézetből került be. Júniusban 3 gyermek ellátása szűnt meg, kettőnek a nagykorúsága miatt, egy gyermek másik gyermekotthonba került.

Az igazgató szerint 2015. július 21-én 32 gyermek volt az otthonban elhelyezve, közülük 5-en engedély nélkül eltávoztak. Az otthonvezető arról is tájékoztatott, hogy a szökésben lévő gyermekek mellett, további 6 fő tartósan más intézményben tartózkodott. Az Otthonban eltöltött idő tartamára vonatkozó ellentmondásos adatokat a 2. táblázat mutatja be.

2. táblázat. **A 2015 júniusában ellátottak Otthonban töltött ideje**

| adatközlő | 0-1 év | 1-2 év | 2 évnél több |
|---|---|---|---|
| KIGYK igazgatója | 7 fő | 21 fő | 4 fő |
| otthonvezető | 17 fő | 11 fő | 6 fő |

Az otthonvezető által átadott adatok szerint a gyermekek átlagosan 15 hónapja tartózkodtak az Otthonban. A bekerüléskor a fiúk átlagéletkora 14 év 8 hónap. 2014. júl. 1-je óta kivételesen indokolt esetekben a korábbi 12 év helyett 10 éves kortól biztosított[22] a speciális ellátási szükséglet megállapítása. Az Otthonban egyetlen olyan gyermek tartózkodott, aki bekerülésekor még nem volt egészen 12 éves. *Elfogadhatatlan, hogy a felelős vezetők által szolgáltatott információk ne legyenek összhangban.*

A gyermekek megközelítőleg 70%-a (22 fő) kettős szükségletű, esetükben a speciális szükséglet mellett a különleges szükséglet is fennáll. A különleges szükséglet leggyakoribb indoka (10 esetben) a „mentális retardáció" volt, egy gyermek esetében mérsékelten súlyos, a többieknél enyhe fokú értelmi fogyatékosságot diagnosztizáltak. Néhányuknál a beszéd és nyelvfejlődés zavarát, nyílt oppozíciós zavart, illetve egyéb kevert emocionális zavart jeleztek. Öt gyermek esetében három, vagy annál több diagnózist is megállapítottak. A vezető diagnózis 3 esetben a hiperaktivitás és figyelemzavar (ADHD) volt. Az ADHD hasonló populációkhoz képest viszonylag alacsony előfordulása jelezheti, hogy Fótra, és általában a központi speciális otthonokba a súlyosabb, illetve több problémával küzdő gyermekek kerülnek. A gyerekek egy részének speciális szükségletét a Gyvt. disszociális és/vagy pszichoaktív szert használó kategóriájába[23] lehet besorolni, amelyet leginkább az antiszociálisnak nevezhető viselkedésformák és kábítószer-problémák indokolnak. A látogatáskori létszám egyharmada, 11 gyermek ellen bűncselekmény elkövetése, illetve annak gyanúja miatt eljárás folyt vagy volt folyamatban.

[21] Vö. pl. AJB-3012/2012, AJB-545/2013. sz. jelentések.
[22] NM Rendelet 126. § (1)
[23] Gyvt. 53. § bb), bc)

A legjellemzőbb bűncselekmény a – feltételezhetően droghoz jutás érdekében elkövetett – lopás és rablás, de súlyos testi sértés, közfeladatot ellátó személy elleni erőszak is előfordult. Időnként a rendőrség mindössze arról nyújt az intézménynek tájékoztatást, hogy valamely gyermek ellen egy vagy többrendbeli bűncselekmény elkövetése miatt folyik az eljárás. 6 gyermek ellen már foganatosítottak intézkedést, ők az Aszódi Javítóintézetben, az EMMI Budapesti Javítóintézetében vagy a Tököli Fiatalkorúak Büntetés-végrehajtási Intézetében előzetes letartóztatásban vannak, illetve jogerős büntetésüket töltik. Ők azok, akikről az otthonvezető jelezte, hogy *„tartósan távol vannak”*.

*Miközben kevés a speciális férőhely mind országosan, mind helyileg – amit 11 fős várólista bizonyít – a 32 férőhely közel egyötöde csupán névleg van feltöltve. Ezek a tartósan távollévő gyermekek jelentik a 4. csoport állományát.* A tartósan távol, valamint a folyamatosan szökésben lévőknek köszönhetően a látogatáskor a három működő csoport egyikében sem volt a jogszabály által engedélyezett 8 főnél több gyermek jelen, azonban az 1. számú csoportba 11-en voltak besorolva. *A havi létszámadatokat és az engedély nélküli eltávozások számát összevetve kérdéses, hogy hosszabb időtartamot áttekintve a három csoport elegendő-e.* Kideríthetetlen, mi volt a helyzet például februárban, márciusban vagy májusban, amikor a statisztika szerint mindössze 1-2 gyermek hagyta el engedély nélkül az Otthont. A 3. számú táblázat 2015-ös év első félévében az engedély nélküli eltávozások, és az engedély nélkül eltávozott gyermekek számát havi bontásban mutatja.

3. táblázat. **Az engedély nélküli eltávozások száma havonta 2015-ben**

| | jan. | febr. | márc. | ápr. | máj. | jún. |
|---|---|---|---|---|---|---|
| az eltávozó gyerekek száma | 11 | 1 | 2 | 7 | 2 | 10 |
| az eltávozások száma | 13 | 2 | 4 | 12 | 2 | 17 |

Az említett időszakban egyes gyerekek többször is elhagyták az Otthont. A 4. számú táblázat mutatja, hogy egy-egy gyermek hány alkalommal távozott engedély nélkül.

4. táblázat. **Az engedély nélküli eltávozások száma 2015.01.01-06.30-ig**

| | az engedély nélküli eltávozások száma | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 0 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 |
| az engedély nélkül eltávozott gyerekek száma | 25 | 4 | 2 | 1 | 3 | 2 | 0 | 1 | 1 |

2015 első félévében a 39 ellátott kétharmada egyszer sem hagyta el engedély nélkül az Otthont, míg mások 7-8 alkalommal is megszöktek. Az engedély nélküli eltávozások gyakorisága változó. Az egyik munkatárs meglátása szerint – az otthonvezető hozzáállásának, attitűdjének is köszönhetően – aktuálisan viszonylag alacsonynak tekinthető.

A csoportok összetétele is eltérő. Az 1. csoportba az idősebb, fizikailag erősebb, a munkatársak szóhasználatával *„agresszor”* gyermekek kerülnek. Közöttük magas a droghasználók és a bűnelkövetők aránya. A 3. csoportban a fiatalabb, gyengébb, kettős szükségletű gyermekek vannak, akik könnyen a társaik áldozatává válhatnak. A 2. számú csoport tagjainak viselkedése kevert, náluk a támadás és a meghunyászkodás egyaránt előfordul. köztük jellemzően az erőviszonyok döntenek. A gyengébbek irányába agresszíven lépnek fel, az erősebbektől pedig félnek.

*Az NMM megállapítja, hogy a pontatlan létszámadatok, a 32 férőhely három csoportra való beosztása, az esetleges túltelítettség az egyes csoportokban az Alaptörvény XVI. cikkének (1) bekezdésében biztosított, a gyermekek megfelelő védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggő visszásságot eredményez. A kettős nyilvántartás, a fiktív csoport léte növeli a hosszú várakozási időt, ezáltal hátráltatja a rászorulók ellátását, ami az Alaptörvény XV. cikkének (4) bekezdésében biztosított esélyegyenlőséggel összefüggő visszásságot okoz.*

## 4. Elhelyezési körülmények

Az Otthon egy gyönyörű parkban található, ősfákkal, a hangulatos, pecázásra alkalmas patakkal, a csónakázó tóval, amely védett, ritka madaraknak nyújt élőhelyet.

A nyugalmat sugárzó területet a speciális szükségletű gyermekek kevéssé tudják élvezni. A kastélypark szélén álló felújított iskolaépület mintegy 3 m magas, biztonsági dróttal lezárt kerítéssel körbevett területen fekszik, melyet a gyermekek csak kísérővel hagyhatnak el. Az Otthon kissé sivár udvarán egy futballpálya és egy állatsimogató található. Az akadálymentesített Otthon zárva van, az ajtók kulccsal, illetve a portásfülkéből távirányítással nyithatók. A belső közlekedést az eredeti szándék szerint a személyzet elektromos kulcsok segítségével biztosítaná. Ezt a látogatáskor csak a biztonsági folyosóra és a tornaterembe történő átjáráshoz lehetett igénybe venni, a rendszer megrongálása miatt a csoportszobák és a kert szabadon elérhetők voltak.

A csoportok két szinten vannak elhelyezve. Az alsó szinten található a tágas, 47 $nm^2$-es nappali, a teakonyha, valamint a használaton kívüli időszakokban lezárt tanterem. A nappaliban a gyermekek számára a TV és a számítógép a legfontosabb. A felső szinten található a nevelői szoba, és a négy, egyenként 12 $m^2$-nél valamivel nagyobb hálószoba, melyből kettő-kettőhöz tartozik egy-egy fürdőhelyiség és WC, vagyis csoportonként két vizesblokk áll rendelkezésre. A fiúk kétágyas szobákban alszanak, így a tér ezekben is elegendő. A nevelők figyelnek arra, hogy a közös szobában alvó fiúk ne legyenek rossz viszonyban egymással. Az egyik gyerek arról számolt be, hogy maga választhatta ki a szobatársát. Bár a szobák felszereltsége elvben megfelelő – az ágyak mellett szekrények, éjjeliszekrények, székek is vannak – azonban a rongálások miatt nem keltettek otthonos légkört. Több ajtót, köztük WC ajtót is, átütötték, így át lehetett rajtuk látni. Egyik helyen a szobának, míg másutt a szekrénynek hiányzott az ajtaja. A szekrényekben nem voltak polcok, így nehéz rendet tartani. A ruhák több helyiségben is a földön hevertek. A fürdőkben a hiányzó zuhanycsövek, ablaknyitók, instabil mosdókagylók szándékos károkozásra utaltak. Az említett körülmények nem segítik elő a gyermekek reszocializációját, destruktív, romboló hatásúak. Érdemes a kialakuló állapot üzenetét[24] tudatosítani az Otthon munkatársaiban, és fellépni a környezet rendezése érdekében.

A használatban lévő hat vízmelegítő egyike a látogatáskor rossz volt. Ilyen esetben a gyerekek a csoport másik részéhez tartozó fürdőt használhatják, vagyis a meleg vízhez jutásuk megoldott. A felújítás tervezésekor a szokásosnál intenzívebb igénybevétel esélyét nem vették figyelembe. A *„vandálbiztos”* gipszkarton falak, a vékony furnérlemezből készült ágyak, ajtók ököllel beszakíthatók. Az igazgató és az otthonvezető egyaránt jelezte, hogy a közvetlen minisztériumi fenntartású intézmények közös, esztergomi székhelyű karbantartói a meghibásodások jelzését követően csak hosszú idő elteltével tudnak kiszállni. Bár az ajtók cseréje már megkezdődött,[25] a látogatáskor tapasztalt állapotok nem tükröznek a korábban kifogásolttal[26] szemben jelentős változást.

*Az NMM megállapítja, hogy elegendő mozgástér áll az ellátottak rendelkezésére, a kétszemélyes elhelyezés a hálókban, a természetes fény, a szellőzés, a vizesblokkok megfelelőek. Ezzel szemben a rongálások és meghibásodások eredményeként kialakult környezet nem elfogadható. A helyenként balesetveszélyes állapot az Alaptörvény XX. cikkének (1) bekezdésében biztosított egészséghez való joggal; a lyukas WC ajtó az Alaptörvény II. cikkében meghatározott emberi méltósághoz való joggal összefüggő visszásságot okoz.*

---

[24] Vö. „Ted és Nancy Sizer oktatáskutatók szerint a tanulók számára üzenetértékű minden, amit a felnőtt közösség az iskoláért tesz, vagy elmulaszt megtenni – és az üzenetet a diákok rögtön veszik. Például ha az iskola épületében hideg és huzat van, a kitört ablakok nincsenek megjavítva, a padló nincs feltakarítva, a falak piszkosak, a linóleum repedezett és a WC-ben bokáig áll a víz, a fiatalok mindezt úgy értelmezik, hogy a felnőtt közösség nem sokat törődik azzal, milyen nevelésben részesülnek, és az ott dolgozó tanárok biztosan csapnivalóak, különben nem tanítanának egy ilyen koszfészekben.” Aronson, E. A. 2009. Columbine után. Az iskolai erőszak szociálpszichológiája. Ab Ovo Kiadó, Budapest, 65. old.

[25] A nevelői szobák a cserékben elsőbbséget élveznek az értékek őrzése, és a vegyi anyagok raktározása miatt.

[26] AJB-3012/2012. sz. jelentés

*Az ajtó nélküli hálószoba – a magánszféra kialakításának nehezítésével – veszélyezteti az Alaptörvény VI. cikkének (1) bekezdésében biztosított, a magánélet tiszteletben tartásához fűződő alapjog érvényesülését. Összességében a megrongált, rendetlen környezet a terápiás céllal ellentétes hatást kelt, így az Alaptörvény XVI. cikkének (1) bekezdésében biztosított, a gyermek megfelelő védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggő visszásságot eredményez.*

### 5. Egészségügyi, mentálhigiénés ellátás

A KIGYK-ban alkalmazott 2 ápolónő egyike a speciális és különleges szükségletű gyermekeket, illetve szükség esetén a külső otthonokban lakó utógondozói ellátottak, a másik a Kísérő Nélküli Kiskorúak[27] Gyermekotthonának lakóinak ellátásért felelős.

A speciális szükségletű gyermekek reszocializációját, korrekciós nevelését a Módszertani Osztály munkatársai támogatják. Végzettségüket tekintve vannak köztük pszichológusok, gyógy- és fejlesztő pedagógusok, néhányuknak több diplomája, illetve több éves szakmai gyakorlata van.

Új gyermek felvétele esetén többnyire a Módszertani Osztály munkatársai is várják az érkezőt. Amennyiben ez nem megoldható, a pszichológus 24, a fejlesztő pedagógus 48 órán belül mindenképpen kapcsolatba lép az újonnan bekerült gyermekkel. Ilyenkor az Otthon földszintjén található terápiás szobát használják.

A fejlesztőpedagógusok számára rendszeresített akadálymentesített, jól felszerelt külön épület egyik helyiségéhez konditerem is tartozik, amelyet kiscsoportban, akár szabadidejükben is használhatnak a gyermekek. A fejlesztőpedagógus gerincerősítő és mozgáskoordinációt javító tornát tart egyénileg, párban vagy 3-4 fős kiscsoportban. A fejlesztés érdekében egy ortopéd szakorvossal is együttműködnek.

A két pszichológus leginkább[28] a szintén akadálymentesített 8. sz. házban dolgozik. Az épületben nemcsak barátságos, egyéni beszélgetésekre alkalmas kisszobák, hanem egy tágas, csoportos foglalkozásokra is alkalmas nagy belmagasságú terem is található, melyet Reich Károly falfestménye díszít. A pszichológusok, különböző keretek között, valamennyi gyermekkel találkoznak. Többen rendszeres terápiás támogatásban részesülnek. Néhányukkal csak alkalmanként, például feszültségoldás vagy vizsgálat céljából beszélgetnek. A gyerekek beszámolói szerint, számukra a pszichológusok és a fejlesztőpedagógusok könnyen elérhetők.

Gyermekorvos hetente látogat az Otthonba, és a számára kialakított helyiségben rendel. A több helyen kifüggesztett rendelési idő a területileg illetékes gyermekorvos körzeti rendelési idejét mutatta. A látogatáskor a személyzet nem tudta megmondani – feltehetőleg a nyári szabadságos időszak miatt –, hogy az orvos legközelebb mikor lesz az Otthonban elérhető.

A bentlakókat hétfőnként egy pszichiáter szakorvos is meglátogatja, aki azonban nem gyermekekre szakosodott. Annak ellenére, hogy a pszichiáter pomázi munkahelyén gyermekpszichiátriai osztály nincsen, fekvőbeteg-ellátás keretében időnként az Otthon lakóinak kivizsgálása, ellátása is az említett intézményben történik. Az ESzCsM rendelet értelmében[29] az Otthonban elhelyezett gyermekek a lakóhelyük szerint illetékes Heim Pál Kórház Gyermekpszichiátriai Osztályához tartoznak, ahol azonban nem szívesen fogadják őket.

---

[27] Kísérő nélküli kiskorúak, azok a gyermekkorú migránsok, akik „utazásuk során vagy a megérkezéskor… elszakadtak a szüleiktől, illetve azoktól, akik az elsődleges gondviselőik voltak” Haraszti Margit Katalin: Kísérő nélküli kiskorúak a menekültjogban és a gyermekvédelemben: árnyak a Paradicsomban. Családi Jog 2014. (12. évfolyam) 4. szám 7-21. old.

[28] Az Otthon területén található irodájukban is tartanak foglalkozásokat.

[29] 1. sz. melléklet 4.4. pont: „A felnőtt ellátás keretében gyermekellátást nyújtó egészségügyi szolgáltatónak gyermekek elhelyezésére külön kórtermet, szülői jelenlét lehetőségét és elérhető gyermekgyógyász szakorvosi ellátást biztosítania kell. 18 év alatti gyermek felnőtt osztályon is ellátható a következő szakmákban: fül-orr-gégészet, traumatológia, sebészet, szülészet-nőgyógyászat, szemészet, ortopédia.”

Férőhelyhiányra hivatkozva gyakran egyáltalán nem férnek hozzá az ellátáshoz, esetenként túlságosan hosszú a várakozási idő.

A gyermekek felét valamilyen pszichotrop készítménnyel kezelik, többségük többféle gyógyszert is kap. A disszociális csoportba sorolt fiatalok többsége – szakmailag alátámaszthatóan – gyógyszeres kezelést nem kap, nem jellemző a farmakoterápia indokolatlan elrendelése. A látogatásban közreműködő orvos szakértő azonban felhívta a figyelmet arra, hogy specifikus ADHD farmakoterápiában egyetlen gondozott sem részesült, ami néhányuknál alacsonyabb minőségű funkcionáláshoz, és indokolatlan neuroleptikum-alkalmazáshoz vezethet.

Az Otthonban sem öngyilkosság, sem öngyilkossági kísérlet nem volt, azonban fenyegetőzésre már volt példa. Önsértés, falcolás előfordulásakor az ápolónő nyújt elsősegélyt, és kezdeményezi a pszichológussal történő kapcsolatfelvételt.

A Nemzetközi Gyermekmentő Szolgálat egész évben folyamatosan biztosít egyéni lovas terápiás órákat. Segítségükkel két speciális szükségletű fiú idén nyáron lovas táborban nyaralhatott. Az Otthon területén terápiás célból létesített állatsimogatóban általában birkákat, nyulakat, baromfit tartanak. A három csoport felváltva vesz részt az állatok gondozásában. A gyermekek közül néhányan ellenérzésüket fejezték ki az állatokkal való foglalkozással kapcsolatban. Sajnálatos, hogy a közelmúltban egyikük agressziójának áldozatul estek a nyulak. Egy 7 éves magyar vizsla is élt a gyerekek között. A szakmai program a kutya által asszisztált terápia, a gyógypedagógiai lovagoltatás, és az állatasszisztált aktivitás alkalmazását tartalmazza.[30] A látogatáskor a kutya már csak jelenlétével fejtett ki esetleges fejlesztőhatást. Kifáradása miatt olyan újabb otthont kerestek számára, ahol nem kell gyerekekhez alkalmazkodnia.

*A gyermekpszichiátriai osztályra történő kórházi felvételt megelőző indokolatlanul hosszú várakozási idő, továbbá nem a gyermekek állapotának és életkorának megfelelő gyógyszeres terápiája az Alaptörvény XX. cikkének (1) bekezdésében biztosított testi és lelki egészséghez való joggal összefüggő visszásságot okoz. A 18 év alattiak felnőtt pszichiátriai osztályon történő ellátása a gyermeknek az Alaptörvény XVI. cikkének (1) bekezdésében biztosított védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggő visszásságot eredményez.*

**6. Bánásmód:**

**a) élelmezés**

Az Otthon földszintjén a főzőkonyha, és a speciális szükségletű gyermekek és a munkatársak által használt ebédlőhelyiség található.

A változatos, napi ötszöri étkezést biztosító étrendet az élelmezésvezető állítja össze nettó 685 Ft/nap/gyermek étkezési normatíva felhasználásával. A gyermekek alapvetően elégedettek a konyhával. Egyetlen gyermek mondta, hogy nem ízlik az étel. Az élelmezésvezető szerint a fiúknak napi 1800-2000 kcal-ra van szükségük, ezzel szemben az EMMI rendelet 3. számú melléklete szerint a 14-18 éves korosztály egész napos étkeztetése esetén 2000-2600 kcal/nap/fő az előírás. A látogatáskor az Otthonban különleges diétán lévő gyermek nem volt. Szükség esetén az ő igényüket is figyelembe tudják venni. A rendelkezésre álló étlapok tanúsága szerint 4 hét alatt 1-1 gyümölcs- és tejtermékmentes nap volt csupán, állati fehérjét mindennap biztosítottak. Hetente 5-ször vacsorára is meleg ételt osztottak. A 28 napos időintervallumban az étrend változatossági mutatója magas volt.

*Az EMMI rendelet előírásainak megfelelő tápanyagtartalmú étrend hiánya veszélyezteti az Alaptörvény XX. cikkének (1) bekezdésében biztosított testi és lelki egészséghez való jog érvényesülését.*

[30] Szakmai program 17. old. 62-63. old.

**b) oktatás, szabadidős tevékenységek**

A 16 éves korra leszállított tankötelesség azért jelent nehézséget az Otthon működésében, mert a 16 évesnél idősebb gyermekeket a Klebersberg Intézményfenntartó Központ (KLIK) helyi iskolája nem fogadja. A tanköteles korú gyermekek magántanulók, akik a helyi vagy valamelyik budapesti általános iskolába vannak beiskolázva. Egyetlen fiú állította, hogy ő a régi, egy másik megyében található iskolájába jár vizsgázni. Néhány gyermek azt állította, hogy szívesebben járna külső iskolába, de ezt azért nem jelzik nevelőiknek, mert nem látnak esélyt a megvalósításra. A három csoport egy-egy nevelőjének a diákok osztályozó vizsgákra történő felkészítése a fő feladata. A tanév során reggeltől ebédig (8-13 óráig) folyik a felzárkóztatás, és az új ismeretek átadása a tantermekben.

*A szakmai programban deklarált, a szegregáció oldására törekvő elv*[31] *a gyakorlatban nem érvényesül megfelelően. A kötelező magántanulói státusz elveszíti védő- és fejlesztőhatását, ha kizárja annak a lehetőségét, hogy a motiváltabb, jobban alkalmazkodó gyerekek esélyt kapjanak a mindennapos iskolába járásra. A külső intézmények látogatása olyan területet jelenthetne, amelyen az ellátottak irányíthatják az őket érintő történéseket, fontos reszocializációs lépés lehetne, amely a többieket is motiválhatná.*

Az Otthon szakmai programjának 1. sz. melléklete a házirend és a napirend, amelyek szerint iskolai szünetben 9-13 óráig szabadidős programok, és 14-17-ig irányított szabadidős tevékenységek folynak. Minden csoport kertészkedik, a megtermelt zöldségekkel kiegészítik a vitaminforrásokat. A fiúk közül sokan szívesen segítenek a parkgondozásban, az üvegházban, a szállításokban, és más feladatokban. Az említett lehetőségeket jutalomként élik meg, melyet fokoz, hogy tevékenykedésükért extra zsebpénzjuttatásban részesülhetnek. Az egyik nevelő fontosnak tartja, hogy olyan ismeretekkel vértezze fel a fiatalokat, melyeket kikerülésük után is hasznosíthatnak. Nagy hangsúlyt fektet a kertészkedésre, az állatokkal való foglalkozásra, mert ezek később, akár hobbiként is értelmes elfoglaltságot biztosíthatnak számukra.

A szünetben a szabadságolások függvényében folynak fejlesztőfoglalkozások. Néhány fiú heti rendszerességgel kenuba szállhat. A többiek a mozgásigényüket görkorcsolyázással, focizással vagy a konditeremben testedzéssel elégíthetik ki feltéve, hogy a munkatársak tudnak kíséretet, illetve felügyeletet biztosítani. A fiúk alkalmanként a Nemzetközi Ifjúsági Klubba is kimehetnek, ahol a KIGYK más otthonainak lakóival is kapcsolatba kerülhetnek. Az elvi lehetőségek ellenére több gyermek sérelmezte, hogy vannak olyan napok, amikor egyáltalán nem hagyhatják el az Otthont. Ilyenkor még a parkba sem tudnak kijutni. A látogatáskor is megfigyelhető volt a foglalkoztatás hiánya. Több gyermek állította, hogy nincs mit csinálnia.

A fiúk leggyakrabban a számítógép vagy a televízió előtt töltik a szabadidejüket. Az egyik csoport tagjai azt kifogásolták, hogy éppen nem használhatják a számítógépet. Az internet általában elérhető, amelyen keresztül az ismeretszerzésen és a baráti csevegéseken túl veszélyeztető honlapokhoz is csatlakozhatnak a gyermekek. Ennek megelőzése érdekében a szolgáltatóknak ingyenes szűrőszoftvert kell biztosítani a kiskorúak védelmében.[32] Az egyik munkatárs szerint az Otthonban ilyen szűrőprogram nincsen, és megítélése szerint azért nincs is rá szükség, mert látja, hogy a fiúk milyen oldalakat látogatnak, illetve a többiek is jelzik, ha gond van. Majd hozzáfűzte, másfél évvel ezelőtt előfordult, hogy az egyik fiú pornó oldalhoz csatlakozott.

*Az NMM károsnak ítéli azt a gyakorlatot, amely a gyerekekre bízza a tiltott oldalak látogatásának a felderítését, mert besúgórendszer kialakulásához vezethet. A szűrőprogram hiánya az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésében biztosított védelemhez és gondoskodáshoz való joggal összefüggő visszásságot okoz.*

[31] Szakmai program Gondozás nevelés alapelvei fejezet 11. old.
[32] Ehtv. 149/A. §

Az intézményi szinten megrendezésre kerülő programok egy része ünnepekhez, helyi hagyományokhoz kapcsolódik. Ilyen például a júniusi Nyárköszöntő Gyermekfesztivál vagy a gyermekközpont novemberi születésnapja. Az élményekben gazdag közös megemlékezések mellett az együttes készülődésnek, a környezet közös szépítésének is jótékony hatása lehet. Több egészség- és személyiségfejlesztő program külső felajánlás segítségével valósul meg. Példaként említhető a Nyitott Bíróság, vagy a Mentőöv Alapítvány drogprevenciós és bűnmegelőzési tréningje.

*A látogatás tapasztalatai szerint a munkatársak erőfeszítései ellenére a gyermekek között gyakori a semmittevés. Az NMM megítélése szerint a szakmai programban megfogalmazott azon elvárást, mely szerint „igyekezni kell a szabadidő, a nyári szünet ‹normalizált környezetben› történő szervezésére”[33] az Otthon nem tudja maradéktalanul teljesíteni. Ennek következményeit a c) pont részletezi.*

**c) felnőttek és gyermekek, valamint az ellátottak egymás között**

A gyermekek közül többen is rosszaságukkal magyarázták bekerülésüket. Néhányan iskolakerülő életmódról, nevelőikkel való konfliktusokról számoltak be, amelyek időnként tettlegességig fajultak. Egyik fiú úgy fogalmazott, hogy *„csicskáztatta”* és megütötte a korábbi nevelőjét. Más azt mesélte, olyan nevelőszülőktől jött, akik egyáltalán nem foglalkoztak vele. Szinte mindannyian csalódtak már a környezetükben, mely hozzájárul a világgal, társaikkal és a felnőttekkel szembeni ellenséges, lázadó megnyilvánulásaikhoz.

Több, a gyermekekkel közvetlenül kapcsolatban álló felnőtt is beszámolt a gyermekek feléjük és egymás ellen irányuló agressziójáról. A trágár beszéd mellett, verbális fenyegetőzéseket, alkalmanként fizikai támadásokat is el kell szenvedniük. A munkatársak védekezésül pánikgombot kaptak, amin keresztül a biztonsági-, vagyis a portaszolgálatot teljesítőknek jelzik a veszélyhelyzetet. A rendészek úgy látják, riasztáskor szükség van rájuk a támadó *„leszereléséhez”*. Tapasztalatuk szerint a fiúk ereje *„önkívületi”*, *„kontrollvesztett”* állapotban megsokszorozódik, fájdalomküszöbük extrém módon megemelkedik.

A munkatársak meghallgatása során a tehetetlenség, a reménytelenség, és néha a fásultság is érezhető volt. Többen panaszkodtak, hogy sok a *„nem idevaló”* gyermek. A fizikai agresszió felszínre törését gyakran piszkálódás, *„zrikálás”* előzi meg. Néhányan úgy vélik, könnyebb lenne, ha jobban el lehetne különíteni a fiúkat a különböző tünetek mentén, és kevésbé kellene érintkezniük egymással. Többek megítélése szerint eszköztelenek, így két év is kevés arra, hogy eredményt érjenek el. Különösen reménytelennek, *„siralmasnak”* látják a helyzetet, ha későn, súlyos sérülésekkel, már bűnelkövetőként, vagy a nagykorúságuk előtt néhány hónappal érkeznek ide a fiúk. Ilyenkor *„nem problémamegoldás”*, hanem *„szabadulás a nehézségektől, a probléma áttolása”* történik – fogalmazzák meg kritikájukat. Gondot okoz, ha a beutaltak elsősorban mentális állapotukból kifolyólag képtelenek a beilleszkedésre. Ilyenkor nem igazán van remény arra, hogy az alapesetben két évnél nem hosszabb időtartamú terápiás kezelés jelentős változást, javulást eredményez.

Az Otthon légkörét a dolgozók befogadónak, egyesek túlzottan demokratikusnak, liberálisnak írták le. Van, aki szerint nagyobb zártságra lenne szükség. A fentiek ellenére a legtöbb munkatárs jó kapcsolatot ápol a gyermekekkel. Törekednek arra, hogy minden gyermek találjon a munkatársak között bizalmi személyt, ami – a felnőttek és a fiúk egybehangzó beszámolói szerint – általában spontán módon megtörténik. A meghallgatott kiskorúak egyetlen, velük közvetlenül foglalkozó felnőtt viselkedésével szemben fogalmaztak meg élesebb kritikát. Az említett személy alkalmanként elvesz az ételükből, kevés figyelmet szentel nekik, és verekedés esetén nem állítja le a szemben álló feleket. Ezt a kifogást annak ellenére fogalmazták meg, hogy arra törekednek, ne a nevelőik szeme előtt rendezzék az egymás közötti konfliktusaikat.

[33] Szakmai program Gondozás nevelés alapelvei fejezet 11. old.

Gyakori, hogy a bántalmazott gyerek is csak bizonyos idő elteltével meséli el a történteket, ami meggátolja az azonnali intézkedés lehetőségét, fejti ki az egyik felnőtt. Kérdéses, hogy az Otthon területéről csak kísérővel távozó, bent pedig folyamatos felügyelet alatt álló gyermekek esetében a bántalmazás miként tud észrevétlen maradni. „A CPT sztenderdek egyértelműen rögzítik, hogy a fogvatartási helyek személyzetének gondoskodási kötelezettsége (‹duty of care›) magába foglalja annak felelősségét, hogy a gondoskodásban részesülőket megvédjék az egymás közötti erőszakkal szemben. A CPT ennek kulcsát egyrészt a fogvatartottak és a személyzet közötti bizalmi légkör kialakításában és a megfelelő kommunikációban, másrészt a fogvatartottak megfelelő elhelyezésében, a csoportok összetételének helyes kialakításában látja.[34] Ezek a megoldások – a körülményekhez igazítva – a gyermekvédelmi intézményekben is sikerrel alkalmazhatók. A CPT szerint a személyzeti állomány tagjainak észre kell venniük a ‹bullying› jeleit”.[35]

A fiúk többsége saját csoporttársaival szemben elfogadó, azonban a más csoportbelieket nehezen tolerálja. Az egyik munkatárs megfogalmazása szerint a *„speciben az empátiahiány a vezértünet, hiányzik a társszolidaritás”*. A gyerekek közül többen is nehezményezték, hogy *„értelmi fogyatékosokkal”*, *„kiabálósakkal”* vannak összezárva. Kikészülnek, egyik-másik társuk izgágaságát elviselhetetlennek érzik. Ilyenkor előfordul, hogy megütik őket. Egy fiú azt mesélte: *„a pofon elől nem lehet elszaladni, ki kell állni magáért”*. A felnőtteknek, ha ilyet tapasztalnak – állította az egyik dolgozó – gondolkodás nélkül a gyerekek közé kell állniuk, és jelezni a pánikgomb használatával. Aztán menedékként vagy büntetésként, avagy mindkét okból átmenetileg a *„befogadóba”* (lásd a következő, 7. pont) helyezik az érintettek egyikét.

A gyakorlott dolgozókat általában nem éri váratlanul egy-egy gyermek esetleges kitörése. A mimikai és egyéb jelzésekből jó előre érzékelik, ha feszültségekkel teli, eseménydús nap várható. Egyikük megjegyezte, hogy a gyermekek agresszivitásának iránya személyfüggő. Vannak, akikkel szemben a fiatalok sosem vagy szinte sosem lépnek fel agresszíven, mások gyakori céltáblák, illetve szolgálati idejükben gyakrabban fordulnak elő a dühkitörések. Mind a gyerekek, mind a felnőttek állítása szerint az Otthonban kevés a büntetés. A munkatársak a feszültségek észlelése esetén inkább próbálják megnyugtatni a gyermekeket, konditerembe kísérik őket, kézműves vagy egyéb foglalkozásokat kezdeményeznek. Kisebb vétségekért takarítási feladatokat kapnak, nem tévézhetnek, számítógépezhetnek, vagy megvonják tőlük a kimenőt. Súlyosabb normaszegés szankciója a „*befogadóban*” történő elkülönítés. Engedély nélküli eltávozás után is többnyire oda kerülnek néhány napra, de az is előfordult, hogy egy-egy eset következmény nélkül maradt. Már a szabadidő eltöltése kapcsán felmerült a jutalom. Sokak számára már annak is jutalomértéke van, ha a KIGYK parkjában található másik épületben vehetnek részt a terápián,[36] illetve ha esetenként külső programokra, kimenőre eljuthatnak.

*A gyerekek és felnőttek közötti kapcsolat alapvetően pozitív. A legtöbb gyermek talál az otthon falai között olyan személyt, akire felnéz, akit elfogad. A csoportbeosztás szociálpszichológiai szempontból közel sem optimális. A 3. számú, kizárólag kettős szükségletűekből álló csoport tagjait nem tolerálják a társaik. Ha a kirekesztést, piszkálódást a nevelők részéről a „nem idevalóak” hozzáállás is erősíti, akkor a bűnbakképzés mechanizmusa fokozódik, és szinte kivédhetetlen a bántalmazás. Az öngerjesztő folyamat eredményeként az áldozatok „acting out” jellegű feszültségkitörés következtében maguk is agresszorrá válhatnak. A fogvatartottak közötti bántalmazás az Alaptörvény III. cikkének (1) bekezdésében megfogalmazott kínzás és embertelen bánásmód tilalmával összefüggő visszásságot okoz.*

[34] Vö. a CPT sztenderdek 27. pontjával
[35] AJB-3043/2015. számú jelentés
[36] A pszichológusnak az Otthonban is van szobája, tehát a helyszín, és nem maga a foglalkozás a jutalom.

*A 6. b) pontban jelzett céltalanság, tétlenség hozzájárul a speciális szükségletű, agresszivitásra hajlamos fiatalok egymás és a személyzet ellen forduló feszültségének, a tárgyak és az állatok ellen irányuló pusztító, romboló késztetésének növekedéséhez. A gyermekekkel foglalkozó munkatársak képzettségbeli hiányosságai csökkentik annak esélyét, hogy a kontrollvesztés előtt álló fiatal dühkitörését képesek legyenek megelőzni. Amíg a munkatársak saját korábbi tapasztalataikra, előítéleteikre építenek, magukkal hozott attitűdjeiknek megfelelően cselekszenek, esetlegesek a következmények. Előfordulhat, hogy feszültségcsillapítás helyett reagálásuk fokozza az agressziót, ami korlátozó intézkedésekhez, esetenként kórházi pszichiátriai kezelésekhez vezethet. A nem kívánatos jelenségek megelőzése érdekében elengedhetetlen a munkatársak továbbképzése. Nem lehet eltekinteni a gyermekek folyamatos foglalkoztatásától, szükség van idejük ébredéstől lefekvésig történő strukturálására iskolaidőszakban és szünidőben egyaránt. A foglalkoztatás hiánya az Alaptörvény XVI. cikkének (1) bekezdésében biztosított védelemhez és gondoskodáshoz való joggal összefüggő visszásságot eredményez.*

### 7. Befogadó protokoll, a személyi szabadság korlátozása

A gyermek személyi szabadságának korlátozása a bekerülést követően azonnal megtörténik. Az igazgatónő „*igen jóként*" jellemezte a befogadó protokollt, melyet nem tekint izolációnak. Szerinte a befogadás mindössze egy kicsivel nagyobb felügyeletet és védettséget jelent, annak érdekében, hogy a többiek ne bántsák, ne „*szóljanak be*" az újonnan érkezőnek. Az eljárás az elhelyezési értekezleten, az ismerkedéssel veszi kezdetét. Ezt követően – a szabad helyek függvényében – várják lehetőleg szüleivel, gyámjával, korábbi nevelőjével együtt azt a fiatalt, akinek az Otthont jelölték ki gondozási helyéül. Megérkezésekor a gyermek nem csoportba kerül, hanem a földszinten, a „*befogadónak*" nevezett helyiségben szállásolják el egy, illetve esetenként akár két hétig is. A gyermek a befogadó területét nem hagyhatja el, nem fogadhat látogatókat, és telefonon sem tarthat kapcsolatot. A majdani csoportjának nevelői és a Módszertani Osztály munkatársai kezdeményeznek vele beszélgetéseket, foglalkozásokat. A fiatalok eltérően nyilatkoztak arról, hogy a szabad levegőre kimehettek-e. Többen állították, hogy még erre sem volt lehetőségük.

A gyerekek, illetve a munkatársak egybehangzó elmondása alapján a „befogadóban" történő elhelyezés a személyes szabadság korlátozásának tekinthető, amire a vezetőnek maximum 48 órára lenne lehetősége. 48 órát meghaladó időtartam esetén a korlátozás kizárólag nevelési felügyelet[37] elrendelésének kezdeményezése esetén lenne jogszerű. A jogszabály pontosan meghatározza, hogy a gyámhatósági határozathozatal előtt kiket kell meghallgatni, illetve kik azok, akik a korlátozás felülvizsgálatát kérhetik.[38]

*A nevelési felügyelet kezdeményezésének hiányában, jogszabálysértő az a gyakorlat, amely szerint a gyermeknek az Otthonba történő megérkezését követően, illetve később a normasértő magaviselete szankciójaként, 48 órát meghaladóan a „befogadóban" kell tartózkodnia. A „befogadóban" történő elkülönítés súlyos szabadságkorlátozást valósít meg, amelyet a szakértői bizottság javaslata nélkül nem lenne szabad alkalmazni.*

---

[37] Gyvt. 81/B. § (1) Ha a gyermek személyes szabadságának korlátozása előreláthatólag negyvennyolc órát meghaladóan szükséges, a speciális gyermekotthon vezetője kezdeményezi a gyámhatóságnál a gyermek nevelési felügyeletének elrendelését. A gyámhatósági határozat meghozataláig elsősorban a gyermek kivizsgálására, a veszélyeztető magatartás megszüntetésére és a gyors állapotromlás megelőzésére kell törekedni.

(4) A gyámhatóság a nevelési felügyelet céljának elősegítése érdekében elrendelheti, hogy a gyermek

*a)* a speciális gyermekotthon, a speciális lakásotthon, a speciális csoporttal rendelkező gyermekotthon meghatározott helyiségeiben tartózkodjék,

*b)* meghatározott ideig hozzátartozóival a kapcsolattartását csak korlátozott módon gyakorolhassa, vagy

*c)* a gyermekvédelmi gyám egyetértésével meghatározott gyógykezelésnek vagy gyógyító eljárásnak vesse alá magát.

[38] Gyvt. 81/B. § (5) (8).

*Amennyiben a sikeres terápia érdekében az újonnan bekerülő gyermek elkülönítése szükséges, a szakértői bizottság feladata lenne, hogy a speciális szükséglet megállapításakor az izolációra is javaslatot tegyen.*

A látogatás idején a jogszabályszerűen kialakított[39] biztonsági elkülönítőben nem tartózkodott senki. A 2015. évben egyszer, az előző évben négy alkalommal (háromszor ugyanazon személy esetében) került sor a helyiség használatára. A rendelkezésre álló dokumentumok felületesek. A 848-9/2014-es iktatószámú anyag 1. oldala megegyezik a 848-0/2014-es irat fedőlapjával, a dátumot tollal átírták, de további javítás nem történt. Az esemény pontos időpontja, és az orvos elérhetetlensége a 2. dokumentumon nem helytálló – derül ki a további oldalak áttanulmányozása során. Az elkülönítések előzményeinek részletes leírásai szerint, a gyermekek az izoláció elrendelésekor, olyan önmagukat és/vagy társaikat, nevelőiket súlyosan veszélyeztető magatartást tanúsítottak, ami a korlátozásokat indokolta. A személyes szabadság korlátozása egyetlen esetben sem tartott 24 óránál tovább. A biztonsági elkülönítőben történt elhelyezésről az előírásnak[40] megfelelően a tájékoztatták a gyermeket, a gyámhatóságot, a gyermekvédelmi gyámot, a szakértői bizottságot, és a gyermekjogi képviselőt. A dokumentumok szerint az igazgató az intézkedés elrendelésével egyidejűleg kezdeményezte, a gyermek jogszabály[41] által megkövetelt, haladéktalan orvosi vizsgálatát. A rendelkezésre álló iratok szerint azonban mindössze egy esetben történt orvosi vizsgálat. Egy alkalommal feljegyezték, hogy az orvos „körülbelül 30-40 perccel az intézkedés után”[42] megérkezett, de a vizsgálatról semmiféle dokumentációt nem csatoltak. Három esetben azt jegyezték le, hogy a gyermekorvos nem volt elérhető. Egy alkalommal azt rögzítették, hogy a gyermek „az ápolónővel történt konzultáció alapján 2 db 0,5 mg-os Rivotrilt kapott”.[43]

*Nem elegendő, ha gyógyszerrendelés esetén az ápolónő és az otthonvezető kizárólag egymással konzultálnak. Gyermekpszichiátriai szempontból az agresszív, hosztilis személy környezetétől való izolációja indokolt lehet. A párnázott falú, kamerával felszerelt biztonsági elkülönítőben történő elhelyezés az agresszivitás megfékezésének egyéb módjainál (pl. lekötözés, nyugtatózás) humánusabb lehet, azonban az orvosi vizsgálattól sem a fizikai, sem a kémiai korlátozás alkalmazásakor nem lehet eltekinteni. A biztonsági elkülönítő orvosi vizsgálat nélküli használata veszélyezteti az Alaptörvény XX. cikkének (1) bekezdésében biztosított testi és lelki egészséghez való jog érvényesülését. A személyi szabadság korlátozásának az a gyakorlata, hogy a biztonsági elkülönítőt orvosi vizsgálat nélkül használják, továbbá a befogadó helyiségeiben nevelési felügyelet kezdeményezése nélkül 48 óránál hosszabb ideig tartó elkülönítést rendelnek el az Alaptörvény IV. cikk (2) bekezdésében biztosított személyi szabadsághoz és biztonsághoz való joggal, a XVI. cikk (1) bekezdésében biztosított védelemhez és gondoskodáshoz való joggal összefüggő visszásságot okoz. A nevelési felügyelet hiánya akadályozza az Alaptörvény XXV. cikkében meghatározott panaszjog érvényesülését.*

### 8. Kapcsolattartás

A gyermek alapvető joga, hogy a tőle külön élő szülőjével, a szülői felügyeleti jog megszűnése esetén is, kapcsolatot tartson.[44]

[39] NM rendelet 126. § (9)
[40] Gyvt. 81/A. (7); NM rendelet 126/A. § (2)
[41] Gyvt. 81/A. § (6); NM rendelet 126/A. § (4) A speciális gyermekotthonban történő személyes szabadság korlátozása során, ha a speciális gyermekotthon vezetője a gondozott gyermek tartózkodási helyeként a biztonsági elkülönítőt jelöli ki, a személyes szabadság korlátozásának elrendelésével egyidejűleg a speciális gyermekotthon vezetője, vagy távollétében az ügyeletes vezető haladéktalanul intézkedik a gondozott gyermek orvosi vizsgálatáról.
[42] A személyes szabadság korlátozásáról szóló 490-2/2014 sz. irat
[43] A személyes szabadság korlátozásáról szóló 848-27/2014 sz. irat
[44] Gyvt. 7. § (4); Ptk. 4:178. §

A nevelésbe vett gyermek esetében a gyámhatóság határozatban szabályozza a kapcsolattartás formáját, gyakoriságát, időtartamát és helyét, a levelezés, telefonálás, csomagküldés szabályait.[45] A látogatócsoport az Otthonban elhelyezett gyermekek gondozási helyéről, valamint a kapcsolattartás szabályozásáról szóló határozatokat, az Otthon szakmai programjában és annak mellékletében, a házirendben lefektetetett szabályokat, továbbá az egyéni-gondozási nevelési terveket, valamint a kapcsolattartási naplókat is megvizsgálta.

A házirend szerint, amennyiben az nem esik gyámhivatali korlátozás alá, a gyermekek hozzátartozóikkal, rokonaikkal személyes kapcsolatot tarthatnak. Az alkalmanként maximum 2 órás látogatásokra, előzetes egyeztetést követően, vasárnap 10.00 és 18.00 óra között az Otthon aulájában kerülhet sor.

Már az AJB-3012/2012-es jelentés is kifogásolta, hogy az aula az Otthonban a látogatók fogadására kijelölt helyiség. A mindenki által szabadon hozzáférhető – esetenként a gyerekek konfliktusaitól hangos – központi térben nem lehet intim beszélgetést folytatni. *Az említett körülmény akadályozza a szülő-gyermek kapcsolat elmélyülését, meghittségének visszaállítását, és veszélyezteti a hazagondozás esélyét.*

A gyerekek kapcsolattartása változó. Van, akihez rendszeresen, és van, akihez egyáltalán nem jönnek a szülei, és a hozzátartozói más módon sem tartják vele kapcsolatot. A gyermekek egy részének személyes kapcsolattartása a hozzátartozó lakásán is megvalósulhat. Az egyéni gondozási-nevelési tervekből nem derül ki, hogy az Otthon munkatársai akár önállóan, akár a gyermekvédelmi gyámokkal közösen milyen konkrét lépéseket terveznek a kapcsolat fenntartása vagy újraélesztése érdekében.

A gyermekek személyes kapcsolattartás mellett telefonon, illetve az interneten keresztül is tarthatnak fenn külső kapcsolatokat. A telefonos kapcsolattartást az Otthon munkanapokon 19.00-20.00 óra, pihenőnapokon pedig 10.00-12.00 óra között engedélyezi az aulában elhelyezett telefon használatával. A készüléken kezdeményezni és fogadni is lehet a hívásokat. A telefonálás maximális időtartama 5 perc. Kivételesen indokolt esetben – például, ha a gyámmal[46] kell valamit megbeszélni – eltérnek ettől. Napközben az otthonvezető irodájában az Otthon költségére történő telefonhasználatra is lehetőség van. A gyermekek mobiltelefont nem tarthatnak maguknál, amit az otthonvezető azzal indokolt, hogy szökéseket szerveznek vele, és személyiségi jogokat sértő felvételeket készíthetnek, és oszthatnak meg segítségükkel a facebookon. A mobiltelefon csereeszköz lehet a drogokhoz történő hozzáféréshez is. Fennáll annak a lehetősége, hogy a gyermekek saját, vagy társuktól ellopott készüléket értékesítenek. A házirend erre vonatkozó tilalmat nem tartalmaz, abban csak annyi szerepel, hogy „jogod van … személyes tárgyaid birtoklására, őrzésére". *Bár az otthonvezető reális veszélyre hívja fel a figyelmet, az NMM nem támogatja azt a tiltást, amely nehezíti a kapcsolattartást, nem bír motiváló erővel a normakövető viselkedés irányába, és az Alaptörvény XIII. cikkének (1) bekezdésében biztosított tulajdonhoz való joggal összefüggő visszásságot okoz.*

A Pest Megyei Kormányhivatal Szociális és Gyámhivatala által végzett hatósági ellenőrzés is kifogásolta a házirend kapcsolattartást szabályozó rendelkezését, amely alapján a szülő (vagy más látogató) kifogásolható viselkedése miatt megfosztották a gyermeket a személyes kapcsolattartás jogától.[47] Ennek eredményeként hatására a házirend olyan módosítását tervezik, hogy az előírásokat súlyosan megsértő látogató számára, az Otthon aulája helyett, a KIGYK-ban más kapcsolattartási helyszínt jelölnek ki, és a házirend megsértéséről értesítik a gyámhivatalt. *A házirend módosítása az ellenőrzést 11 hónappal követő látogatásig nem történt meg.*

[45] Gyer. 30/H. §

[46] A gyámmal való kapcsolattartás további kérdéseit a 9. pont vizsgálja.

[47] „Az a látogató, aki súlyosan megszegi a házirendben foglaltakat, időszakosan vagy véglegesen kitiltható az intézményből."

*Az Otthon a gyámhivatali határozatnál szigorúbb szabályokat nem alkalmazhat, illetve nem szűkítheti a kapcsolattartás feltételeit. Nem tilthatja ki végleg a kapcsolattartásra jogosult látogatót, nem írhat elő semmiféle előzetes egyeztetést, nem maximalizálhatja öt percben a telefonbeszélgetést, mert azzal az Alaptörvény VI. cikkének (1) bekezdésében biztosított magán- és családi élet tiszteletben tartásához való joggal, továbbá az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdésében megfogalmazott jogállamiságból eredő jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz.*

## 9. Panaszmechanizmus, érdekképviselet, gyermekönkormányzat

A kínzás és más kegyetlen, embertelen és megalázó bánásmód megvalósulásának egyik leghatékonyabb megelőzési módja a jól működő panaszmechanizmus. A látogatás egyik célja annak megismerése volt, hogy az Otthonban élő kiskorúaknak van-e lehetőségük a panaszjoguk érvényesítésére. Az Otthon szakmai programja garanciákat ír elő a gyermekek érdekvédelmének biztosítására,[48] szabályozza a Gyermekönkormányzat és az Érdekképviseleti Fórum tagjai megválasztásának módját, azonban a működésükre vonatkozó előírások hiányosak. A KIGYK SZMSZ-e előírja, hogy az Érdekképviseleti Fórum „szükség szerint, de évente legalább kétszer ülésezik", és állítja, hogy „működését részletes szabályzat tartalmazza".[49] „A gyermekönkormányzat a saját szervezeti és működési szabályzata alapján működik".[50] A KIGYK igazgatója szerint intézményi szinten nemcsak Érdekképviseleti Fórum, hanem a gyermekönkormányzat is működik. A gyermekönkormányzat vezetője az egyik mogyoródi utógondozói otthonban lakik, ezért őt a látogatócsoport nem tudta meghallgatni. Tény, hogy a látogatás a gyermekönkormányzat működésének nyomát sem észlelte, a gyerekek sem utaltak rá, hogy ismernék a tevékenységét. Az Érdekképviseleti Fórum külön szabályzattal nem rendelkezik. A testület az elmúlt másfél évben mindössze egyetlen alkalommal ülésezett, de a tárgyalt ügy az Otthon lakóit nem érintette. Az igazgató szerint minden gyerek ismeri az Érdekképviseleti Fórum vezetőjét, tudják, hogy nála személyesen, e-mailben vagy papíron, akár anonim módon is panaszt lehet tenni. Ezzel szemben egyetlen gyerek sem említette, hogy „Mariann nénihez" fordulhatna panaszaival. A gyermekek, a helyben elérhető panaszláda hiányában személyazonosságuk felfedése nélkül panaszjogukat sem gyakorolhatták.

A gyerekek egy része a csoport- vagy az otthonvezetőhöz fordul, illetve fordulna sérelmeivel. Akadt köztük olyan is, aki az ápolónőt, pszichológust, illetve fejlesztőpedagógust keresné meg. A gyermekjogi képviselőt ismerik, ő havonta jön az Otthonba, a gyerekek készülnek a vele való találkozásra. Azt tervezik, hogy az egyik – a 6/c. pontban említett – felnőttel kapcsolatos kifogásaikat neki fogják jelezni.

A gondozottak problémáikkal a gyermekvédelmi gyámhoz is fordulhatnak, akinek kötelessége megismerni és közvetíteni a gyermek véleményét.[51] Jogszabály írja elő, hogy a gyermekeket legalább havonta egy alkalommal fel kell keresniük gondozási helyükön.[52] A gyermekvédelmi gyámok feladatellátását az Otthon munkatársai változónak írták le. Többen úgy vélekedtek, hogy a korábbi rendszer jobban működött. Az egyik gyermek 2014. január 1-je, az új rendszer bevezetése óta már a 4. gyermekvédelmi gyámnál tart, közülük kettőt nem is ismertek az Otthon munkatársai. Másoknál megvalósul az életútkövetés, vagyis a gondozási helyek esetleges megváltozása ellenére a gyám képviseli az állandóságot és a biztonságot a gyermek életében. A gyámok többségének (13 fő) 1-1, harmaduknak (7 fő) 2-2, és egy-egy gyámnak 3 illetve 5 gyámoltja van az Otthonban ellátott gyermekek között.

[48] Szakmai program tartalomjegyzék szerinti XV. fejezet, a szövegben a XVI. fejezet
[49] KIGYK SZMSZ 40. old.
[50] KIGYK SZMSZ 44. old.
[51] Gyvt. 11. § (2)
[52] Gyvt. 86. § (1). a) ab)

Volt rá példa, hogy a gyám havonta egyszer-kétszer az ország másik végéből is megjelent személyes kapcsolatot ápolni, és akad akit *„lepkehálóval kéne befogni, de úgy sem lehet”* – állítja az otthonvezető. A látogatócsoport által szúrópróbaszerűen bekért kapcsolattartási naplók harmadában feljegyezték a gyámmal történt kapcsolattartást (8 naplóból 3-ban volt ilyen utalás), de ezek között is mindössze egyetlen alkalommal volt személyes találkozás feltüntetve. A másik két esetben telefonon beszéltek egymással. A gyámok az átnézett 11 egyéni gondozási-nevelési terv egyikét sem írták alá. Bár feladatuk elősegíteni „a gyermek testi, értelmi, érzelmi és erkölcsi fejlődését, nevelését”,[53] nyoma sincs annak, hogy az Otthon egyeztetett volna velük.

*Sajnálatos, hogy néhány gyermek tapasztalata szerint felesleges bárkinek is jeleznie a problémáját, hiszen nem tud változást elérni, és nem bízik abban, hogy segítséget kapna. A kidolgozatlan érdekképviselet, a panaszláda hiánya, a gyám és a gyermek közötti személyes találkozások elmaradása az Alaptörvény XXV. cikkében nevesített panaszjoggal összefüggő visszásságot okoz.*

*Az Otthon munkatársai és a gyámok közötti együttműködés hiánya az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésében biztosított védelemhez és gondoskodáshoz való joggal összefüggő visszásságot okoz. Amennyiben az egyeztetés hiánya a gyámok mulasztásának róható fel, ha a gyámok nem látogatják havi rendszerességgel a gyámoltjaikat, akkor az Otthon munkatársainak kötelessége[54] lenne ezt a gyámhatóságnak jelezni. A jelzés elmaradása is veszélyeztető tényező.*

**Összefoglalás**

A látogatás során megvizsgált dokumentumok vezetésében és kezelésében felületesség mutatkozik. Az Otthonból tartósan távol lévő kiskorúak kettős – helyben és pl. a büntetés-végrehajtás intézményeiben is – nyilvántartásának rendszere nem átlátható. Miközben országosan és helyileg itt is kevés a speciális szükségletű gyermekek számára biztosítható férőhely, nem támogatható, ha az Otthonban a 32 férőhelyen tartósan 24-25 gyerek elhelyezéséről gondoskodnak, amit a 3 csoport[55] működése bizonyít. Visszásságot okoz, ha a rászoruló gyermekek nem tudnak az őket megillető ellátáshoz hozzájutni, vagy arra hosszú ideig várakozniuk kell. Sajnálatos, hogy a látogatáskori beosztásban a 3. számú csoportból egy nevelő hiányzott, ezért az NM rendelet létszámnormája nem érvényesült. Súlyos mulasztás, hogy az időszakosan működő *„befogadó csoporthoz”* még átmenetileg sem volt munkatárs rendelve. A kettős nyilvántartás eredménye, hogy miközben az Otthonban 32 betöltött férőhelyet tartanak nyilván, a tartósan távol lévő, és a huzamosabb ideje engedély nélkül eltávozott gyermekeket egy 4. fiktív csoportba sorolják. Így fordulhat elő, hogy a 3 tényleges működő csoport túltelített, mert azokban 8 gyermeknél többet látnak el. Mindezek a gyermek megfelelő védelemhez és gondoskodáshoz való jogával, és a jogállamiság elvéből eredő jogbiztonsággal összefüggő visszásságot okoznak.

Az Otthonban kizárólag fiúkat nevelnek. Erre való tekintettel a férfiak arányának enyhe túlsúlya a munkatársak között kifejezetten kívánatos. A legtöbb meghallgatott gyermek talált olyan referenciaszemélyt a dolgozók között, akiről elfogadással nyilatkozott.

Aggodalomra ad okot, ha a munkatársak kiválasztásánál nincsenek tekintettel a speciális szükségletű gyermekek életkorára (vagyis pl. csecsemő- és gyermekgondozókat és óvodapedagógusokat alkalmaznak), nincs előzetes felkészítés, elegendő továbbképzés és folyamatos szupervízió, melyek szükségességével korábbi jelentések is foglalkoztak.[56]

[53] Gyvt. 86. § (1), NM rendelet 84. § (2). b)
[54] Gyvt. 17. § (2).
[55] Csoportonként 8 fő ellátása: 3*8=24 +1 fő a befogadó csoportban.
[56] Pl. AJB-545/2013. számú jelentés 1. a/; 2. b/ intézkedések

A magas fluktuáció csökkentését eredményezhetné, ha jól felkészült, mentálhigiénés támogatásban részesített munkatársakat alkalmaznának. A speciális, gyakorlatorientált továbbképzések hozzájárulhatnának az eredményes stressz- és konfliktuskezeléshez, az agresszív, hosztilis (ellenséges) viselkedés hatékonyabb megfékezéséhez, a gyerekek közötti erőszakos reakciók visszaszorításához.

Az ellátottak fejlesztésébe, korrekciós nevelésébe, reszocializációjába az Otthon dolgozói mellett a Módszertani Osztály munkatársai is bekapcsolódnak. A fejlesztő pedagógusok és pszichológusok a nevelőkkel közösen számos terápiás, szabadidős és sportolási tevékenységet biztosítanak. Az NMM mindezek dacára azt tapasztalta, hogy a gyermekek körében gyakori a semmittevés. Az értelmes foglalkoztatás hiánya a rongálások számának növekedéséhez, és az agresszió fokozódásához vezethet, ezáltal veszélyezteti az embertelen bánásmód tilalmának, továbbá a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogának érvényesülését.

A gyermekek legkedveltebb időtöltése a számítógépezés. Sajnálatos azonban, hogy az Otthon gépeire nincs olyan szűrőprogram telepítve, amely megakadályozná, hogy a gyermekek veszélyeztető honlapokat látogassanak.

A kapcsolattartás vonatkozásában az Otthon házirendjének azon rendelkezései, amelyek a gyámhatósági határozatnál szűkebb kapcsolattartási lehetőségeket biztosítanak, továbbá a megfelelő kapcsolattartó helyiség hiánya a magánélet tiszteletben tartásához való joggal összefüggő visszásságot okoznak.

A gyermekek panaszjogával kapcsolatban pozitívum, hogy ismerik a kellő gyakorisággal az Otthonba látogató gyermekjogi képviselőt, és tudják, hogy rajta keresztül is érvényesíthetik kifogásaikat. Ezzel szemben veszélyezteti a panaszjog gyakorlását, hogy az Otthonban nincs panaszláda kihelyezve, és az Érdekképviseleti Fórum nem kellő intenzitással és gyakorisággal működik. Panaszjoggal is összefüggő visszásságot eredményez, ha a személyes szabadság 48 órát meghaladó korlátozásakor nem kezdeményezik a nevelési felügyelet elrendelését. Ezeken túlmenően az Otthon munkatársai nem tesznek meg minden lehetséges és szükséges lépést a gyámok elérése, tájékoztatása, bevonása érdekében, a gyámok mulasztása esetén nem élnek jelzőrendszerbeli kötelességükkel, ami a gyermek megfelelő védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggő visszásságot is okoz.

Gyermekorvos mellett heti rendszerességgel pszichiáter is rendel az Otthonban. Bár országosan nagyon kevés a gyermek- és ifjúságpszichiáter,[57] aggodalomra ad okot, ha a gyermek életkorához és állapotához leginkább illeszkedő kezelése érdekében, legalább alkalmanként, nem konzultálnak gyermekpszichiáterrel. Kiskorúak felnőtt pszichiátriai osztályon történő ellátása jogszabálysértő,[58] ami a gyermekek védelme és egészségének megőrzése érdekében is kerülendő.

A biztonsági elkülönítő alkalmazásáról az orvost haladéktalanul értesíteni kell. A testi, lelki egészséggel összefüggő visszásságot okoz, ha az igazgatói intézkedés ellenére nem történik meg az orvosi vizsgálat. Ugyanezen alapjog érvényesülését veszélyezteti, ha az ápolónő csak az otthonvezetővel konzultálva dönt az agresszív gyermek gyógyszerezéséről.

A befogadó helyiségeiben történő elhelyezés a gyermek személyes szabadságának súlyos korlátozása. Indokolatlan, hogy valamennyi újonnan érkező gyermek esetében 1-2 hétig tartó izolációs időszakkal kezdődik az ellátás. Amennyiben a szabadságkorlátozás 48 órát meghaladó ideig szükséges, az Otthon vezetőjének nevelési felügyelet elrendelését kellene kezdeményeznie, ami az Otthonban egyetlen esetben sem történt meg.

[57] Vö. Az AJB-4883/2009-es jelentés IV. pontja kifogásolta, hogy felnőtt pszichiátert foglalkoztatnak a speciális gyermekotthonokban, valamint, hogy felnőtt pszichiátriai osztályon látják el a gyermekeket.
[58] ESzCsM rendelet 1. sz melléklet 4.4. pont

Az Otthon által gyakorolt izoláció[59] a panaszjog mellett a személyi szabadsághoz és biztonsághoz való jog érvényesülését is veszélyezteti. Mindezek megelőzése érdekében a gyermekvédelemben alkalmazható személyes szabadság korlátozását eredményező intézkedések jogszabályi feltételeinek, illetve szakmai protokolljának mielőbbi pontosítására van szükség.

**Ajánlások**

A látogatás megállapításaival összefüggésben a Jegyzőkönyv 19. cikk b) bekezdésének megfelelően az Ajbt. 31. § (1) és (4) bekezdése, valamint 32. § (1) bekezdése alapján az NMM felkéri

1. a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság mint fenntartó vezetőjét, hogy az évenként esedékes fenntartói ellenőrzések értékelését küldje meg a KIGYK igazgatójának;
2. a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság vezetőjét, és a KIGYK igazgatóját, hogy a hatósági ellenőrzések során feltárt hibák orvoslása érdekében a szükséges intézkedéseket tegyék meg, és az Otthon működésével összefüggő dokumentumok kezelésére fordítsanak nagyobb figyelmet;
3. a KIGYK igazgatóját és az Otthon vezetőjét, hogy az egyes csoportok létszáma feleljen meg az NM rendelet előírásainak, továbbá – a hosszú várakozólistára tekintettel – törekedjenek az engedélyezett férőhelyszám jobb kihasználására;
4. a KIGYK igazgatóját és az Otthon vezetőjét, hogy a csoportokhoz rendelt nevelők száma és képzettsége minden esetben összhangban legyen az NM rendelet előírásaival;
5. a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság vezetőjét, hogy biztosítson olyan rendszeres továbbképzéseket, melyek segítséget nyújtanak az agresszív, hosztilis (ellenséges) viselkedés hatékony megfékezéséhez, a stressz- és konfliktuskezeléshez, és biztosítsa az Otthon munkatársai számára a szupervíziót;
6. a KIGYK igazgatóját, hogy tegye lehetővé a továbbképzéseken való részvételt, és követelje meg, hogy az Otthon munkatársai a továbbképzési kötelezettségüket teljesítsék;
7. a KIGYK igazgatóját és az Otthon vezetőjét, hogy a panaszjog gyakorlása érdekében a gyerekek által jól látható és elérhető helyen panaszládát rendszeresítsenek, pótolják az Érdekképviseleti Fórum működésének szabályozását, biztosítsák annak évi legalább kétszeri ülésezést, és szorgalmazzák, hogy annak ülésein valamennyi szakmai egység számára fontos ügyet megtárgyalják, illetve döntést hozzanak;
8. a KIGYK igazgatóját és az Otthon vezetőjét, hogy az aula helyett jelöljenek ki a kapcsolattartásra alkalmas helyiséget, vizsgálják meg az intézmény kapcsolattartási gyakorlatát, és a gyámhatóság határozatában foglaltakat maradéktalanul hajtsák végre;
9. az Otthon vezetőjét, hogy valósítson meg szorosabb együttműködést a gyermekvédelmi gyámokkal, és tegyen eleget a jelzési kötelezettségének, ha a gyámok nem kellő gyakorisággal látogatják a gyermekeket;
10. az Otthon vezetőjét, hogy vizsgálja felül a befogadó protokollt, és csak a Szakértői Bizottság javaslatának figyelembe vételével meghozott gyámhivatali határozat esetén kezdje izolációval a gyermek befogadását;
11. az Otthon vezetőjét, hogy kizárólag nevelési felügyelet kezdeményezése esetén korlátozza 48 órát meghaladóan a gyermekek személyes szabadságát;
12. a KIGYK igazgatóját és az Otthon vezetőjét, hogy a biztonsági elkülönítő használata esetén gondoskodjanak a tényleges orvosi vizsgálatról, a gyermekorvos elérhetetlensége esetén kezdeményezzenek sürgősségi betegellátást;

[59] A gyakorlat több speciális otthonnál is megfigyelhető. Az alapvető jogok biztosa álláspontját az AJB-3043/2015. számú jelentés 4. b. pontban részletesebben tartalmazza.

13. a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság vezetőjét, hogy intézkedjen a balesetveszély elhárításáról, és a megrongálódott szerkezeti elemek (pl. nyílászárók) és használati tárgyak cseréjéről;
14. az Otthon vezetőjét, hogy a gyermekek ébredéstől lefekvésig történő foglalkoztatásáról az iskolaidőszak mellett a szünidőkben is gondoskodjon;
15. az Otthon vezetőjét és munkatársait, hogy gondoskodjanak arról, hogy a gyermekek a lakókörnyezetüket tartsák rendben;
16. a KIGYK igazgatóját és az Otthonvezetőt, hogy rendeljék meg a gyermekek által használt számítógépekre az ingyenes szűrőprogramot az internet-hozzáférést biztosító szolgáltatóktól;
17. a KIGYK igazgatóját, hogy vizsgálja ki, hogy a KIGYK által biztosított élelem tápanyagtartalma megfelel-e az EMMI rendelet táplálkozás-egészségügyi előírásainak;
18. a KIGYK igazgatóját, hogy a kiskorúak felnőtt pszichiátriai osztályon történő ellátásához ne járuljon hozzá;
19. az Állami Egészségügyi Ellátó Központ vezetőjét, vizsgálja ki, hogy indokolt-e a hosszas várakoztatás az Otthonból a Heim Pál Kórház Gyermekpszichiátriai Osztályára beutalt gyermekek felvételét megelőzően, illetve gondoskodjék ennek megszüntetéséről;
20. az Állami Egészségügyi Ellátó Központ vezetőjét, hogy vizsgálja ki, hogy Pomázon, a Gálfi Béla Nonprofit Kft. pszichiátriai szakkórháza ellát-e 18 évesnél fiatalabb beteget, és intézkedjen a jogszabállyal ellentétes gyakorlat megszüntetése érdekében.

Az NMM megfontolásra ajánlja

1. az Otthon vezetőjének, hogy a szegregáció oldásának érdekében a terápiában jól haladó diákok számára tegye lehetővé, hogy a tankötelezettségüket mindennapos iskolába járással teljesítsék;
2. az Otthon vezetőjének, hogy biztosítsa annak feltételeit, hogy a gyermekek az intézményben – akár elzárva – maguknál tarthassák mobiltelefonjukat, és igény esetén használhassák azokat;
3. a KIGYK igazgatójának, hogy a heti rendszerességgel érkező felnőtt pszichiáter számára gyermekpszichiáterrel történő konzultációs lehetőséget biztosítsa;
4. a megyei és a fővárosi gyermekvédelmi szakértői bizottságoknak, hogy speciális gyermekotthoni elhelyezés javaslata esetén nyilatkozzanak arról, hogy a bekerülést követően a gyermek személyes szabadságának korlátozása szükséges lesz-e.

A jegyzőkönyv 19. cikk c) bekezdése, valamint az Ajbt. 37. §-a alapján az NMM felkéri az emberi erőforrások miniszterét, hogy

1. kezdeményezze a gyámhatóságok, a területi gyermekvédelmi szakszolgálatok, a gyermekjóléti szolgálatok és a személyes gondoskodást nyújtó szervek és személyek által kezelt személyes adatokról szóló 235/1997. (XII. 17.) Korm. rendelet módosítását annak érdekében, hogy a gyermekotthon vezetője a Korm. rendelet 9. § (1) bekezdés a) pontja szerinti tájékoztatás során a gyermekotthonból tartósan távol lévő gyermek férőhelyét üres férőhelyként jelentse;
2. kezdeményezze a Gyvt. a gyermek személyes szabadságának speciális gyermekotthonban, speciális lakásotthonban és a gyermekotthon speciális csoportjában megvalósuló korlátozására vonatkozó 81/A. §-ának módosítását;
3. módosítsa az NM rendelet 126/B. §-át, rögzítsék a személyes szabadság korlátozására vonatkozó részletszabályokat vagy az ilyen szabályok intézményi kidolgozásának kötelezettségét, ezen kívül olyan garanciális szabályokat, amilyeneket a jogszabály a hasonló helyzetben lévő, büntetés-végrehajtásban, egészségügyi, illetve szociális ellátórendszerben fogva tartottak számára biztosít;[60]

[60] Vö. AJB-3043/2015 sz. jelentés 17. ajánlás

4. kezdeményezze a nevelési felügyelet Gyvt. 81/B-81/D. §-aiban rögzített eljárási szabályainak módosítását;
5. módosítsa az NM rendelet 126/B. §-át, a nevelési felügyelet gyámhatósági elrendelése, valamint bírósági felülvizsgálatának tekintetében, állapítson meg olyan határidőket, amelyek gyermekek személyes szabadságtól történő önkényes megfosztása ellen hatékony védelmet nyújtanak;
6. az NM rendelet megfelelő kiegészítésével biztosítsa, hogy speciális csoportokban kizárólag speciális ellátási feladatokra felkészítő képzésen részt vett, illetve – a már foglalkoztatott munkatársak esetében – ilyen irányú továbbképzésre kötelezett szakdolgozót lehessen alkalmazni.[61]
7. az NM rendelet módosításával biztosítsa, hogy a speciális gyermekotthonban foglalkoztatható munkatársak végzettsége alkalmazkodjon a speciális ellátási szükségletű ellátottak életkorához.

Budapest, 2016. február

Székely László sk.

[61] Vö. AJB-2648/2015. 1. sz. intézkedés

**Az OPCAT NMM AJB-3086/2015. számú jelentésének melléklete**



1. sz. kép: Csónakázótó
a KIGYK parkjában



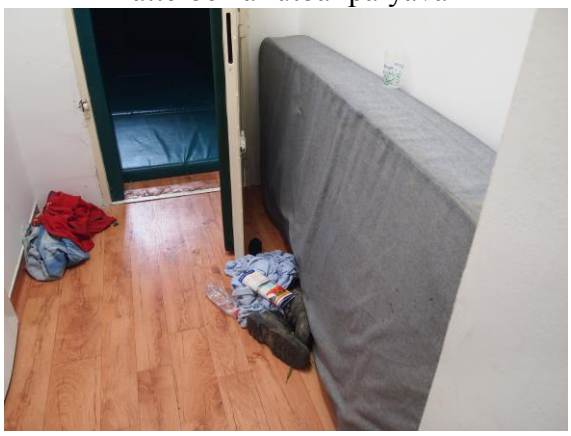

2. sz. kép: Terápiás szoba
a KIGYK 8. számú épületében



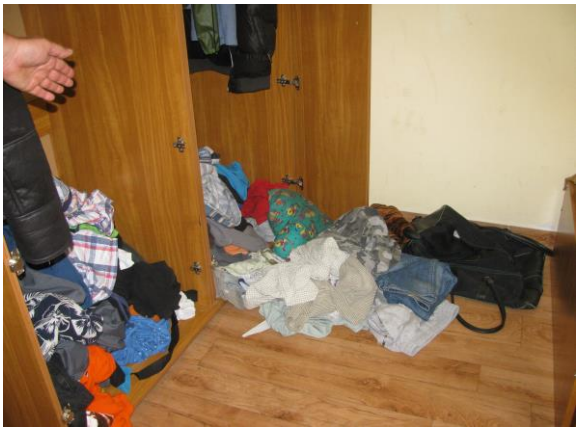
3. sz. kép: Az Otthon állatsimogatója,
háttérben a futballpályával



4. sz. kép: Vezeték az Otthon épületében



5. sz. kép: A biztonsági elkülönítő előtere
földre szórt ruhákkal és cipőkkel



6. sz. kép: Ajtó és polc nélküli szekrények a
hálóban



7. sz. kép: Beszakított ajtó a csoporthelyiségekben



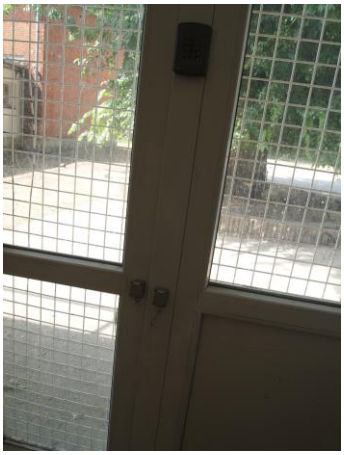
8. sz. kép. Beszakított fal a csoporthelyiségekben



9. sz. kép



10. sz. kép



11. sz. kép

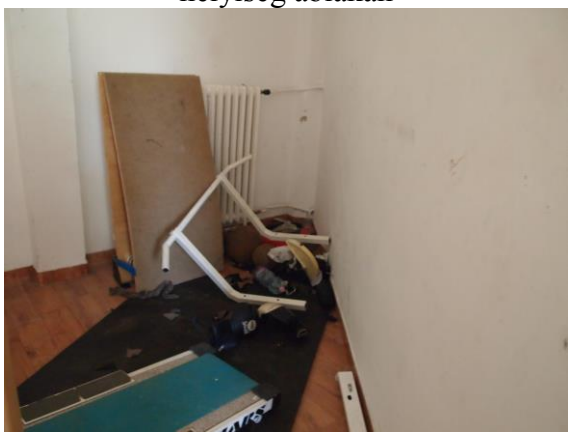
9., 10. és 11. sz. képek: Az Otthon biztonsági rendszere (rongálás miatt jelenleg használaton kívül)



12. sz. kép: Felfeszített rács a befogadó helyiség ablakán



13. sz. kép: Tornaterem



14. sz. kép: Sporteszközök a tornateremben

**Az alapvető jogok biztosa**
**mint OPCAT nemzeti megelőző mechanizmus**
**Jelentése**
**az AJB-3341/2016. számú ügyben**

Előadó: dr. Gurbai Sándor

## 1. 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) *„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."*[1] 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 visszásság hiányában is rendszeresen vizsgálja.*[2] 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 fóti Károlyi István Gyermekközpont Különleges Gyermekotthonában.*

### 1.1. A látogatás helyszínének kiválasztása

*A fogvatartási hely kiválasztása során szem előtt tartottam az ENSZ Kínzás Elleni Bizottsága 2. számú általános kommentárának*[3] *15. bekezdésében foglaltakat, miszerint a részes államoknak meg kell tiltaniuk, meg kell előzniük és orvosolniuk kell a kínzást és rossz bánásmódot többek között olyan intézményekben, amelyek gyermekek vagy fogyatékossággal élő személyek számára nyújtanak ellátást.*

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 gyermekek jogainak védelmére, *a látogatás során és a jelentésben kiemelt figyelmet fordítottam az 1991. évi LXIV. törvénnyel kihirdetett, a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezményben (a továbbiakban: Gyermekjogi Egyezmény) foglalt rendelkezések és az egyezménnyel kapcsolatos iránymutatások implementációjának ellenőrzésére.*

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 Fogyatékossággal élő személyek jogairól szóló egyezmény (a továbbiakban: CRPD) végrehajtásának segítésére, védelmére és ellenőrzésére, ezért *a látogatás során és a jelentésben különös hangsúlyt helyeztem a CRPD-ben foglalt rendelkezések implementációjának ellenőrzésére.*

---

[1] Jegyzőkönyv 1. cikk.
[2] Ajbt. 39/B. § (1) bekezdés.
[3] CAT/C/GC/2.

### 1.2. Hatáskör

A Jegyzőkönyv 4. cikk 2. bekezdése szerint szabadságelvonást jelent minden olyan környezetben való elhelyezés, amelyet az illető valamilyen bírói, közigazgatási vagy más hatóság utasítására önként nem hagyhat el. Amint arra az AJB-373/2015. számú ügyben, mint NMM rámutattam, a fogva tartás e hagyományostól eltérő értelmezésének egyértelműen megfelelnek a gyermekvédelmi szakellátás otthont nyújtó ellátásai. Az otthont nyújtó intézményekben való elhelyezés – a gondozási hely meghatározása – kötelező erejű bírósági vagy hatósági határozatban történik,[4] a gondozási hely elhagyása esetén pedig az ellátást nyújtó megkeresi az illetékes rendőri szervet az engedély nélkül eltávozott gyermek felkutatása érdekében.[5] A gyermeket tehát – engedély nélküli távozás esetén – végső soron rendőri szerv juttatja vissza gondozási helyére. Mindezek alapján a Károlyi István Gyermekközpont (a továbbiakban: KIGYK) Különleges Gyermekotthona a Jegyzőkönyv 4. cikke szerinti hely, ahol szabadságuktól megfosztott személyek tartózkodnak.

### 1.3. Az érintett alapvető jogok

- *A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye:* „Magyarország független, demokratikus jogállam."[Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés];
- *Az élethez, és az emberi méltósághoz való jog*: „Az emberi 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];
- *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];
- *Személyes adatok védelméhez való jog*: „Mindenkinek joga van személyes adatai védelméhez, valamint a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez." [Alaptörvény VI. cikk];
- *A véleménynyilvánítás szabadságához való jog*: „Mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához." [Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdés];
- *A hátrányos megkülönböztetés tilalma és az esélyegyenlőség biztosítása*: „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. (…) Magyarország az esélyegyenlőség és a társadalmi felzárkózás megvalósulását külön intézkedésekkel segíti. Magyarország külön intézkedésekkel védi a családokat, a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket." [Alaptörvény XV. cikk];
- *A gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való joga*: „Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz." [Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdés];
- *A testi és lelki egészséghez való jog*: „Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez." [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];
- *Szabad mozgáshoz való jog*: „Mindenkinek, aki törvényesen tartózkodik Magyarország területén, joga van a szabad mozgáshoz és tartózkodási helye szabad megválasztásához." [XXVII. cikk (1) bekezdés].

[4] Vö. Gyvt. 78-79. §§.
[5] 15/1998. (IV. 30.) NM rendelet 86. §.

### 1.4. Az alkalmazott jogszabályok, állásfoglalások, iránymutatások

#### 1.4.1. A nemzeti jogforrások

- A Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről szóló 1991. évi LXIV. törvény [a továbbiakban: Gyermekjogi egyezmény];
- A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény [a továbbiakban: Szoctv.];
- A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (a továbbiakban: Gyvt.);
- A Fogyatékossággal 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];
- Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Info tv.);
- Az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülésszakán, 1966. december 16-án elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya kihirdetéséről szóló 1976. évi 8. törvényerejű rendelet;
- A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény [a továbbiakban: Nkt.];
- A kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmódok elleni nemzetközi egyezmény kihirdetéséről szóló 1988. évi 3. törvényerejű rendelet [a továbbiakban: Kínzás elleni egyezmény];
- Az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet;
- a személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti, gyermekvédelmi intézmények, valamint személyek szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 15/1998. (IV. 30.) NM rendelet (a továbbiakban: NM rendelet);
- A személyes gondoskodást végző személyek továbbképzéséről és a szociális szakvizsgáról szóló 9/2000. (VIII. 4.) SzCsM rendelet;
- Az Országos Fogyatékosságügyi Programról (2015-2025.) szóló 15/2015. (IV. 7.) OGY határozat;
- A Nemzeti Tehetség Program elfogadásáról, a Nemzeti Tehetség Program finanszírozásának elveiről, valamint a Nemzeti Tehetségügyi Koordinációs Fórum létrehozásának és működésének elveiről szóló 126/2008. (XII. 4.) OGY határozat;
- A Nemzeti Tehetség Program végrehajtásának 2015-2016. évi cselekvési programjáról szóló 1390/2015. (VI. 12.) Korm. határozat;
- Az SZGYF Főigazgatójának a Főigazgatóság fenntartásában működő személyes gondoskodást nyújtó szociális és gyermekvédelmi intézményekben létrehozott érdekképviseleti fórumok megalakításának és tevékenységének szabályairól szóló 20/2013. (VI. 12.) SZGYF utasítást (a továbbiakban: SZGYF utasítás).

#### 1.4.2. 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). 2008. január 24. CAT/C/GC/2. [a továbbiakban: CAT/C/GC/2.];

- 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). 2008. július 28. [a továbbiakban: A/63/175.];
- Az ENSZ Közgyűlése által elfogadott A/RES/64/142 sz. határozat az alternatív gondoskodásban lévő gyermekekre vonatkozó útmutatóról (UN General Assembly: Guidelines for the Alternative Care of Children). 2010. február 24. [a továbbiakban: A/RES/64/142];
- Az ENSZ Fogyatékossággal élő személyek jogainak bizottsága Magyarország első időszakos jelentésére vonatkozóan elfogadott záró észrevételei (UN Committee on the Rights of Persons with Disabilities: Concluding observations on the initial periodic report of Hungary.) 2012. október 22. CRPD/C/HUN/CO/1. [a továbbiakban: CRPD/C/HUN/CO/1];
- Az ENSZ Fogyatékossággal élő személyek jogainak bizottsága 2. számú Általános Kommentárja a CRPD 9. cikkéről – Hozzáférhetőség (UN Committee on the Rights of Persons with Disabilities: General Comment No. 2 on Article 9: Accessibility). 2014. május 22. CRPD/C/GC/2 [a továbbiakban: CRPD/C/GC/2];
- Az ENSZ Gyermek Jogainak Bizottsága Magyarország harmadik, negyedik és ötödik összevont időszakos jelentésére vonatkozóan elfogadott záró észrevételei. 2014. október 14. CRC/C/HUN/CO/3-5 [a továbbiakban: CRC/C/HUN/CO/3-5];
- Juan E. Méndez, az ENSZ kínzás elleni küzdelemmel foglalkozó különleges jelentéstevője 2015. évi A/HRC/28/68. számú jelentése (Juan E. Méndez: Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment). 2015. március 5. [a továbbiakban: A/HRC/28/68.];

### 1.5. A látogatás módszere

Az NMM feladatainak teljesítése körében személyesen és munkatársaim útján is eljárhatok. Felhatalmazott munkatársaim a KIGYK Különleges- és Speciális Gyermekotthonát 2015. július 21-én, előzetes bejelentés nélkül látogatták meg. Az említett időpontban a Különleges Gyermekotthonban élő gyermekek nyaraltak, ezért munkatársaim 2015. augusztus 13-án, előzetes bejelentés nélkül, ismét ellátogattak a Különleges Gyermekotthonba. Ekkor összesen 6 gyermek tartózkodott ebben a gyermekotthonban.

Az Ajbt. 39/B. § (3) bekezdésében foglalt felhatalmazás alapján a látogatás résztvevői megvizsgálták a Különleges Gyermekotthon helyiségeit; az ellátottakkal kapcsolatos bánásmóddal összefüggő iratokba betekintettek és azokról kivonatot és másolatot kértek; továbbá meghallgatták a KIGYK igazgatóját, a Különleges Gyermekotthon munkatársait, és az ellátottakat.

Munkatársaim mind a Különleges Gyermekotthonban dolgozó személyek, mind a gyermekek meghallgatását bizalmas körülmények között, előzetesen összeállított kérdéssorok alapján végezték oly módon, hogy a kommunikációnál figyeltek a fogyatékossággal élő gyermekek speciális igényeire.

*A 2015. július 21-én és a 2015. augusztus 13-án történt látogatások során összesen 14 személlyel készült interjú a Különleges Gyermekotthonban ellátott gyermekekkel való bánásmóddal összefüggésben* az alábbiak szerint:

- 3 személlyel, a vezetőséggel történt beszélgetés során (a KIGYK igazgatója és igazgatóhelyettese, valamint a Különleges Gyermekotthon vezetője);
- 5 személlyel a KIGYK személyzetéből (élelmezésvezető, pszichológus, nevelő, gyermekfelügyelő, fejlesztő pedagógus);
- 5 személlyel a gyermekek közül (3 lánnyal, 2 fiúval; egy gyermek nem kívánt az interjúban részt venni);
- 1 gyermekvédelmi gyámmal.

**1.6. A látogatás időpontja** 2015. július 21. és 2015. augusztus 13.

**1.7. A látogatás résztvevői**

A látogatás vezetője: dr. Gurbai Sándor jogász
A látogatás résztvevői: dr. Izsák Gábor jogász
dr. Kozicz Ágnes jogász
dr. Rostás Rita pszichológus, pedagógus.

## 2. Tényállás és megállapítások

### 2.1. Elhelyezkedés

A KIGYK Fót központjában, egy 40 hektáros, ősfákkal teli kastélypark területén található, tömegközlekedéssel – vonattal, távolsági és helyi autóbusszal – jól megközelíthető, vagyis érvényesül az NM rendelet 110. § (1) bekezdésének azon rendelkezése, melynek értelmében „[a] gyermekotthon létesítésekor figyelemmel kell lenni különösen arra, hogy az a) ne legyen a gyermek testi, érzelmi, erkölcsi fejlődésére káros környezetben,

b) tömegközlekedési eszközzel megközelíthető legyen."

### 2.2. Fenntartás

A KIGYK fenntartója a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság (a továbbiakban: SZGYF). Amint az AJB-705/2016. számú jelentésemben rámutattam, a vezetőséggel készített interjúk során tudomásomra jutott, hogy a fenntartótól több mint két éve nem érkezett írásos visszajelzés a KIGYK működésével kapcsolatosan, holott a Gyvt. értelmében a fenntartó „ellenőrzi és évente egy alkalommal értékeli a szakmai munka eredményességét, a szakmai program végrehajtását, valamint a gazdálkodás szabályszerűségét és hatékonyságát."[6] *A fenntartói ellenőrzés és értékelés hiánya aggodalomra ad okot, hiszen ezek jelentős szerepet tölthetnek be a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés megelőzése szempontjából.*

### 2.3. Személyi feltételek – személyzet

A Különleges Gyermekotthonban a személyzet a következő munkakörök szerinti végzi a munkát:

| | |
|---|---|
| Gyermekotthon vezető | 1 fő |
| Nevelő | 5 fő |
| Gyermekfelügyelő | 6 fő |
| Gyermekvédelmi asszisztens | 6 fő. |

A munkaköröket az alábbi képesítések alapján tölti be a személyzet:

| Munkakör | A munkakört betöltő munkatársak képesítés (fő) |
|---|---|
| Gyermekotthon vezető | gyógypedagógus, óvónő, gyermekvédelmi szakellátás szakvizsga |
| Nevelő | tanító (1), szociális munkás (1), gyógypedagógus (2), hitoktató (1) |
| Gyermekvédelmi asszisztens | szociális asszisztens (1), gyermek- és ifjúsági asszisztens (1), gyógypedagógiai asszisztens (2), pedagógiai asszisztens (1), szociális gondozó és szervező (1) |
| Gyermekfelügyelő | gyermek- és ifjúsági felügyelő (2), óvodai dajka (1), általános ápoló – általános asszisztens (1), óvodai dajka – felnőtt szakápoló (1), dajka – gyermek- és ifjúsági felügyelő (1) |

A Különleges Gyermekotthonban elhelyezett gyermekek habilitációjában és rehabilitációjában egészségügyi, pedagógiai és pszichológiai segítő személyzet vesz részt. Mivel két dolgozó egyszerre ritkán lát el feladatot ugyanabban az épületben, a munkatársak túlterheltek. Ehhez társul az is, hogy a Különleges Gyermekotthonban középkorú és idősebb korosztály dolgozik, és a mozgáskorlátozott gyermekek emelése további fizikai megterhelést jelent számukra.

[6] Gyvt. 104. § (1) bekezdés *e)* pont.

Ennek ellenére „mindent megtesznek" – mondta az egyik munkatárs. Egy másik alkalmazott ezt úgy fogalmazta meg, hogy a gondozási tevékenység mellett a gyermekekkel való beszélgetésre is jut idejük. A vezetőség szerint *a munkatársak létszáma – bár megfelel a jogszabályi előírásoknak – nem elegendő*. Egy megkérdezett munkatárs arról tájékoztatott, hogy hétköznap napközben 1 felnőtt van a gyermekekkel, de hétvégén bejár a gyermekfelügyelő mellé egy nevelő is. A Különleges Gyermekotthonban, szakmai munkakörben kizárólag nők dolgoznak. A gyermekek pszicho-szexuális fejlődése, valamint a nemi szerepek kialakulásának elősegítése végett, törekedni kell a férfi gyermekfelügyelők, illetve nevelők alkalmazására. Az említett helyzetben megoldható lenne, hogy a gyermekek fürdetésében – a prepubertás kortól kezdődően – azonos nemű munkatársak közreműködjenek. A férfi munkatársak alkalmazása, a nemi szerepek közvetítése mellett, a mozgásukban akadályozott gyermekek ellátását végző női munkatársak fizikai terhelésének csökkentése miatt is indokolt lenne. Az, hogy a KIGYK férfi dolgozói közül a gyermekek a gépkocsivezetővel – aki iskolába, kirándulni viszi őket – kapcsolatban vannak, azért nem jelent megoldást, mert ő a gyermekek mindennapjainak egyéb történéseiben nincs jelen, illetve általában sem elérhető számukra.

A vezetőség úgy látja, hogy *jó lenne, ha férfi nevelő vagy gyermekvédelmi asszisztens is dolgozna a Különleges Gyermekotthonban*. A férfi dolgozók hiányát a személyzet állandóságával magyarázta a vezetőség.

A KIGYK-ben két pszichológus dolgozik, akik foglalkoznak mind a Speciális Gyermekotthonban, mind pedig a Különleges Gyermekotthonban lakó gyermekekkel. A foglalkozás egyénileg vagy kiscsoportban történik; a kisebbek mesecsoporton, a nagyobbak kamaszcsoporton vehetnek részt. A KIGYK két ápolónőt alkalmaz; egyikük a különleges és a speciális szükségletű gyermekeket, míg a másik a kísérő nélküli kiskorúakat és az utógondozói ellátottakat segíti. Az ápolónők szükség esetén egymás helyettesítését is ellátják. A városban 24 órás orvosi ügyelet van, de gyermekorvos rendszeresen végiglátogatja a Különleges Gyermekotthonban élő gyermekeket.

*Az NMM aggodalmát fejezi ki amiatt, hogy a Különleges Gyermekotthonban nem alkalmaznak férfiakat, ezért felhívja a figyelmet, hogy különös hangsúlyt kell fektetni a szakmai személyzet jövőbeli felvételénél a kiegyensúlyozottabb nemi arány megteremtésére.*

### 2.3.1. Továbbképzés és szupervízió

A dolgozók továbbképzésével kapcsolatosan a vezetőség szem előtt tartja, hogy ezek lehetőség szerint ingyenesek legyenek. Próbálják a munkatársakat a KIGYK különböző részlegeiről együtt küldeni továbbképzésekre, de olyan képzések is vannak, amelyeken speciálisan csak az egyik gyermekotthon munkatársai vesznek részt. Mindemellett megfogalmazódott a vezetőség részéről, hogy „az elegendő és megfelelő továbbképzés nem biztosított; szükség lenne egészségügyi, gyermekvédelmi és mentálhigiénés továbbképzésekre."

2015-ben a látogatás időpontjáig, a Különleges Gyermekotthon munkatársai az alábbi továbbképzéseken vettek részt:

- egynapos továbbképzés az életvitelt segítő eszközökről, melyet a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal tartott;
- a nevelők a gyermekbántalmazással kapcsolatos képzésen vettek részt;
- a személyzet egy tagja esetmegbeszéléssel kapcsolatos képzésen vett részt.

Az egyik munkatárs szerint az életvitelt segítő eszközök használatáról tartott egynapos továbbképzésen tanultakat „a gyakorlatban kevésbé tudják hasznosítani." Ennek az az oka, hogy az eszközök – bár hasznosak, de – drágák és emiatt nem tudják beszerezni.

A személyes gondoskodást végző személyek továbbképzéséről és a szociális szakvizsgáról szóló 9/2000. (VIII. 4.) SzCsM rendelet 15. § (1) bekezdése szerint a személyes gondoskodást nyújtó intézmény vezetője éves továbbképzési tervet köteles készíteni. A továbbképzési terv tartalmi elemeit az idézett jogszabályhely (2) bekezdése tartalmazza.

*A KIGYK által rendelkezésemre bocsátott, a Különleges Gyermekotthont érintő továbbképzési tervből hiányoznak a hivatkozott jogszabályhelyen megjelölt tartalmi elemek. Mindemellett a továbbképzési terv szerint a Különleges Gyermekotthon egyetlen dolgozója sem vett részt továbbképzésen sem 2013-ban, sem 2014-ben. A dolgozók által 2015-ben megszerzett kreditpontok értéke messze elmarad a tervben foglaltaktól.*

A Gyvt. 104. § (1) *f)* pontja értelmében a „[…] gyermekvédelmi szolgáltató tevékenységet ellátó állami és nem állami intézmény […] fenntartója gondoskodik a szakemberek képzéséről, továbbképzéséről."

*Az NMM aggodalommal állapítja meg, hogy a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság a továbbképzésekkel kapcsolatos fenntartói kötelezettségének nem tesz eleget.*

A KIGYK vezetősége arról számolt be, hogy *2-3 éve nincs szupervízió az intézményben*. Meglátásuk szerint „a kereset nem sok és a kiégés veszélye fennáll." Jelenleg 2 pszichológus dolgozik a KIGYK-ben, de ameddig 3-an voltak alkalmazásban, az egyikük kifejezetten a dolgozóknak nyújtott támogatást, volt egyéni és csoportos szupervízió. *A KIGYK igazgatója jelezte, hogy tud a szupervízió iránti igényről és keresi a megoldást a helyzetre.*

*A Különleges Gyermekotthon szakmai színvonalának folyamatos megerősítése, a munkatársak kompetenciáinak fejlesztése, a motiváltság fenntartása, valamint a kiégés megelőzése olyan fenntartói és intézményvezetői kötelezettség, amely nemcsak a dolgozók jóllétének elősegítése szempontjából fontos, de jelentőséggel bír az ellátott gyermekekkel kapcsolatosan a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés tilalmának prevencióját érintően is. Mindezek alapján lépéseket kell tenni a Különleges Gyermekotthon szakmai személyzete rendszeres és minőségi továbbképzésének, valamint szupervíziójának biztosítása érdekében.*

*A továbbképzés keretében biztosítani kell annak lehetőségét, hogy a munkatársak a Kínzás elleni egyezmény, a Jegyzőkönyv, a Gyermekjogi egyezmény és a CRPD releváns rendelkezéseivel és azok gyakorlati megvalósításával kapcsolatos ismereteket megszerezzék.*

### 2.4. Tárgyi feltételek

A Különleges Gyermekotthon három épületből áll, melyek korábban óvodaként funkcionáltak. Az épületegyüttesből kettő (51-es és 52-es csoport) közvetlenül egymás mellett található, egyik házból a másikba gyalogosan vagy kerekesszékkel is könnyen el lehet jutni. A harmadik épület (53-as csoport) ezektől kissé távolabb helyezkedik el, ennek megközelíthetősége vagy a park zöldterületi részén, vagy az autók számára biztosított úton lehetséges. A harmadik épület akadálymentes megközelítése utóbbi módon történhetne, azonban az út göröngyös és gyeprácsköveken keresztül kerekesszékkel nehezen járható.[7] Az 51-es csoport épületének bejárata küszöbbel rendelkezik, mely az akadálymentes közlekedést megnehezíti.[8]

*A Különleges Gyermekotthon 51-es és 53-as csoportjának épülete tehát nem felel meg a fizikai akadálymentesség követelményeinek.*[9]

Az 51-es és az 52-es csoport épülete között egy játszótér található. Míg néhány játék erősen leromlott állapotú, addig a legtöbb játék a mozgáskorlátozott gyermekek számára nehezen vehető igénybe. A játszótér nem akadálymentes.[10] A Különleges Gyermekotthon épületeiben egy-egy 8 fős csoport került elhelyezésre. Minden házban található egy kb. 50 $m^2$-es közös nappali étkező résszel, egy 9 $m^2$-es konyha, akadálymentes fürdőszoba pelenkázóval, akadálymentes illemhely, hálószobák, nevelői szoba, raktárhelyiség. A folyosók kapaszkodóval ellátottak. Az épületek belső berendezése, díszítése, valamint a nappali játékokkal való felszereltsége a kiskorúak életkorához és érdeklődési köréhez igazodik. Mindemellett meg kell jegyezni, hogy, az 53-as csoport épületének nappalijában betört fal és felhasadt tapéta volt látható.[11]

---

[7] Ezzel kapcsolatos fotót lásd a mellékletben: 1. sz. kép.
[8] Ezzel kapcsolatos fotót lásd a mellékletben: 2. sz. kép.
[9] Lásd Az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet akadálymentességre vonatkozó előírásait.
[10] Ezzel kapcsolatos fotót lásd a mellékletben: 3. sz. kép.
[11] Ezzel kapcsolatos fotót lásd a mellékletben: 4. sz. kép.

Az 51-es és az 53-as csoport épületeiben 4, míg az 52-es csoport épületében 5 szoba került kialakításra. A szobák nemenként elkülönítettek és 1, 2, 3 ágyasak. A szobák mérete változó; a 2 ágyas szobák 12-20 $m^2$ körüliek, a 3 ágyas szobák mérete 17-25 $m^2$, az 1 ágyas szobák 10 $m^2$ körüliek. Mindezek alapján, a szobákban egy főre 6 és 10 $m^2$ közötti terület jut. Valamennyi szoba tükrözi az ott lakók korosztályát, érdeklődési körét, megfelelő tanulóhelyiséggel, ruhásszekrényekkel rendelkezik.

A csoportok szomszédságában kialakításra került kiskertet, az itt lakó gyermekek művelik.[12]

Mindhárom épületben található hirdetőtábla, melyen az alábbi információk találhatóak meg:

- a gyermekjogi képviselő elérhetősége;
- a gyermekek iskoláinak elérhetősége;
- a gyermekek közeljövőben várható fontosabb programjai;
- a gyermekorvosi ügyelet elérhetőségei;
- a nevelők/gyermekfelügyelők munkaidő-beosztása;
- a gyermekvédelmi gyámok elérhetősége (a gyámolt gyermek nevének feltüntetésével);
- a gyermekotthon házirendje;
- a nevelők/gyermekfelügyelők „naplója" az otthonban történt eseményekről;
- a heti menü; valamint
- a gyermekközpont működési engedélye.

*A felsorolt információk felnőtt ember szemmagasságában kerültek kifüggesztésre, azonban a gyermekek számára – éppen ezért – nem biztosított a megfelelő információhoz jutás, melyet tovább nehezít, hogy a hirdetőtábla egy előtte álló asztal miatt megközelíthetetlen. A kerekesszékes gyermekek számára az információhoz jutás még nehezebb.*

A hirdetőtáblákon ki volt függesztve továbbá több gyermek orvosi papírja, valamint hozzájuk csatolva a kiváltandó gyógyszer.

*Felhívom a figyelmet, hogy az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény az egészségi állapotra vonatkozó személyes adatot különleges adatként jelöli meg.[13] A gyermekek e különleges adatainak a hirdetőtáblán történő elhelyezése az Info tv. adatbiztonsággal kapcsolatos követelményeit[14] figyelmen kívül hagyja és visszásságot valósít meg az Alaptörvény VI. cikkének (2) bekezdésében biztosított, személyes adatok védelméhez való joggal összefüggésben.*

### 2.5. A Különleges Gyermekotthonban ellátott gyermekek

A KIGYK Különleges Gyermekotthonában 24 személy látható el. Mind a 24 férőhely állami finanszírozásba befogadott. A Különleges Gyermekotthonban gondozott gyermekek adatai 2015. július 21-én:

A) Az ellátás típusa és a Különleges Gyermekotthonban elöltött idő szerint:

| Ellátás típusa | Fő | A Különleges Gyermekotthonban töltött idő |
|---|---|---|
| Ideiglenes hatállyal elhelyezett kiskorúak száma | 0 | - |
| Nevelésbe vett kiskorúak száma | 22 | 3-5 év között: 4fő<br>5-7 év között: 5 fő<br>7-10 év között: 13 fő |
| Utógondozói ellátásban részesülő fiatal felnőttek száma | 2 | 5-7 év között: 2 fő |

[12] Ezzel kapcsolatos fotót lásd a mellékletben: 5. sz. kép.
[13] Info tv. 3. § 3.*b)* pont.
[14] Uo. 7. §.

B) Életkori bontás szerint:

| Életkor | Fő |
|---|---|
| 6-10 éves | 2 |
| 10-14 éves | 13 |
| 14-16 éves | 6 |
| 16-18 éves | 1 |
| 18 év felett | 2 |

A Különleges Gyermekotthonban nincs elhelyezve kettős szükségletű gyermek. Az intézményvezetés szerint a gyermekek Különleges Gyermekotthonban való elhelyezését az alábbiak alapozzák meg:

- merevgörcs
- izomsorvadás
- szívbetegség,
- oxigén-ellátásra szorulók,
- liszt érzékenység
- enyhe, középsúlyos értelmi fogyatékosság
- gyengénlátás
- végtaghiány.

A munkatársakkal készített interjúk során arról értesültem, hogy a Különleges Gyermekotthon csoportjai annak megfelelően lettek kialakítva, hogy a gyermekek mennyire képesek önállóan mozogni, magukat ellátni. Így az 51-es csoportban él a legtöbb olyan mozgáskorlátozott gyermek, aki állandó ellátásra, valamint a fürdetésben is segítségre szorul. Az 52-es csoportban az önállóbb gyermekek, míg az 53-as csoportban azok kerülnek elhelyezésre, akik számára a legkevesebb segítséget nyújtja a személyzet.

### 2.6. Bekerülés, kikerülés

A Különleges Gyermekotthon Szakmai Programja szerint az ország bármely pontjáról kerülhetnek ide gyermekek. „Azok a gyermekvédelmi gondoskodás alatt álló tartós beteg és akadályozott fejlődésű gyermekek és fiatalok nyerhetnek felvételt, akiknek betegségeit (tünetcsoportjait) a jóváhagyott szakmai koncepció – mint vezető, elsődleges tünetet – meghatározta, pontosította."[15] A KIGYK igazgatójától kapott írásos tájékoztatás szerint a Különleges Gyermekotthonba kerülés előtti gondozási helyek az alábbiak szerint oszlanak meg (utógondozói ellátásban részesülők kivételével):

| Bekerülés | Fő |
|---|---|
| Más gyermekotthonból | 20 |
| Közvetlenül a szülőktől | 2 |

E tájékoztatásnak ellentmond az a tény, hogy a szúrópróbaszerűen megvizsgált egyéni gondozási-nevelési tervek közül az egyik szerint *nevelőszülői családból* került a gyermek a Különleges Gyermekotthonba, mivel ellátását a többi gyermek mellett nem tudták megoldani.[16] A személyzet beszámolói szerint, általánosságban a különleges gyermekotthonokba való legfőbb bekerülési ok az, hogy a szülők nem vállalják a fogyatékossággal élő gyermek nevelését, de a kiemelések hátterében előfordul alkoholizmus, szociális rászorultság, a családban nevelkedő több gyermek, valamint esetenként a törvényes képviselő halála. Az egyik dolgozó arról tájékoztatott, hogy a Különleges Gyermekotthonba kerülő új gyermekkel az első napokban sokat beszélgetnek, mindent megtesznek, hogy jól érezze magát.

[15] Különleges Gyermekotthon Szakmai Program. VI.1.1. fejezet.

[16] Hasonló pontatlanságot állapít meg a KIGYK Speciális Gyermekotthonról szóló, AJB-705/2016. számú jelentés 2.3. pontja is.

Ez azért is fontos, mert a változást nehezen viselik a gyerekek. A Különleges Gyermekotthonban a látogatás időpontjában 5-en voltak várólistán és a tájékoztatás alapján egy testvérpár érkezése várható. Az 5 megkérdezett gyermek közül ketten azt mondták, hogy nem tudják miért kerültek a gyermekotthonba. A gyermekotthoni elhelyezés megszüntetésével kapcsolatosan a Különleges Gyermekotthon Szakmai Programja az otthonvezető feladatkörébe utalja, hogy segíti

- a korábbi intézménybe, családba történő visszailleszkedést,
- a sérülésnek megfelelő szociális intézmény kiválasztását,
- újonnan kijelölt intézménybe való beilleszkedést,
- az önálló életvitel megkezdését, valamint kezdeményezi és javasolja a gondnokság alá helyezési eljárás megindítását.[17]

A személyzettől arról értesültem, nem jellemző, hogy a gyermekek a nagykorúságuk elérését követően nevelőszülőkhöz kerüljenek. Az egyik munkatárs arról tájékoztatott, hogy van „életkezdő" lehetőség az utógondozói otthonokban, de kerekesszékesek nem kerülnek oda, számukra inkább a szociális intézményben történő elhelyezés lehet a megoldás. A személyzet egy másik tagja úgy látja, hogy a gyermekek 80%-a szociális bentlakásos intézménybe fog kerülni, ha innen kikerül. Az egyik gyermek azt mondta, hogy – bár jól érzi magát az otthonban – szeretne máshol lakni, például nevelőszülőknél, azonban ezt még nem mondta senkinek.

A látogatás helyszínén megkérdezett gyermekvédelmi gyám arról tájékoztatott, nem jellemző a gyermekek nevelőszülőkhöz való kikerülése. A szolgáltatások (fejlesztés, nevelés, oktatás, étkeztetés, programok) elérhetősége miatt „nekik így jobb"; véleménye szerint ezt a színvonalat egy nevelő- vagy örökbefogadó szülő nem tudná biztosítani.

Az intézményvezetés elmondása szerint többen örökbefogadhatóvá vannak nyilvánítva. Hazagondozás már történt, de örökbefogadás nem. A KIGYK igazgatójától kapott tájékoztatás szerint a Különleges Gyermekotthonból a látogatás napjáig mindössze egy gyermek került ki, aki egy bentlakásos szociális intézményben nyert elhelyezést.

A Gyvt. előírásai alapján, *a Különleges Gyermekotthoni elhelyezés megszüntetésének kiemelten fontos eleme kell, hogy legyen az örökbefogadás elősegítése,*[18] *és a nevelőszülőnél történő elhelyezés elősegítése.*[19]

*Az NMM hangsúlyozza, hogy az említett aspektusok hiányoznak a Különleges Gyermekotthon Szakmai Programjából és az interjúkból származó információk is azt támasztják alá, hogy sem az örökbefogadás elősegítése, sem a nevelőszülőnél történő elhelyezés elősegítése nem jelenik meg markánsan a Különleges Gyermekotthonban élő gyermekekkel kapcsolatosan. Az ENSZ Gyermek Jogainak Bizottsága Magyarország 2014. évi felülvizsgálatát követően aggodalmát fejezte ki amiatt, hogy hiányoznak – többek között – a fogyatékossággal és tartós betegséggel élő gyermekek örökbefogadását elősegítő intézkedések.*[20] *A Gyermek Jogainak Bizottsága sajnálattal jegyezte meg, hogy a különleges ellátási igényű gyermekek ritkán kerülnek nevelőszülőkhöz.*[21] *A megfelelő állami szerepvállalás hiánya, a KIGYK Különleges Gyermekotthonának gyakorlata, valamint Szakmai Programjának hiányossága veszélyezteti a Gyermekjogi egyezmény 23. cikkének, valamint a Fogyatékossággal élő személyek jogairól szóló egyezmény 7. cikkének érvényesülését és az Alaptörvény XVI. cikkének (1) bekezdésében biztosított, a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggő visszásságot okoz. Az NMM különös aggodalmát fejezi ki a Gyvt. azon előírásai miatt, melyek a súlyos fogyatékossággal és tartós betegséggel élő*[22] *gyermekek intézményi elhelyezését és ellátását erősítik,*[23] *ahelyett hogy az intézményekből történő kitagolási folyamatokat helyeznék előtérbe.*

---

[17] Különleges Gyermekotthon Szakmai Program. VI. 5. fejezet.
[18] Ld. Gyvt. 53. § (1) bekezdés *b)* pontját.
[19] Vö. Gyvt. 58. § (6) be kezdés.
[20] CRC/C/HUN/CO/3-5. 40. bekezdés.
[21] Uo. 38. bekezdés c) pont.
[22] A tartós betegség a CRPD 1. cikkének definíciója szerint akár fogyatékosságként is meghatározható. Az 1. cikk értelmében: „Fogyatékossággal 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." (Kiemelés az NMM-től).
[23] Gyvt. 7. § (2) bekezdés; 78. § (2) bekezdés; 79. § (4) bekezdés; 161/M. § (1)-(2) bekezdés.

*Ezt a jogi szabályozást és az arra épülő gyakorlatot az ENSZ Gyermek Jogainak Bizottsága és az ENSZ Fogyatékossággal élő személyek jogainak Bizottsága is bírálta*,[24] és javasolta, hogy Magyarország

- tegyen intézkedéseket annak érdekében, hogy valamennyi, gyermekotthonokban elhelyezett gyermek – köztük a fogyatékossággal és tartós betegséggel élő gyermekek – számára családon és közösségen alapuló gondozást biztosítsanak, és hogy csak végső esetben válasszák e gyermekek intézményi elhelyezését;[25]
- biztosítson rendszeres képzést a nevelőszülők számára, ideértve a különleges szükségletű gyermekek gondozásához szükséges készségekről szóló oktatást;[26]
- segítse elő a nevelőszülői státusz pozitív megítélését, mivel az nem esik ilyen megítélés alá;[27]
- folytasson széles körű tájékoztató és figyelemfelkeltő tevékenységet annak érdekében, hogy előmozdítsa a fogyatékossággal és tartós betegséggel élő gyermekek örökbefogadását, hogy ezáltal lehetővé tegye e gyermekek számára azt, hogy családi környezetben nőjenek fel;[28]
- minden szükséges intézkedést tegyen meg a fogyatékossággal elő gyermekeket nevelő családok támogatásának – többek között pénzügyi támogatásának – növelése érdekében, hogy lehetővé váljon e családok számára, hogy gondoskodjanak gyermekeikről;[29]
- minden szükséges intézkedést tegyen meg a fogyatékossággal élő gyermekek széles körű intézményi elhelyezésének megelőzése érdekében, valamint a családi környezettől megfosztott, fogyatékossággal élő gyermekek megfelelő alternatív, családon és közösségen alapuló gondozásának biztosítása érdekében;[30]
- tegyen nagyobb erőfeszítéseket a szükséges szakmai és pénzügyi források – különösen helyi szinten történő – biztosítása érdekében, és hogy támogassa és terjessze ki a közösségi alapú rehabilitációs és egyéb szolgáltatásokat a fogyatékossággal élő gyermekekre és családjaikra a saját helyi közösségeikben, hogy ezáltal a fogyatékossággal élő gyermekek a családjaikban élhessenek.[31]

Amint az AJB-373/2015. számú jelentésemben megállapítottam, *annak ellenére, hogy a fogyatékossággal élő gyermekek családközeli nevelésének elősegítése érdekében a Gyvt. bevezette a különleges nevelőszülő kategóriáját, ez a nevelőszülői hálózat jelentős fejlesztést igényel.*[32]

Az AJB-373/2015. számú jelentésemben megfogalmazott aggályaimra és az azok orvoslása érdekében tett ajánlásaimra reagálva, az Emberi Erőforrások Minisztériuma Szociális Ügyekért és Társadalmi Felzárkózásért Felelős Államtitkára jelezte, hogy a Gyvt 7. § (2) bekezdésének rendelkezése félreértésre adhat okot, ezért annak módosítása érdekében szükséges intézkedéseket 2015 őszén megteszik.[33]

Felhívom a figyelmet, hogy míg a Gyvt. 78. § (2) bekezdése és a 79. § (4) bekezdése visszautal a 7. § (2) bekezdésre, addig a Gyvt. 161/M. § (1)-(2) bekezdései nem tartalmaznak ilyen visszautalást, azonban tartalmukban megegyeznek a 7. § (2) bekezdésében foglalt korlátozásokkal.

---

[24] CRC/C/HUN/CO/3-5. 38., 40., és 44. bekezdés. CRPD/C/HUN/CO/1. 21. bekezdés.
[25] CRC/C/HUN/CO/3-5. 39. (1) bekezdés a) pont.
[26] U.o. 39. (1) bekezdés c) pont. Ezzel összefüggésben az Országos Fogyatékosságügyi Programról (2015-2025.) szóló 15/2015. (IV. 7.) OGY határozat 11.2. pontja már tartalmaz feladat-meghatározást.
[27] Uo. 39. (1) bekezdés *d)* pont.
[28] Uo. 41. bekezdés.
[29] Uo. 45. bekezdés *a)* pont.
[30] Uo. 45. bekezdés *b)* pont.
[31] CRPD/C/HUN/CO/1. 22. bekezdés.
[32] AJB-373/2015. sz. jelentés 2. d) pont. Vö.: BÉNDEK Julianna: Országjelentés Magyarországról a fogyatékossággal élő gyermekekkel foglalkozó tagállami szakpolitikákról szóló tanulmányhoz. Európai Parlament, Belső Politikák Főigazgatósága. C Tematikus Főosztály: állampolgári jogok és alkotmányos ügyek. Brüsszel, 2013.27-28.
[33] Az Emberi Erőforrások Minisztériuma Szociális Ügyekért és Társadalmi Felzárkózásért Felelős Államtitkárának az Alapvető Jogok Biztosának küldött, 2015. július 30-án kelt, 2650913/2015/GYERGYAM iktatószámú levele. 1.

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 – mivel nem a gyermekvédelem rendszerét célozza – nem tartalmaz a gyermekotthonokra vonatkozó előírást. Ugyanakkor *indokolt lenne egy hasonló – bár rövidebb időkeretben gondolkodó – stratégia kidolgozása annak érdekében, hogy a gyermekotthonokban elhelyezett gyermekek családi környezetben nőhessenek fel.*[34]

*Az a jogi szabályozás, amely a súlyos fogyatékossággal és tartós betegséggel élő gyermekeket az ilyen tulajdonsággal nem élő gyermekektől oly módon különbözteti meg, hogy ezen az alapon, intézményben történő elhelyezésüket és ellátásukat erősíti, ahelyett hogy a gyermekotthonokból történő kitagolásukat helyezné előtérbe, veszélyezteti a Gyermekjogi egyezmény 2. és 23. cikkének, valamint a Fogyatékossággal élő személyek jogairól szóló egyezmény 5. és 7. cikkének érvényesülését. Mindemellett az Alaptörvény XVI. cikkének (1) bekezdésében biztosított, a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával, a XV. cikkének (2) bekezdésében deklarált, fogyatékosság alapján megvalósuló hátrányos megkülönböztetés tilalmával, a XV. cikkének (4) bekezdésben rögzített, az esélyegyenlőség külön intézkedésekkel történő segítésének állami kötelezettségével, továbbá a XV. cikkének (5) bekezdésben rögzített fogyatékossággal élők külön intézkedésekkel megvalósított védelmének állami kötelezettségével összefüggő visszásságot okoz.*[35]

### 2.7. Önálló életvitel és a közösségbe való befogadás előkészítése

Az előző pontban már jeleztem, hogy a gyermekotthoni elhelyezés megszüntetésével kapcsolatosan a Különleges Gyermekotthon Szakmai Programja az otthonvezető feladatkörébe utalja az önálló életvitel megkezdésének segítését.

*A személyzet egyik tagja arról tájékoztatott, hogy nagy hangsúlyt fektetnek a gyerekek önállóságára, önellátásra való nevelésére.* Az intézményből *a gyerekek önállóan nem mehetnek ki*, de a kapcsolattartások során, valamint nevelői/gyerekfelügyeleti kontrollal mód van arra, hogy a városba vagy a park más részére is eljussanak. A munkatársak próbálnak segíteni a gyerekeknek az utcai közlekedésben, és a bevásárlásban. Elmondásuk szerint *több gyermekkel is ki lehetne menni, de ehhez kevesen vannak.* Az egyik dolgozó ezzel szemben arról számolt be, támogatják, hogy a gyerekek egyedül közlekedjenek: *a gyermekek kigurulhatnak egyedül a városba és önállóan vásárolhatnak.* „Itt könnyebb, mint egy nagyvárosban" – teszi hozzá. Egy harmadik dolgozó úgy látja, hogy bár a gyerekek kijárnak a városba, pékségbe vagy a fagylaltozóba és a város is nyitott a Különleges Gyermekotthon gyermekei felé, a *szegregáció miatt a kortárskapcsolat sérül.*

Az egyik munkatárs szerint a gyerekek most nőnek abba a korba, hogy foglalkozni kell azzal, hova kerülnek majd a Különleges Gyermekotthonból. A KIGYK jelenlegi utógondozói otthonai nem akadálymentesek. Ezzel összefüggésben az intézményvezetés arról tájékoztatott, hogy egy negyedik házat is létre szeretnének hozni a Gyermekközpont területén, ahol 4-6 gyermeket lehetne elhelyezni utógondozói csoportban, kisebb felügyelet mellett.[36] Ezen kívül, akadálymentesített házat biztosítanának a Gyermekközpont területén egy 5 nevelőszülőt magában foglaló nevelőszülői hálózat létrehozására. Ezzel elő tudnák segíteni, hogy a testvérek közelebb kerüljenek egymáshoz.

Egy 16 éves kerekesszékes gyermek azt mondta, hogy egyedül tud fürdeni, az öltözködésben, kerekesszékbe ülésben a többi gyermek segíti. A mindennapokban hagyják őt önállóan dönteni, de hangsúlyozza, hogy elkéredzkedni csak a másik házakba lehet, a Gyermekközpont területén nem mozoghat szabadon. Egy másik gyermek arról számolt be, hogy szerinte nem hagyhatná el egyedül a Gyermekközpont területét, mert kerekesszékkel közlekedik, és mert gyerek.

---

[34] Ezzel összefüggésben lásd az alapvető jogok biztosa 1380/2014. számú jelentését, melyben a biztos már javasolta az intézményi férőhely kiváltási Stratégia olyan szempontú vizsgálatát és kiegészítését, amely figyelemmel van a fogyatékossággal élő gyermekek egyedi igényeire és szükségleteire, és biztosítja számukra a gyermekek „mindenek felett álló" (legfőbb) érdeke érvényesülésének garanciáit.

[35] Vö. AJB-373/2015. számú jelentés 2. d) pontjával.

[36] Ezzel kapcsolatosan a „Panaszmechanizmus, érdekképviselet" fejezetpont alatt fogalmazok meg észrevételt.

*A szabad mozgáshoz való jog a helyváltoztatáshoz való jog szabadságát jelenti, és magában foglalja a járművön vagy járművel és anélkül való helyváltoztatás szabadságát is.*[37] *A szabad mozgáshoz való jog – értelemszerűen – tartalmazza a kerekesszékkel történő helyváltoztatást is. Habár e jog korlátozható például az élethez, egészséghez, biztonsághoz való jog védelme érdekében,*[38] *a jelen esetben nem erről van szó, hiszen a gyermek állítása szerint a Gyermekközpont területén sem mozoghat szabadon, ahol a szabad mozgáshoz való jog korlátozása indokolatlannak tűnik.*

*Amennyiben a Különleges Gyermekotthonban megfelelő ok nélkül kerül sor a helyváltoztatás lehetőségének korlátozására, akkor az az Alaptörvény XXVII. cikkének (1) bekezdésében biztosított szabad mozgáshoz való joggal összefüggő visszásságot okoz.*

A Különleges Gyermekotthon hangsúlyt helyez a gyermekek döntési kompetenciáinak bizonyos területeket érintő erősítésére. Ugyanakkor, ha önálló életvitelük egyes aspektusainak – így például önálló közlekedés, vásárlás, kapcsolatteremtés, kapcsolatfenntartás, érdekeik védelme[39] – elősegítése nem történik kellő hatékonysággal, akkor nagykorúságuk elérésével, nagyobb eséllyel kerülhetnek tartós bentlakásos szociális intézménybe. *Ez szegregáltságukat erősíteni, képességeik fejlődését pedig – a döntési szituációk hiányának következtében – gátolni fogja.* Az ilyen tartós bentlakásos ellátást nyújtó „otthonokban" elhelyezett fogyatékossággal élő személyek számára az intézményi lét a szabadságuktól való megfosztás állandósult állapotát idézi elő, mely akár életük végéig tartó tapasztalat is lehet.[40]

Az önálló életvitel személyre szabott és hatékony segítése és előkészítése – mind a gyermekkor ideje alatt, mind pedig a nagykorúvá válást követően – növeli a gyermekek társadalomba való beilleszkedésének esélyeit és az életüket érintő döntések önálló vagy támogatással történő meghozatalát.

A Különleges Gyermekotthonban elhelyezett gyermekek önálló életvitele személyre szabott és hatékony módon történő előkészítésének és segítésének hiánya *veszélyezteti a Gyermekjogi egyezmény 23. cikkének, valamint a Fogyatékossággal élő személyek jogairól szóló egyezmény 7. cikkének érvényesülését. Mindemellett az Alaptörvény II. cikkében rögzített emberi méltósághoz való joggal, a XVI. cikkének (1) bekezdésében biztosított, a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával, a XV. cikkének (4) bekezdésben rögzített, az esélyegyenlőség külön intézkedésekkel történő segítésének állami kötelezettségével, a XV. cikkének (5) bekezdésben rögzített fogyatékossággal élők külön intézkedésekkel megvalósított védelmének állami kötelezettségével, továbbá az Alaptörvény III. cikk (1) bekezdésében foglalt embertelen bánásmód tilalmával összefüggő visszásságot okoz.*

### 2.8. Kapcsolattartás a családtagokkal és a gyermekvédelmi gyámmal

Az intézményvezetés elmondása szerint olyan kapcsolattartó szoba áll rendelkezésre, ahol a látogató szülő, hozzátartozó az éjszakát is eltöltheti. Sok gyermek esetében nincs kapcsolat a szülővel, sőt nem is ismerik őket. Van olyan gyermek, aki a vérszerinti szülővel nem akar kapcsolatot tartani, de a volt nevelőszülőhöz eljár. A KIGYK biztosítja annak lehetőségét, hogy a szülők több napot is eltölthessenek gyermekükkel a Gyermekközpont területén.

Az egyik megkérdezett gyermek azt mondta, hogy a családja karácsony körül szokta őt látogatni. Testvérei nevelőszülőknél vannak, de el tudnak jönni látogatásra. Nincs mobiltelefonja, aki el szeretné érni őt, az a nevelőkön keresztül keresheti. Ha valakit fel szeretne hívni, akkor szól a nevelőknek és ők telefonálnak.

A személyzet egy tagja szerint előfordul, hogy a gyerekek panaszkodnak: *„Nem mehetek haza, mert ezt és ezt csináltam."*

---

[37] 60/1993. (XI. 29.) AB határozat.

[38] A szabad mozgáshoz való joggal kapcsolatosan a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 12. cikk 3. pontjában így rendelkezik: "A fent említett jogok csak a törvényben meghatározott olyan korlátozásoknak vethetők alá, amelyek az állam biztonságának, a közrendnek, a közegészségügynek, a közerkölcsnek, valamint mások jogainak és szabadságainak a védelme érdekében szükségesek, és amelyek összhangban vannak az Egyezségokmányban elismert egyéb jogokkal."

[39] Ezzel összefüggésben lásd a jelentés „Panaszmechanizmus, érdekképviselet" fejezetét.

[40] A/63/175. 38. bekezdés.

Felhívom a figyelmet, hogy a gyermeknek, a szülők felügyeleti jogának megszűnése esetén is joga van – a vér szerinti család beleegyezése mellett – a kapcsolattartáshoz,[41] és e kapcsolattartást – meghatározott kivételektől eltekintve – elő is kell segíteni.[42] A nevelésbe vett gyermekkel történő kapcsolattartásról a gyámhatóság hivatalból dönt[43] és a gyámhivatal határozata alapozza meg a kapcsolattartást.[44] A határozat kötelező erejű, így amennyiben nem rendelkezik arról, hogy a gyermek meghatározott ideig – vagy akár határozatlan ideig – nem tarthat kapcsolatot adott hozzátartozójával vagy hozzátartozóival általában, az otthont nyújtó ellátást biztosító intézménynek nincs felhatalmazása arra, hogy kapcsolattartás jogát korlátozza.[45] Juan E. Méndez, az ENSZ kínzás elleni küzdelemmel foglalkozó különleges jelentéstevője a kínzás és más rossz bánásmódok elleni egyik fontos biztosítékaként említi, a fogvatartott gyermek számára nyújtott segítséget a szüleivel telefonon, elektronikusan és levélen keresztül, valamint személyesen megvalósuló kapcsolattartáshoz. A gyermekek számára lehetővé kell tenni, hogy elhagyhassák a gyermekotthont és meglátogathassák a családtagjaikat. A kapcsolattartás megvonása sohasem lehet fegyelmezési eszköz.[46]

*Amennyiben a gyermekekkel szemben alkalmazott büntetések – akár csak elvétve is – kiterjednek a hazalátogatás és így a kapcsolattartás korlátozására, akkor ez sérti a Gyermekjogi egyezmény 9. cikk 3. bekezdését és visszásságot valósít meg az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésében biztosított magán- és családi élet tiszteletben tartásához való joggal, a gyermek Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésében biztosított védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggésben. Amennyiben a hazalátogatás és ebből fakadóan a kapcsolattartás korlátozására büntetésként kerül sor, akkor ez valószínűsíthetőleg a gyámhivatali határozat figyelmen kívül hagyásával valósul meg, amely visszásságot okoz az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében deklarált jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggésben.*

A látogatás során megkérdezett gyám arról tájékoztatott, hogy gyámoltjának két testvére van, akiket nevelőszülőknél helyeztek el. Eleinte szorgalmazták a testvérek közötti kapcsolattartást, azonban ez ritkult, mert a gyermek a találkozók alkalmával csak rövid ideig foglalkozik a látogatóival, így *a „hosszú utazás és annak költségei miatt nem éri meg." A gyámolt gyermek a látogatócsoport tagjainak azt mondta, hogy többször szeretne találkozni a testvéreivel.*

A látogatócsoport szúrópróbaszerűen betekintett az egyéni gondozási-nevelési tervekbe és azt tapasztalta, hogy a személyes kapcsolatok fenntartására, újraélesztésére nem fordít kellő figyelmet a Különleges Gyermekotthon. Hangsúlyozom, hogy a KIGYK aktív szerepvállalására van szükség a szülők, más családtagok, rokonok, barátok bevonása, és a kapcsolattartás erősítése érdekében.[47] Ez az aktív szerepvállalás többek között magában foglalja a személyes kapcsolatok fenntartására és újraélesztésére vonatkozó stratégia megalkotását és annak rendszeres kiértékelését, felülvizsgálatát. E szerepvállalás fontos eleme az egyéni gondozási-nevelési tervek személyes kapcsolatok ápolására vonatkozó részeinek a megfelelő kitöltése.

A szúrópróbaszerűen ellenőrzött kapcsolattartási naplókat a látogatócsoport rendben találta. *A testvérek közötti kapcsolattartás azzal az indokkal történő korlátozása, hogy a gyermek rövid ideig foglalkozik a látogatóival, így a hosszú utazás és annak költségei miatt nem éri meg azt megszervezni, míg maga az érintett gyermek többször szeretne találkozni a testvéreivel, ellentétes a Gyermekjogi egyezmény 12. és 16. cikkének előírásaival Ezen túlmenően az Alaptörvény III. cikk (1) bekezdésében foglalt embertelen bánásmód tilalmával, az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésében biztosított magán- és családi élet tiszteletben tartásához való joggal, valamint az Alaptörvény XVI. cikkének (1) bekezdésében biztosított, a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggő visszásságot okoz.*

---

41 Gyvt. 7. § (4) bekezdés.
42 Uo. 34. § (2) bekezdés és NM rendelet 87. § (1) bekezdés.
43 Gyvt. 34. § (6) bekezdés.
44 NM rendelet 87. § (1) bekezdés.
45 Vö. AJB-3043/2015. számú Jelentés 5. pontjával.
46 Vö. A/HRC/28/68. 77. bekezdés. Az A/HRC/28/68. 21. bekezdése értelmében a fogva tartás magában foglalja a gyermekotthoni elhelyezést is.
47 Vö. JÁRMI Éva: Pszichológusok gyermekotthoni tapasztalatai a családi kapcsolatok működése tekintetében. Kapocs, 2009. 8. évf. 4. sz. (43. sz.) 44-47.

A gyermekvédelmi gyámmal való kapcsolattartást érintően az egyik gyermek azt mondta, hogy a gyámja minden hónapban jön hozzá és ekkor át tudják beszélni azokat a dolgokat, amelyek foglalkoztatják. Ezeket telefonon is elmondhatja a gyámjának. Egy másik gyermek szerint ritkán jön a gyámja, havonta egyszer, ilyenkor beszélgetni szoktak. Egy harmadik gyermek, aki a nagykorúsága felé közeledik, azt mondta, hogy február óta – azaz 6 hónapja – nem találkozott a gyermekvédelmi gyámjával. Szólt már, hogy szeretne ismét beszélni vele, kiváltképp azért, mert bízik benne, hogy lehet majd mobiltelefonja.

A Gyvt. rendelkezései értelmében nem fordulhat elő, hogy a gyermekvédelmi gyám a gyermekkel *legalább havonta egy alkalommal* ne találkozzon személyesen.[48] Ez azt is jelenti, hogy amennyiben a 6 évnél idősebb gyermek fontosnak tartja a gyermekvédelmi gyámjával való *havi egynél több személyes találkozást*, akkor azt a gyermekvédelmi gyámnak meg kell fontolnia és a lehetőségek függvényében teljesítenie kell. A személyes találkozás teszi lehetővé például, hogy a gyermekvédelmi gyám figyelemmel kísérje és elősegítse a gyermek testi, értelmi, érzelmi és erkölcsi fejlődését, nevelését, valamint, hogy ellenőrizze a gyermek teljes körű ellátásának megvalósulását.[49] A Gyvt. értelmében *a gyermek veszélyeztetettségét jelenti* többek között a gyermekvédelmi gyám által tanúsított minden olyan magatartás, *mulasztás* vagy körülmény következtében kialakult állapot, *amely a gyermek testi, értelmi, érzelmi vagy erkölcsi fejlődését gátolja vagy akadályozza.*[50] Meglátásom szerint a gyermekvédelmi gyám és a gyermek közötti személyes találkozások elmaradása a gyermek veszélyeztetettségét idézi elő, emiatt a Különleges Gyermekotthonnak, illetve a KIGYK-nek kötelessége jelzéssel élni az érintett *gyámhivatalnál és/vagy a gyermekvédelmi gyám felett munkáltatói jogot gyakorló területi gyermekvédelmi szakszolgálat igazgatójánál.* Habár a Gyvt. 17. § (2) *a)* pontja szerint a gyermek veszélyeztetettsége esetén a *gyermekjóléti szolgáltatást nyújtó szolgáltatónál* kell jelzéssel élni, meglátásom szerint az adott esetben ez nem jelent hatékony megoldást.

*A gyermekvédelmi gyám és a gyámoltja közötti rendszeres, rövid időközönként történő személyes kapcsolattartás hiánya az Alaptörvény XVI. cikkének (1) bekezdésében biztosított, a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való jogának érvényesülésével összefüggő visszásságot okoz. Szintén az Alaptörvény XVI. cikkének (1) bekezdésében biztosított, a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggő visszásságot okoz, hogy a KIGYK elmulasztja jelzési kötelezettségét, amikor azt észleli, hogy a gyermekvédelmi gyámok nem kellő gyakorisággal látogatják a gyermekeket. A gyermekvédelmi gyámok kapcsolattartási kötelezettségének elmulasztása, valamint a KIGYK részéről ezzel kapcsolatos hatósági eljárás kezdeményezésének elmulasztása veszélyezteti az Alaptörvény XXV. cikkében biztosított panaszjog érvényesülését.*

### 2.9. A gyermekek kapcsolata a személyzettel

A személyzet egy tagja arról számolt be, hogy a gyermekekkel *minden dolgozó* – magát is beleértve – *közvetlen kapcsolatot igyekszik kialakítani, de tiszteletben tartják egymás szerepeit. Nem alakul ki senki irányában „szülő-kép".* Egy másik munkatárs azt emelte ki, hogy jó lenne többet beszélgetni a gyerekekkel. *A gyermek–nevelő kapcsolattal összefüggésben hangsúlyozom, hogy bár a nevelő feladatai közé tartozik – bizonyos esetektől eltekintve*[51] *– a gyermek–szülő kapcsolat erősítése, valamint a szülő megerősítése a szülőszerepben, emellett azonban fontos a gyermekkel való kötődési kapcsolat kialakítása is.*[52]

---

[48] A Gyvt. 86. § (1) bekezdés *a)* pontjának *ab)* alpontja értelmében a gyermekvédelmi gyám a kirendelése időtartama alatt legalább havonta egy alkalommal, a hatodik életévét be nem töltött gyermek esetén legalább kéthetente egy alkalommal személyes és közvetlen találkozást, beszélgetést kezdeményez a gyámoltjával.

[49] Ld. Gyvt. 86. § (1) bekezdés.

[50] Uo. 5. § *n)* pont.

[51] Lásd e jelentés „Kapcsolattartás a családtagokkal és a gyermekvédelmi gyámmal" című fejezetét.

[52] Vö. 7. Standard, Quality 4 Children Standards in Out-of-Home Child Care in Europe. 2007. http://www.sos-childrensvillages.org/getmedia/1b7397b9-ce47-41e0-8329-3c01a5496c6f/Q4C_colour.pdf.

*„Nem elfogadható az a nézet, mely szerint a nevelők/nevelőszülők akkor járnak el helyesen, ha a hazagondozás elősegítése érdekében nem válnak kötődési személlyé, nem engedik 'túl közel' magukhoz a gondozott gyermekeket."*[53]

Az egyik megkérdezett gyermek arról számolt be, hogy a tisztálkodással és az öltözködéssel kapcsolatosan minden segítséget megkap; egy nevelőt név szerint is említett, akivel nagyon jó a kapcsolata. Egy másik gyermek azt mondta, hogy jól érzi magát az otthonban, ennek ellenére nincs ott olyan felnőtt, akinek bármilyen problémáját elmondhatná. Név szerint említett egy férfi tanárt az iskolából, akivel mindent megbeszélhet.

Az intézményvezetés szerint a fegyelmezés kizárólagos eszköze a jutalom-megvonás, más büntetés nincs. A személyzet egyik tagja arról számolt be, hogy korlátozó intézkedések alkalmazásáról nem tud. Büntetésként előfordul, hogy megtiltanak bizonyos dolgokat, így például, hogy a gyermek nem segíthet a főzésben, vagy *be kell mennie a szobájába elgondolkodni*, de ennél szigorúbb eszközöket nem alkalmaznak. Egy másik munkatárs szerint inkább elbeszélgetnek ilyenkor a gyerekekkel, de kimenő megvonás is előfordulhat. Tudomása szerint a kapcsolattartás korlátozására nem kerülhet sor. Egy harmadik dolgozó szerint *előfordul, hogy a gyerekek félnek a büntetéstől. Fizikai bántalmazás, bezárás, ételmegvonás nincs, de érzelmi zsarolás előfordul.* A személyzet elmondása szerint a jutalmazás eszközei többek között a szóbeli jutalmazás és kis tárgyi eszközök.

A büntetésekkel kapcsolatosan a gyermekek azt mondták, hogy bezárás és verés nem fordul elő, és olyan sincs, hogy valakit ne engednének el egy foglalkozásra. Büntetésként – például csúnya beszédért – beküldik a gyerekeket a szobába, hogy „gondolkodjon el egy kicsit". Egy megkérdezett gyermek véleménye az, hogy a büntetéseknek nincs igazán komoly súlyuk, *gyakran csak a szobájába küldik azt, aki rosszul viselkedett* vagy *elveszik azt a tárgyat, amit nagyon kedvel.*

Azzal a büntetéssel kapcsolatosan, amely arra irányul, hogy a gyermektől elvegyék azt a tárgyat, amit nagyon kedvel, felhívom a figyelmet, hogy a gyermekek és az ilyen tárgyak között erős kötődés alakulhat ki. A kedvenc tárgyak biztonságot, védettséget, vigaszt jelentenek a gyermekek számára és egyfajta állandóságot jelképeznek az életükben. Pontosan ezért, az ilyen tárgyak erőszakkal történő elvételét nem tartom elfogadhatónak, különösen akkor nem, ha arra büntetésből kerül sor. *Amennyiben a gyermekekkel szemben alkalmazott büntetések – akár csak elvétve is – kiterjednek hosszabb időre történő szobába küldésre, az érzelmi zsarolás eseteire vagy olyan tárgy elvételére, amely a gyermekhez nagyon közel áll, akkor veszélyezteti az Alaptörvény XX. cikkének (1) bekezdésében biztosított testi és lelki egészséghez való jog érvényesülését.*

### 2.10. A gyermekek közötti kapcsolat

A személyzet egyik tagja arról tájékoztatott, hogy a gyerekek között előfordulnak konfliktusok, de „itt mindenki szeret mindenkit". A fiúk között néha előfordul egy-egy „kakasviadal", de nem durvák a gyerekek, általában elég, ha csak rájuk szólnak, és rögtön bocsánatot kérnek. *Egy másik munkatárs szerint van egy gyermek, akit kiközösítenek a többiek, egy kivétellel senki sem játszik vele. Maga a személyzet munkatársa is úgy látja, hogy ez a gyermek „nem tud kedves lenni", majd hozzáteszi: „amikor nyugtalan, bevisszük a szobába és rátesszük az ágyra."* Egy harmadik dolgozó azt emelte ki, hogy a Különleges Gyermekotthonban élő gyermekekre jellemző a segítőkészség és jó a kapcsolat a gyermekek között.

Az egyik megkérdezett gyermek arról számolt be, hogy a szobatársával jól kijönnek, de néha szoktak veszekedni. Egy másik gyermek azt mondta, hogy régóta él a Különleges Gyermekotthonban és több barátja is van a házban. Egy harmadik gyermek úgy fogalmazott, „olyanok vagyunk, mint egy nagy család". Egy negyedik gyermek hangsúlyozta, hogy meg van elégedve az elhelyezésével, a szobáját szereti és barátai is vannak. Egy másik megkérdezett kiskorú szerint sokszor előfordul, hogy egy-egy gyerek kiprovokálja a verekedést, illetve előfordul, hogy gúnyolják egymást. Mindemellett állandó konfliktusok nincsenek és a felnőttek is rendszeresen közbeavatkoznak, ha szükséges.

---

[53] JÁRMI Éva: Pszichológusok gyermekotthoni tapasztalatai a családi kapcsolatok működése tekintetében. Kapocs, 2009. 8. évf. 4. sz. (43. sz.). 44-47.

*A látogatócsoport benyomása szerint a gyermekek egymással szemben toleránsak, segítőkészek, mindemellett előfordult, hogy kiabáltak, veszekedtek egymással, és – különösebb indok nélkül is – csúnyán beszéltek.*

Az ENSZ Közgyűlés által elfogadott, a gyermekek alternatív gondozásáról szóló útmutatásai szerint a gyermekekkel mindig méltósággal és tisztelettel kell bánni és biztosítani kell számukra a bántalmazás, elhanyagolás és a kizsákmányolás minden formáját érintő hatékony prevenciót függetlenül attól, hogy a gondozók, a társak vagy harmadik személyek részéről valósulnak-e meg ezek, és függetlenül attól, hogy milyen ellátást vesz igénybe.[54] *Amikor egy gyermeket kiközösítenek a társai, és amikor a személyzet munkatársai is úgy látják, hogy ez a kiközösítés jogos, valamint amikor a gyermek nyugtalanságának kezelését az jelenti, hogy beviszik a szobába és – mintegy tárgyként kezelve – „ráteszik az ágyra", majd magára hagyják, akkor ez a bánásmód mind a társak, mind pedig a munkatársak részéről az Alaptörvény II. cikkében biztosított emberi méltósághoz való joggal, és az Alaptörvény III. cikkének (1) bekezdésben biztosított embertelen bánásmód tilalmával összefüggő visszásságot okoz. Mindemellett a személyzet helytelen magatartása veszélyezteti a gyermeknek az Alaptörvény XVI. cikkének (1) bekezdésében biztosított védelemhez és gondoskodáshoz való jogának érvényesülését.*

### 2.11. Panaszmechanizmus, érdekképviselet

A KIGYK igazgatójától kapott tájékoztatás szerint 2014-ben és 2015-ben írásos panasz nem érkezett a Különleges Gyermekotthonnal összefüggésben. Mindemellett a gyermekek között néhány esetben alakultak ki kisebb konfliktusok, azonban ezeket a csoportban szolgálatot teljesítő szakemberek – a Különleges Gyermekotthon vezetőjének tájékoztatása mellett – megfelelően kezelték.

Az egyik munkatárs arról tájékoztatott, hogy a gyerekek általában a felnőtteknek mondják el problémáikat. Az, hogy melyik felnőttet keresik meg a gyermekek, függ a panasz természetétől is. Nem jellemző, hogy a munkatársakra panasz lenne, de ha mégis, akkor a gyermekek közlik velük a problémájukat. Egy másik dolgozó szerint a gyermekek a panaszaikkal a nevelőkhöz fordulnak, de jeleznek az otthonvezető és a gyermekjogi képviselő felé is, valamint az érdekképviseleti fórumot is megkereshetik.

Az egyik megkérdezett gyermek azt mondja, hogy bárkinek elmondhatja, ha problémája lenne. Egy másik gyermek azt mondta, hogy teljes bizalommal van mindenki iránt, úgy érzi, bárkihez fordulhat az intézményben. Egy harmadik gyermek azt mondta, hogy a problémájával az orvoshoz fordulna. Arra a kérdésre, hogy ha szomorú lenne, kinek tudna szólni, azt válaszolta, hogy nem tudja. Ismét másik gyermek, aki a nagykorúsága felé közeledik, azt mondta a problémákkal kapcsolatosan, hogy „hiába szólok, ez van. Nem tehetek semmit, inkább nem szólok. Hagyom úgy, ahogy van." Ez a gyermek tudja, hogy ki a gyermekjogi képviselő, és hogy rendszeresen jön őket meglátogatni.

A Különleges Gyermekotthon házirendje tartalmazza a panaszjog érvényesítésének módjára vonatkozó, az NM rendeletben és a Gyvt.-ben foglalt előírásokat,[55] és kitér arra, hogy a KIGYK igazgatója vagy az érdekképviseleti fórum 15 napon belül kivizsgálja a panaszt, mely érkezhet az érintett gyermektől, a szülőtől vagy más törvényes képviselőtől. A Különleges Gyermekotthon Szakmai Programja mindehhez hozzáteszi, hogy a panaszt indítványozó a gyermekközpont fenntartójához, vagy a gyermekjogi képviselőhöz fordulhat, ha a KIGYK igazgatója vagy az érdekképviseleti fórum 15 napon belül nem küld értesítést a vizsgálat eredményéről, vagy ha a megtett intézkedéssel nem ért egyet.[56]

*Ez utóbbi rendelkezést a Különleges Gyermekotthon házirendjének is tartalmaznia kell, hiszen a panaszjog szerves részét képezi.*

---

[54] A/RES/64/142. 13. bekezdés.

[55] Vö. NM rendelet. 112. § (1) bekezdés *d)* pont, Gyvt. 36. § (1) bekezdés.

[56] Vö. Gyvt. 36. § (2) bekezdés.

A házirend tartalmazza, hogy a KIGYK igazgatója és az érdekképviseleti fórum mellett panasszal lehet fordulni a Különleges Gyermekotthon vezetőjéhez, a „gyámhoz" és a „gyámi tanácsadóhoz", valamint a gyermekjogi képviselőhöz.

*Felhívom a figyelmet, hogy a Különleges Gyermekotthon házirendje nem a hatályban lévő jogszabályokon alapuló „gyermekvédelmi gyám" terminológiát használja, ezért módosításra szorul.*

Amint korábban már jeleztem, *a csoportok hirdetőtábláin ki van függesztve a gyermekotthon házirendje, a gyermekjogi képviselő és a gyermekvédelmi gyámok elérhetősége. Ezek az információk azonban olyan magasságban kerültek kihelyezésre, hogy azok, a gyermekek számára nem olvashatóak. A látogatócsoport azt észlelte, hogy az Érdekképviseleti Fórum* (a továbbiakban: ÉF) *névsora és elérhetősége nem került kifüggesztésre sem a hirdetőtáblákon, sem más, jól látható helyen.*

*A Gyermekközpontban panaszláda sehol sincs kihelyezve, így a Különleges Gyermekotthonban sem. Egy ilyen lehetőség segíthetne a gyerekeknek abban, hogy esetleges kifogásaikat, panaszaikat akár név nélkül is jelezhessék a személyzet és a vezetőség felé.*

*Az anonim módon történő panasz benyújtás (panaszláda) hiánya és a panaszjog gyakorlását segítő információk nem megfelelően történő kifüggesztése az Alaptörvény XXV. cikkében biztosított panaszjoggal összefüggő visszásságot okoz.*

### 2.11.1. Érdekképviseleti Fórum

Az ÉF működésével kapcsolatosan a KIGYK Szervezeti és Működési Szabályzata, a Különleges Gyermekotthon Házirendje és Szakmai Programja is tartalmaz információt. A KIGYK SZMSZ-e szerint az ÉF működését részletes szabályzat tartalmazza, azonban ilyen *részletes szabályzattal a KIGYK nem rendelkezik.*

Az ÉF nem rendelkezik a 2014. évre vonatkozó jegyzőkönyvvel sem. Ennek az az oka, hogy 2014-ben az ÉF-et érintő jelentősebb esemény nem történt, kivizsgálandó panasz benyújtására nem került sor. 2015-ben egyszer ülésezett az ÉF, de a Különleges Gyermekotthont érintő téma nem szerepelt a napirendi pontok között.

A KIGYK vezetése az ÉF működésével kapcsolatosan átadta a látogató csoport tagjainak az SZGYF Főigazgatójának a Főigazgatóság fenntartásában működő személyes gondoskodást nyújtó szociális és gyermekvédelmi intézményekben létrehozott érdekképviseleti fórumok megalakításának és tevékenységének szabályairól szóló 20/2013. (VI. 12.) SZGYF utasítást (a továbbiakban: SZGYF utasítás). Az SZGYF utasítás 11. pontját figyelembe véve, a KIGYK SZMSZ-e előírja, hogy az ÉF „szükség szerint, de évente legalább kétszer ülésezik."[57]

*Az SZGYF utasítás 11. pontjában foglalt feladatának az ÉF 2014-ben nem tett eleget, és a 2015. évben összehívott ÉF sem foglalkozott a Különleges Gyermekotthont érintő kérdésekkel. Hangsúlyozom, hogy az ÉF feladata nem korlátozódik panaszok kivizsgálására és ezzel kapcsolatos intézkedések kezdeményezésére, amint azt a KIGYK SZMSZ-e sejteti, megjegyezve további feladatként, hogy az ÉF egyetértési jogot gyakorol a házirend elfogadásánál. E feladathoz a Különleges Gyermekotthon házirendje hozzáteszi, hogy az ÉF a KIGYK vezetőjénél véleményt nyilváníthat az ellátott gyermekeket érintő ügyekben.*[58] *A Különleges Gyermekotthon Szakmai Programja a KIGYK SZMSZ-éhez és a Különleges Gyermekotthon házirendjéhez képest további információt tartalmaz, szó szerint idézve Gyvt. vonatkozó rendelkezését: „[az ÉF] javaslatot tehet az intézmény alaptevékenységével összhangban végzett szolgáltatások tervezéséről, működtetéséről, valamint az ebből származó bevételek felhasználásáról. Az érdekképviseleti fórum egyetértési jogot gyakorol a házirend jóváhagyásánál."*[59]

*A látogatócsoport részére átadott házirend nem tartalmazza sem az elfogadás sem a hatálybalépés dátumát, továbbá nem szerepel rajta sem a KIGYK igazgatójának, sem a Különleges Gyermekotthon vezetőjének az aláírásán túl az ÉF képviselőjének az aláírása sem. Nem derül ki, hogy az ÉF egyetértett-e a házirendben foglaltakkal annak elfogadásakor.*

*Az NMM a fentiekkel összefüggésben hangsúlyozza, hogy az ÉF működése akkor tekinthető érdeminek, ha a panaszbeadványok vizsgálatán túl, egyéb feladatait is hatékonyan el tudja látni.*

---

[57] KIGYK SZMSZ V.1.6. pont.

[58] Vö. NM rendelet 112. § (1) bekezdés *e)* pont.

[59] Gyvt. 35. § (5) bekezdés; Szakmai Program XIII.2. fejezet.

Az SZGYF utasítás 7. pontja iránymutatást tartalmaz az ÉF tagjai megválasztásának módjára vonatkozóan. Ugyanezen pont hangsúlyozza, hogy az ÉF tagjait a választásra jogosultak *határozatlan időre*, titkos szavazással választják. Az utasítás arról is rendelkezik, hogy az ÉF tagjai önmaguk közül elnököt választanak, azonban *hallgat arról, hogy az elnök megbízatása milyen hosszú időre szól.*

*Megfontolandó az utasítás olyan módon történő módosítása, amely az ÉF működését úgy alakítja, 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.

*Az érdemi, megfelelően működő ÉF hiánya ellentétes a Gyermekjogi egyezmény 12. és 13. cikkének előírásaival. Mindemellett az Alaptörvény IX. cikkében biztosított véleménynyilvánítás szabadságához való joggal és a XXV. cikkében biztosított panaszjoggal összefüggő visszásságot okoz.*

### 2.11.2. Gyermekönkormányzat

Annak ellenére, hogy a Különleges Gyermekotthon Szakmai Programja szerint a Gyermekönkormányzatnak fontos közösségformáló szerepe van,[60] a KIGYK igazgatója szerint a Gyermekönkormányzat az Érdekképviseleti Fórumhoz képest „kevésbé hangsúlyos." A KIGYK SZMSZ-e értelmében „a gyermekönkormányzat a saját szervezeti és működési szabályzata alapján működik".[61]

Bár a Gyermekönkormányzat rendelkezik Szervezeti és Működési Szabályzattal (a továbbiakban: Gyermekönkormányzat SZMSZ),[62] az érdekvédelem ezen intézménye *egyáltalán nem tölti be a szerepét, mivel sem 2014-ben, sem 2015-ben – a látogatás időpontjáig – nem ülésezett, és tényleges működésére semmilyen dokumentum, és egyetlen gyermek sem utalt.* A Gyermekönkormányzat SZMSZ-e értelmében „a gyermekközösség évente elfogadott ülésrendje és a tervezett napirendek figyelembevételével *évente legalább 2 alkalommal ülésezik*."[63]

A gyermekönkormányzat SZMSZ-e deklarálja, hogy e dokumentumot a „Gyermekönkormányzat fogadta el és a Nevelőtestület hagyta jóvá." Ezzel szemben a Gyvt. 37. § (3) bekezdése értelmében az SZMSZ-t „a választó gyermekközösség fogadja el, és az intézményvezető hagyja jóvá."

*Felhívom a figyelmet, hogy a Gyermekönkormányzat SZMSZ-ét az intézményvezetőnek kell jóváhagynia,[64] azt nem helyettesítheti a Nevelőtestület jóváhagyása.*

A Gyermekönkormányzat SZMSZ-e szerint „a Gyermekönkormányzatnak alanyi jogon tagja a KIGYK valamennyi ellátottja, kivéve, ha írásban nyilatkozik ennek ellenkezőjéről."[65] Továbbá, „a gyermekönkormányzat alapegységei az otthonok. Minden otthon 1 főt *delegál* a Gyermekönkormányzat vezető testületébe."[66] Nem derül ki az SZMSZ-ből, hogy a „küldött"[67] választás alapján tölti-e be tisztségét.

A Gyvt. 37. § (2) bekezdése értelmében *a Gyermekönkormányzat tagjai nem delegálás, hanem választás alapján töltik be tisztségüket*: „A bentlakásos gyermekintézmény valamennyi gyermekének képviseletében az a gyermekönkormányzat járhat el, amelyiket a gyermekek több mint 50%-a választott meg." Hasonló szabályozás található a *Különleges Gyermekotthon Szakmai Programjában,* amely a Gyermekönkormányzat tagjainak megválasztásával kapcsolatosan konkrétabb iránymutatásokat tartalmaz, mint maga a Gyermekönkormányzat SZMSZ-e.

---

[60] Különleges Gyermekotthon Szakmai Program. VI.3.2. fejezet.
[61] KIGYK SZMSZ 44. E szabályozás alapja a Gyvt. 37. § (3) bekezdés.
[62] Elfogadva 2014. szeptember 16-án.
[63] Gyermekönkormányzat SZMSZ, IV. fejezet 4. pont.
[64] Ez a jóváhagyás a Gyvt 37. § (3) bekezdése szerint csak abban az esetben tagadható meg, „ha a szabályzat jogszabálysértő, vagy ellentétes az intézmény szervezeti és működési szabályzatával, illetve házirendjével."
[65] Gyermekönkormányzat SZMSZ, II. fejezet 1. pont.
[66] Uo. II. fejezet 2. pont. Kiemelés az NMM-től.
[67] Uo. IV. fejezete 1. pontjának szóhasználata.

A Szakmai Program a Gyvt. előírásait követve hangsúlyozza, hogy a Gyermekönkormányzat elnökét és az ellátottakból álló tagokat a gyermekek több mint 50%-a tanévenként választja meg, szeptember hónapban.[68]

Mindemellett úgy tűnik, hogy *amit a Gyermekönkormányzat SZMSZ-e a Gyermekönkormányzat vezető testületének vagy máshol gyermekbizottságnak nevez, az a Gyvt. szóhasználatában maga a Gyermekönkormányzat.* A gyermekbizottság/Gyvt. szerinti Gyermekönkormányzat esetében jó megoldásnak látszik, hogy e testületnek minden otthonból legyen egy tagja. *Figyelmet kell fordítani arra is, hogy a gyermekek – adott esetben az egy otthonban élő gyermekek – több mint 50%-ának szavazata alapján kerüljön ki az a személy, aki az érdekeiket – és a KIGYK minden ellátottjának érdekét – a Gyermekönkormányzatban képviselni fogja.*

A Gyermekönkormányzat SZMSZ-ének hiányosságát jelzi, hogy nem rendelkezik a Gyermekbizottság/Gyvt. szerinti Gyermekönkormányzat tagjai megbízatásának idejéről. Ezt a Különleges Gyermekotthon Szakmai Programja úgy szabályozza, hogy a tagok megbízatása egy évre szól.[69]

Jelentős eltérés a Különleges Gyermekotthon Szakmai Programja és a Gyermekönkormányzat SZMSZ-e között, hogy a Szakmai Program szerint a Gyermekönkormányzat élén pedagógus áll, míg a Gyermekönkormányzat SZMSZ-e a „patronáló pedagógus" szerepét abban látja, hogy „segíti a Gyermekönkormányzat munkáját."[70]

További pontatlanság az, hogy a Gyermekönkormányzat SZMSZ-e azt sejteti, hogy *a Gyermekbizottság elnöke és a Gyermekönkormányzat elnöke két külön pozíció,*[71] *azonban nem derül ki, hogy a feladataik miben különböznek, illetve miben nem. Ebből kifolyólag az sem egyértelmű, hogy miért van szükség két elnöki pozícióra.* Mivel a „Gyermekönkormányzat vezetője" az egyik mogyoródi utógondozói otthonban lakik, a látogatócsoport nem tudott vele interjút készíteni. A gyermekekkel történt beszélgetések során senki sem utalt a Gyermekönkormányzat működésére.

*A gyermekönkormányzat létrehozása a Gyvt. értelmében nem kötelező, azonban léte és hatékony működése segíti és erősíti a panaszmechanizmus működését és a gyermekek érdekképviseletét. A hatékony működést nem segíti elő, hogy a KIGYK gyermekönkormányzatával kapcsolatosan információt tartalmazó dokumentumok – így a Gyermekönkormányzat SZMSZ-e és a Különleges Gyermekotthon Szakmai Programja – összehangolatlanok, néhol egymásnak ellentmondanak. Mivel a Gyermekönkormányzat nem működik, nem tudja ellátni a Gyvt.-ben lefektetett azon szerepét, hogy „véleményt nyilváníthat az intézmény vezetőjénél a bentlakásos gyermekintézmény működésével és a gyermekekkel kapcsolatos valamennyi kérdésben, amit az intézmény vezetőjének figyelembe kell venni."*[72]

*A gyermekönkormányzat működésének hiánya ellentétes a Gyermekjogi egyezmény 12. és 13. cikkének előírásaival. Mindemellett az Alaptörvény IX. cikkében biztosított véleménynyilvánítás szabadságához való joggal és a XXV. cikkében biztosított panaszjoggal összefüggő visszásságot okoz.*

A jelentés „Önálló életvitel és a közösségbe való befogadás előkészítése" fejezetpontja alatt jeleztem, hogy a KIGYK jelenlegi utógondozói otthonai nem akadálymentesek. Ezzel összefüggésben az intézményvezetés arról tájékoztatott, hogy egy negyedik házat is létre szeretnének hozni a Gyermekközpont területén, ahol 4-6 gyermeket lehetne elhelyezni utógondozói csoportban, kisebb felügyelet mellett. Mivel ez a kérdés az önálló életvitel elősegítése szempontjából rendkívül fontos, valamint az ÉF az intézmény vezetőjénél véleményt nyilváníthat a gyermeket, fiatal felnőttet érintő ügyekben, továbbá javaslatot tehet az intézmény alaptevékenységével összhangban végzett szolgáltatások tervezéséről, működtetéséről, az ÉF bevonása a folyamatokba nem mellőzhető.

---

[68] KGY Szakmai Program XIII. fejezet 1. pont.

[69] Uo.

[70] Gyermekönkormányzat SZMSZ II. fejezet 4. pont.

[71] A Gyermekönkormányzat SZMSZ-e alapján „a Gyermekbizottság tagjai titkos szavazással maguk közül elnököt választanak," (Gyermekönkormányzat SZMSZ IV. fejezet 2. pont.), ugyanakkor „a Gyermekönkormányzat elnökének megválasztásához „a gyermekközösség minden tagját jelölhetik elnöknek." (Gyermekönkormányzat SZMSZ V. fejezet 1. pont.).

[72] Gyvt. 37. § (4) bekezdés.

Ehhez hasonló módon a Gyermekönkormányzat véleményt nyilváníthat az intézmény vezetőjénél a bentlakásos gyermekintézmény működésével és a gyermekekkel kapcsolatos valamennyi kérdésben, amit az intézmény vezetőjének figyelembe kell venni. Szeretnék rámutatni arra is, hogy az ÉF és a Gyermekönkormányzat érdemi döntését azzal is elősegíti az intézményvezetés, ha tájékoztatást nyújt például a támogatott lakhatás nyújtotta lehetőségekről is, különös tekintettel a Szoctv. 75. § (2) bekezdés *a)* pontjában biztosított, legfeljebb hat fő számára kialakított lakásban vagy házban történő lakhatási szolgáltatásra.

Mindemellett hangsúlyozom, hogy az ENSZ Közgyűlés által elfogadott, a gyermekek alternatív gondozásáról szóló útmutatásai szerint a gondozásból távozó gyermekeket ösztönözni kell, hogy vegyenek részt a gondozás utáni életük megtervezésében. A különleges szükségletű gyermekek számára biztosítani kell, hogy megfelelő támogató rendszer álljon a rendelkezésükre, elkerülve ezzel bentlakásos intézményben történő elhelyezésüket.[73] Különleges erőfeszítéseket kell tenni, hogy – amikor csak lehetséges – egy arra rendelt személy minden gyermeknek segítséget nyújthasson a gondozásból való távozás utáni függetlenségének megélésében. Továbbá, a gondozás utáni életre való felkészítést amilyen hamar csak lehet, de jóval a kiköltözést megelőzően, el kell kezdeni.[74]

### 2.12. Oktatás

A Különleges Gyermekotthon Szakmai Programja szerint a gyermekek egyéni gondozási és nevelési szükségleteihez, egyéni oktatási/iskoláztatási igények társulnak. A gyermekek oktatásánál elsődleges cél az olyan inkluzív (befogadó) szemléletű oktatási intézményekkel való kapcsolatfelvétel, ahol a pedagógiai eszköztárban alkalmazzák a differenciálás, a sokoldalú tevékenységi formák, a teljesítményszintek széles sávjának elfogadását.

A Különleges Gyermekotthonban élő gyermekek külső iskolákban tanulnak. Az Intézmény személyzetével készült interjúk alapján tudomásomra jutott, hogy a különleges szükségletű gyermekek közül *sokan kollégisták, azonban bizonyos idő eltelte után a kollégiumban nem fogadják szívesen a gyerekeket, mivel eljutnak egy olyan szintre, ahonnan már nem várható további fejlődés. E bánásmód okaként, többek között, az értelmi fogyatékosság is megjelenik.* A gyerekek egy része a Pető Intézetben tanul és kollégista, azonban egyre kevesebben maradhatnak ott. A kollégisták másik része „Mexis", vagyis a Mozgásjavító Általános Iskola, Szakközépiskola, Egységes Gyógypedagógiai Módszertani Intézmény és Diákotthon (1145 Budapest, Mexikói út 60.) diákja és kollégistája. Itt értelmi fogyatékossággal élő gyermekeket nem fogadnak. A halmozott fogyatékossággal élő gyermekek a Mozgásjavító Általános Iskola „Csillagház" tagozatára (1038 Bp. Ráby Mátyás u. 16.) járnak be, ahol nappali tagozatos képzés folyik általános iskolás gyermekek számára.

Az egyik gyermek arról számolt be, hogy mindennap autóval viszik a „Csillagházba", majd hozzáteszi, hogy szereti az iskolát. Egy másik gyermek Fóton tanul; a Gyermekközpontból rajta kívül még három hallássérült gyermek jár oda. Egy harmadik megkérdezett gyermek a Mexikói úti mozgásjavítóba jár iskolába, ahol kollégista.

*A KIGYK törekszik a fóti általános iskolákba beíratni a Különleges Gyermekotthon lakóit, azonban e törekvésük kevéssé sikeres.*

*Magyarország 2014. évi felülvizsgálatát követően az ENSZ Gyermek Jogainak Bizottsága aggodalmát fejezte ki amiatt, hogy nem születnek elégséges intézkedések annak érdekében,* hogy inkluzív oktatási rendszer épüljön ki a fogyatékossággal élő gyermekek számára, valamint, hogy az oktatási intézményekben e gyermekek ésszerű alkalmazkodásban[75] részesüljenek.[76]

---

[73] A/RES/64/142, 132. bekezdés.

[74] Uo. 132-134. bekezdés.

[75] „reasonable accommodation". „A 'fogyatékosság alapján történő hátrányos megkülönböztetés' (…) magában foglalja, egyebek között az ésszerű alkalmazkodás megtagadását. Az 'ésszerű alkalmazkodás' az elengedhetetlen és megfelelő módosításokat és változtatásokat jelenti, amelyek nem jelentenek aránytalan és indokolatlan terhet, és adott esetben szükségesek, hogy biztosítsák a fogyatékossággal élő személy alapvető emberi jogainak és szabadságainak a mindenkit megillető, egyenlő mértékű élvezetét és gyakorlását." (CRPD 2. cikk).

A Bizottság aggodalmának adott hangot amiatt is, hogy az autizmus spektrum zavarral küzdő gyermekek számára nem kellően biztosított az oktatási intézményekhez való hozzáférés.[77] Mindezekre tekintettel a Gyermek Jogainak Bizottsága javasolta, hogy Magyarország minden szükséges intézkedést tegyen meg az alábbiak érdekében:

- inkluzív oktatás biztosítása a fogyatékossággal élő gyermekek számára a tanárok képzése, a megfelelő felszereltségű és alkalmazkodást nyújtó iskolák biztosítása, valamint az iskolai személyzetnek, a többi gyermeknek és a közvéleménynek a fogyatékossággal élő gyermekek jogai iránti érzékenyítése révén;[78]
- az autizmus spektrum zavarral élő gyermekek hagyományos iskolákban történő oktatása előtti akadályok felszámolása.[79]

Az ENSZ Fogyatékossággal élő személyek jogainak bizottsága 2012-ben sajnálattal jegyezte meg, hogy sok fogyatékossággal élő gyermek továbbra is speciális oktatási intézménybe jár. A Bizottság aggodalmának adott hangot amiatt is, hogy Magyarország nem tette meg a szükséges lépéseket annak érdekében, hogy

- ésszerű alkalmazkodást biztosítson minden fogyatékossággal élő gyermekek számára a többségi oktatási intézményekben;
- létrehozza és népszerűsítse a CRPD-ben meghatározott inkluzív oktatási rendszert.[80]

Ezen észrevételekkel kapcsolatosan a Bizottság ajánlásokat is megfogalmazott Magyarország számára.[81]

A fogyatékossággal élő gyermekek inkluzív oktatáshoz való jogának sérelmét jelenti, hogy

- nem minden oktatási intézmény fogad „sajátos nevelési igényű" (a továbbiakban: SNI)[82] gyermeket, tanulót.[83]
- nem minden oktatási intézmény felel meg a hozzáférhetőség kritériumainak;[84]
- a fogyatékossággal élő gyermekek számára nem biztosítottak ésszerű alkalmazkodások;
- a szakértői bizottság véleményében foglaltak szerint kell biztosítani az SNI gyerekek, tanulók számára a nevelést-oktatást, így az abban kijelölt oktatási intézmények (gyógypedagógiai nevelésben, oktatásban részt vevő nevelési-oktatási intézmény) közül kell választani.[85]

*Mindez a Különleges Gyermekotthonban ellátott gyermekekkel kapcsolatosan azért bír jelentőséggel, mert bár a KIGYK törekszik a fóti általános iskolákba beíratni a gyerekeket, mégis kevesen járhatnak helyi iskolába.[86] Ez a gyakorlat, valamint a fogyatékossággal élő gyermekek inkluzív oktatásban való részvételét nem támogató jogszabályi környezet veszélyezteti a Gyermekjogi egyezmény 23. és 28. cikkének, valamint a Fogyatékossággal élő személyek jogairól szóló egyezmény 7. és 24. cikkének érvényesülését.*

---

[76] CRC/C/HUN/CO/3-5, 44. bekezdés (c) pont.
[77] Uo. 44. bekezdés (e) pont.
[78] Uo. 45. bekezdés (c) pont.
[79] Uo. 45. bekezdés (e) pont.
[80] CRPD/C/HUN/CO/1, 39. bekezdés.
[81] Uo. 41. bekezdés.
[82] Ezzel összefüggésben hangsúlyozom, hogy a „sajátos nevelési igényű tanulók" elnevezés nem helyes. Ennek hátterében az áll, hogy a társadalom gyakran úgy tekint a fogyatékossággal élő tanulókra, mint „a normálistól eltérő tanulókra" akiknek különleges vagy extra szükségleteik és igényeik vannak. Az inkluzív oktatás keretei között azonban minden szükséglet emberi és „normális" és az e szükségletekre adandó megoldásoknak kell különlegesnek, speciálisnak lenniük. Mindemellett, a „sajátos nevelési igényű tanulók" címke a fogyatékossággal élő személyekkel kapcsolatos alacsonyabb elvárásokhoz vezet. Ld. BOOTH, Tony – AINSCOW, Mel: *Inklúziós index. Útmutató az inkluzív iskolák fejlesztéséhez.* Csefkó Mónika, Csepregi András és a Mozgáskorlátozottak Békés Megyei Egyesülete, Békéscsaba, 2009. 13-14.
[83] Nkt. 4. § 1. *s)* és *r)* pontjaiban meghatározott SNI gyermekek, tanulók nevelése-oktatása olyan köznevelési feladat, amelyet a köznevelési intézmény alapító okirata magában foglalhat.
[84] CRPD. 9. cikk és CRPD/C/GC/2.
[85] Nkt. 47. § (2)-(3) bekezdés.
[86] Hasonló ügyekkel kapcsolatosan lásd az AJB-343/2015. számú ügyben tett jelentést.

*Mindemellett az Alaptörvény XVI. cikkének (1) bekezdésében biztosított, a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával, a XV. cikkének (4) bekezdésben rögzített, az esélyegyenlőség külön intézkedésekkel történő segítésének állami kötelezettségével, továbbá a XV. cikkének (5) bekezdésben rögzített fogyatékossággal élők külön intézkedésekkel megvalósított védelmének állami kötelezettségével összefüggő visszásságot okoz.*

### 2.13. Fejlesztés

A KIGYK területén található egy akadálymentesített foglalkoztató, melyet rámpán lehet megközelíteni. A foglalkoztató egyik szobájában vízágy került elhelyezésre, egy nagyobb helyiség a különböző fejlesztésekre nyújt lehetőséget, a konditerem pedig a sportolást, erősítést segíti elő. A 2014 és 2015-ös években a foglalkoztatóban új eszközbeszerzések is történtek, így rollerekkel, szobabiciklivel, passzív izommozgatásra alkalmas géppel bővült az eszköztár. A fejlesztés nem iskolarendszerű, a rugalmasság jellemzi. Ortopéd szakorvossal is kapcsolatot ápolnak, aki minden ősszel eljön a Gyermekközpontba és segíti a munkát. A gyerekek beutalóval mehetnek Ceglédre nyaralni, ahol lehetőségük van hidroterápiás foglalkoztatáson részt venni, és masszázst is kapnak. A kísérők költségeit a Gyermekközpont alapítványa fedezi. A Gyermekközpontban úszásra nincs lehetőség, azonban lovas terápián részt vehetnek a gyerekek. A szúrópróbaszerűen megvizsgált egyéni gondozási-nevelési tervekből arról szereztem tudomást, hogy azért nem vonták be az egyik gyermek szülőjét az egyéni gondozási-nevelési terv elkészítésébe, mert „nagyon messze lakik". Ugyanakkor a gyermek „az édesanyjához, testvéreihez nagyon kötődik. Hétvégén minden nap beszélnek. Szünetekben hazamegy." Az NM rendelet az otthont nyújtó ellátásokra vonatkozóan meghatározza, hogy az egyéni gondozási-nevelési terv célja az egyéni elhelyezési terv megvalósulását biztosító gondozással, neveléssel kapcsolatos feladatok részletes megtervezése és az abban részt vevő szakemberek közötti munkamegosztás meghatározása.[87] Az NM rendelet kötelezővé teszi a szülő bevonását gyermekének egyéni gondozási-nevelési tervének elkészítésébe, kivéve, ha szülői felügyeleti jogát megszüntették vagy az megszűnt, ám ebben az esetben sem zárja ki a szülők bevonásának lehetőségét.[88] *Fenti ügyben – az eset körülményeire és a jogszabályi környezetre való tekintettel – az egyéni gondozási-nevelési terv elkészítésével kapcsolatosan a szülő mellőzésére nem kellő körültekintéssel került sor, ami veszélyezteti az Alaptörvény XVI. cikkének (1) bekezdésében biztosított, a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való jogának érvényesülését.*

### 2.14. Kulturális, rekreációs, szabadidős és sport tevékenységekben való részvétel

A Különleges Gyermekotthon számos programot szervez a gyermekeknek, így például, kézműves foglalkozást, üvegfestést, lovas terápiát, makett klubot, bábcsoportot. A gyerekek ezeket élvezik és várják. Internet és számítógép használatra minden gyermeknek lehetősége van.

A személyzet egyik tagja azt mondta, hogy a gyerekeket képességük és koruk alapján beosztják a házimunkába, így részt vesznek többek között a kertészkedésben, főzésben, vásárlásban. Az egyik megkérdezett gyermek arról beszélt, hogy szeret tévézni és internetezni, utóbbit közösségi oldalak látogatására is használja. Elmondása szerint ritkán kirándulnak, a nyári szünetben reggel maguktól kelnek és készítik a reggelit. Egy másik gyermek arról számolt be, hogy megfelelő privát szférát tud kialakítani a szobájában, és ha szükségét érzi, el tud vonulni. Szabadidejében olvas, zenét hallgat, televíziót néz, a havi zsebpénzét hobbijaira költi, filmeket, könyveket vásárol. *A szúrópróbaszerűen megvizsgált egyéni gondozási-nevelési tervekből* – bár a Különleges Gyermekotthon Szakmai Programja szerint is figyelmet fordítanak a gyermek szabadidős, hobbi, és sport tevékenységére a terv elkészítése során – *a szabadidős tevékenységre, a hobbikra, speciális tevékenységekre, és az érdeklődésre vonatkozó adatok szinte teljesen hiányoznak és amennyiben szerepel is ilyen jellegű információ, az sokszor nem érdemi.*[89]

---

[87] NM rendelet 84. § (1) bekezdés.

[88] Uo. (2a) bekezdés.

[89] A szabadidős tevékenységgel kapcsolatosan a terv szerint *a cél* „a szabadidő tartalmas eltöltése". A szabadidős tevékenységgel kapcsolatos *feladat* például „színes, változatos programokon való részvétel biztosítása".

*A megvizsgált egyéni gondozási-nevelési tervek tehetséggondozásra vonatkozó részét egyik esetben sem töltötték ki, így ezzel kapcsolatosan sem célt, sem feladatot nem jelöltek meg. Ez nem jelenti szükségszerűen azt, hogy a meg nem vizsgált dokumentumok egyike sem tartalmaz ilyen adatokat. Mindemellett hangsúlyozom, hogy a fogyatékossággal és tartós betegséggel élő gyermekek között is vannak tehetségesek. Ezt erősíti meg a Knt.*[90] *és a Nemzeti Tehetség Program*[91] *is, amely végrehajtásának 2015-2016. évi cselekvési programja explicite kimondja, hogy „támogatni kell (…) a fogyatékossággal élő tehetséges fiatalokat támogató, integráló környezetben megvalósuló tehetségsegítő programokat, illetve a fogyatékossággal élő fiatalok tehetségsegítő programokban való részvételét."*[92]

### 2.15. Tisztálkodás és szexualitás

Az intézményvezetés elmondása szerint van olyan gyermek, aki egyedül fürdik, de több esetben segítség, felügyelet szükséges. A Különleges Gyermekotthonban katéteres gyermekek is élnek. Az intézményvezetés hangsúlyozta, hogy ezek a gyermekek megtaníthatóak a katéterezésre és a fiúk meg is tanulták. Ezek a kiskorúak hosszú ideje ismerik a nevelőket és nem jelezték még, hogy a női munkatársak általi fürdetéssel kapcsolatosan problémáik lennének.

Az intézményvezetés elmondása szerint a szexuális felvilágosításban a védőnő segítséget tud nyújtani. Az Intézmény pszichológusai megoldásokat keresnek a gyermekek részéről felmerülő igényekkel kapcsolatosan, így a szexualitás kérdéskörét érintően is, mivel a fogyatékossággal élő gyermekek felvetették ezt a témát. A személyzet és a vezetés külső szakember bevonását látta szükségesnek a szexuális felvilágosítással kapcsolatosan, ezért a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal egy előadássorozatot tart a szexualitásról a gyermekek számára. Nyáron a kisebbeknek már volt lehetőségük a szexualitásról, külső szakértővel beszélgetni, és hasonló alkalom kerül megrendezésre a Különleges Gyermekotthon kamaszai számára is.

Az intézményvezetés nem tud arról, hogy bárki babát várt volna a Különleges Gyermekotthonban élő gyermekek közül, és a védekezés még nem merült fel kérdésként. A személyzettől értesültem arról, hogy a szexualitásra igény van, és mind a fiúk, mind a lányok körében van ezzel kapcsolatos érdeklődés. „Mindenki kint keresi a partnerét, nem itt bent" – mondja az egyik munkatárs, és a kollégium is egy olyan hely, ahol szerelem alakulhat ki.

*Az NMM szerint a KIGYK érdemi lépéseket tesz a szexualitással kapcsolatos felvilágosítás terén, azonban – amint azt már korábban jeleztem – erőfeszítések szükségesek annak érdekében, hogy férfi nevelők, gyermekfelügyelők is dolgozzanak a Különleges Gyermekotthonban. Ez a fiúk fürdetésénél is igen fontos szempont, hiszen ha csak női személyzet tud segítséget nyújtani a fürdetésnél, akkor ez alkalmas arra, hogy az érintett gyermekben szégyenérzetet keltsen, ezért az Alaptörvény III. cikk (1) bekezdésében tilalmazott megalázó bánásmóddal összefüggő visszásságot okoz.*

### 2.16. Étkezés

A KIGYK-ben alkalmaznak élelmezésvezetőt, azonban ő csak a speciális szükségletű gyermekek és a kísérő nélküli kiskorúak számára állítja össze az étrendet. A Különleges Gyermekotthonban csoportonként, önállóan végzik az élelmezést, mellyel kapcsolatosan az élelmezésvezetővel nem konzultálnak. Az ételek elkészítése során figyelembe veszik a különleges étkezési szükségleteket, így például a cukorbetegséget vagy a gluténmentes diéta iránti igényt. *A gyermekektől sem az ételek minőségére, sem mennyiségére nem érkezett panasz.*

---

[90] A Knt. 47. § (11) bekezdése a sajátos nevelési igényű és beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő gyermekek, tanulók nevelése, oktatása kapcsán említi a Nemzeti Tehetség Program által kijelölt tehetséggondozás kereteit.

[91] Ld. A Nemzeti Tehetség Program elfogadásáról, a Nemzeti Tehetség Program finanszírozásának elveiről, valamint a Nemzeti Tehetségügyi Koordinációs Fórum létrehozásának és működésének elveiről szóló 126/2008. (XII. 4.) OGY határozat 1. számú mellékletének 2.4, 3.2.2., 4.3.3.*a)* és *d)* pontjait.

[92] A Nemzeti Tehetség Program végrehajtásának 2015-2016. évi cselekvési programjáról szóló 1390/2015. (VI. 12.) Korm. határozat 1. számú mellékletének I.1.*g)* pontja.

## 3. Összefoglalás

A látogatás során az NMM a fenntartói ellenőrzés és értékelés hiányát észlelte. Ez aggodalomra ad okot, hiszen mind az ellenőrzés, mind az értékelés jelentős szerepet tölthet be a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés megelőzése szempontjából.

A személyi feltételekkel kapcsolatosan ki kell emelni, hogy a Különleges Gyermekotthonban kizárólag nők dolgoznak, férfi alkalmazott nem tölt be gyermekekkel foglalkozó szakmai munkakört. A vezetőség szeretné, ha férfi nevelő vagy gyermekvédelmi asszisztens is dolgozna a Különleges Gyermekotthonban, ugyanakkor a munkatársak fluktuációja a KIGYK e részlegén nem jellemző. Az NMM úgy látja, különös hangsúlyt kell fektetni a szakmai személyzet jövőbeli felvételénél a kiegyensúlyozottabb nemi arány megteremtésére. A dolgozókkal kapcsolatosan az NMM megjegyzi továbbá, hogy a Különleges Gyermekotthont érintő továbbképzési terv nem foglalja magában a vonatkozó jogszabályban megjelölt tartalmi elemeket és e továbbképzési terv szerint a Különleges Gyermekotthon egyetlen dolgozója sem vett részt továbbképzésen sem 2013-ban, sem 2014-ben. A dolgozók által 2015-ben megszerzett kreditpontok értéke messze elmarad a tervben foglaltaktól. Az NMM úgy találta, hogy a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság nem látja el a Gyvt. szerinti azon fenntartói kötelezettségét, amely szerint gondoskodni köteles a szakemberek képzéséről, továbbképzéséről.

A gyermekek elhelyezésének tárgyi feltételeivel összefüggésben az akadálymentességre vonatkozó hiányosságokat tárt fel az NMM. Az 51-es csoport épületének bejárata küszöbbel rendelkezik, és az 53-as csoport épülete akadálymentesen nem közelíthető meg. Az akadálymentesség hiányával összefüggésben az NMM arra is rámutatott, hogy az 51-es és az 52-es csoport épülete között található játszótér legtöbb játéka a mozgáskorlátozott gyermekek számára nehezen vehető igénybe; a játszótér nem akadálymentes.

A Különleges Gyermekotthoni elhelyezés megszüntetésével kapcsolatosan az NMM hangsúlyozza, hogy sem az örökbefogadás elősegítése, sem a nevelőszülőnél történő elhelyezés elősegítése nem jelenik meg markánsan. Ezek az aspektusok hiányoznak a Különleges Gyermekotthon Szakmai Programjából is. A gyermekotthoni elhelyezéssel összefüggésben az NMM – korábban az AJB-373/2015. számú jelentés 2. d) pontjában is – megállapította, hogy a Gyvt. azon rendelkezései, amelyek a súlyos fogyatékossággal és tartós betegséggel élő gyermekeket az ilyen tulajdonsággal nem élő gyermekektől oly módon különbözteti meg, hogy ezen az alapon, intézményben történő elhelyezésüket és ellátásukat erősíti, ahelyett hogy a gyermekotthonokból történő kitagolásukat helyezné előtérbe, visszásságot valósít meg többek között a fogyatékosság alapján megvalósuló hátrányos megkülönböztetés tilalmával összefüggésben. Ezzel összefüggésben indokoltnak tűnik egy megfelelő időkeretben gondolkodó kormányzati stratégia kidolgozása annak érdekében, hogy a gyermekotthonokban elhelyezett gyermekek családi környezetben nőhessenek fel.

Az interjúk során az NMM tudomására jutott, hogy a kerekesszéket használó gyermekek még a Gyermekközpont területén sem mozoghatnak szabadon. Ezzel összefüggésben az NMM rámutatott, hogy amennyiben a Különleges Gyermekotthonban megfelelő ok nélkül kerül sor a helyváltoztatás lehetőségének korlátozására, akkor az a szabad mozgáshoz való joggal összefüggő visszásságot okoz. A személyzet egy tagja szerint előfordul, hogy a gyermekek arra panaszkodnak: „Nem mehetek haza, mert ezt és ezt csináltam." Az NMM rámutatott, hogy amennyiben a gyermekekkel szemben alkalmazott büntetések – akár csak elvétve is – kiterjednek a hazalátogatás és ezáltal a kapcsolattartás korlátozására, akkor ez visszásságot valósít meg a magán- és családi élet tiszteletben tartásához való joggal, és a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggésben. Az NMM rámutatott a gyermekvédelmi gyámok és a gyámolt gyermekek közötti rendszeres, rövid időközönként történő személyes kapcsolattartás hiányosságaira és megállapította, hogy ez a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való jogának érvényesülésével összefüggő visszásságot okoz.

Szintén e joggal való visszásságot valósít meg a KIGYK azon mulasztása, mellyel nem tesz eleget jelzési kötelezettségének, amennyiben azt észleli, hogy a gyermekvédelmi gyámok nem kellő gyakorisággal látogatják a gyermekeket.

A gyermekekkel szemben fizikai büntetést nem alkalmaznak, azonban előfordul a gyermekek érzelmi zsarolása, és van olyan eset, hogy elveszik a gyermektől azt a tárgyat, amit nagyon kedvel. Az NMM megállapította, hogy a gyermekekkel szemben alkalmazott ezen büntetések veszélyeztetik a testi és lelki egészséghez való jog érvényesülését.

A látogatócsoport benyomása szerint a gyermekek egymással szemben toleránsak, segítőkészek, mindemellett előfordult, hogy kiabáltak, veszekedtek egymással, és – különösebb indok nélkül is – csúnyán beszéltek. A személyzet egyik tagja szerint van egy gyermek, akit kiközösítenek a többiek. A munkatárs úgy fogalmaz, hogy ez a gyermek „nem tud kedves lenni", majd hozzáteszi: „amikor nyugtalan, bevisszük a szobába és rátesszük az ágyra." Az NMM felhívta a figyelmet, hogy amikor egy gyermeket kiközösítenek a társai, és amikor a dolgozók is úgy látják, hogy ez a kiközösítés jogos, valamint amikor a gyermek nyugtalanságának kezelését az jelenti, hogy beviszik a szobába és – mintegy tárgyként kezelve – „ráteszik az ágyra", majd magára hagyják, akkor ez a bánásmód mind a társak, mind pedig a munkatársak részéről az emberi méltósághoz való joggal, és az embertelen bánásmód tilalmával összefüggő visszásságot okoz. Mindemellett a személyzet megfelelő magatartásának hiánya veszélyezteti a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való jogának érvényesülését is.

A panaszmechanizmus működésével összefüggésben pozitívum, hogy több gyermek úgy látja, bárkinek elmondhatja, ha problémája van. Előfordult azonban, hogy a megkérdezett gyermek szerint hiába jelez a felnőtteknek, ha problémát észlel; úgy érzi, nem tehet semmit, inkább nem is szól. Az NMM azt észlelte, hogy az anonim módon történő panasz benyújtás lehetősége (panaszláda) hiányzik, a panaszjog gyakorlását segítő információk nem megfelelően kerültek kifüggesztésre, az Érdekképviseleti Fórum és a Gyermekönkormányzat működése nem megfelelő. Mindez a panaszjoggal összefüggő visszásságot okoz.

Az oktatással kapcsolatosan az NMM arról szerzett tudomást, hogy a KIGYK törekszik a fóti általános iskolákba beíratni a gyerekeket, mégis, csekély számban járnak helyi iskolába a Különleges Gyermekotthon lakói. A gyermekek helyi iskolákba történő felvételének hiánya, valamint a fogyatékossággal élő gyermekek inkluzív oktatásban való részvételét nem támogató jogszabályi környezet a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával, az esélyegyenlőség külön intézkedésekkel történő segítésének állami kötelezettségével, továbbá a fogyatékossággal élők külön intézkedésekkel megvalósított védelmének állami kötelezettségével összefüggő visszásságot okoz. A szabadidős tevékenységekkel kapcsolatosan az NMM úgy látja, hogy a Különleges Gyermekotthon számos programot szervez a gyermekeknek, így például, kézműves foglalkozást, üvegfestés, lovas terápiát, makett klubot, bábcsoportot. A gyermekek ezeket élvezik és várják. Mindemellett a szabadidős tevékenységre, a hobbikra, speciális tevékenységekre, és az érdeklődésre vonatkozó adatok szinte teljesen hiányoznak a szúrópróbaszerűen megvizsgált egyéni gondozási-nevelési tervekből.

Az NMM szerint a KIGYK érdemi lépéseket tesz a szexualitással kapcsolatos felvilágosítás terén. Mindemellett, mivel a fiúk fürdetésénél csak női személyzet tud segítséget nyújtani, a kialakult helyzet alkalmas arra, hogy az érintett gyermekben szégyenérzetet keltsen, mely a megalázó bánásmóddal összefüggő visszásságot okoz. A gyermekektől sem az ételek minőségére, sem mennyiségére nem érkezett panasz.

**4. Ajánlásaim**

A látogatás megállapításaival összefüggésben az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján az NMM felkéri az SZGYF főigazgatóját

1. gondoskodjon megfelelő képzésekről annak érdekében, hogy növelje a különleges nevelőszülők számát, és tegyen hatékony lépéseket a nevelőszülői hálózat – elsősorban különleges szükségletű gyermekek elhelyezését célzó – fejlesztését érintően;

2. fontolja meg a Főigazgatóság fenntartásában működő személyes gondoskodást nyújtó szociális és gyermekvédelmi intézményekben létrehozott érdekképviseleti fórumok megalakításának és tevékenységének szabályairól szóló 20/2013. (VI. 12.) SZGYF utasítás olyan irányú módosítását, amely az Érdekképviseleti Fórum működésének szabályozását úgy javasolja alakítani, hogy mind a tagok, mind az elnök határozott idejű mandátummal rendelkezzenek, biztosítva ezzel a lehetőséget az időközönként tartandó választásokon történő választói akaratformálásra;
3. hatáskörében minden lehetséges intézkedést tegyen meg annak érdekében, hogy a gyermekvédelmi gyámok legalább havonta egy alkalommal, a hatodik életévét be nem töltött gyermek esetén legalább kéthetente egy alkalommal, személyes találkozást, beszélgetést kezdeményezzenek a gyámoltjukkal (Gyvt. 86. § (1) bekezdés *a)* pont *ab)* alpontja);
4. a jogszabályi előírásoknak megfelelően gondoskodjon a Különleges Gyermekotthon szakembereinek továbbképzéséről.

A látogatás megállapításaival összefüggésben az Ajbt. 31. § (1) és 32. § (1) bekezdése alapján az NMM felkéri az SZGYF főigazgatóját és a KIGYK igazgatóját

5. a továbbképzések keretében biztosítsák a szakmai személyzet számára, hogy a Kínzás elleni egyezmény, a Jegyzőkönyv, a Gyermekjogi egyezmény és a CRPD releváns rendelkezéseivel és azok gyakorlati megvalósításával kapcsolatos ismereteket megszerezhessék;
6. keressenek mihamarabbi megoldást az intézményi dolgozók mentálhigiénéjének és szupervíziójának folyamatos biztosítására;
7. vizsgálják meg, hogy sor kerül-e – akár csak elvétve is – a gyermekek hazalátogatásának büntetésből történő korlátozására, és amennyiben igen, akkor haladéktalanul szüntessék meg ezt a gyakorlatot;
8. gondoskodjanak arról, hogy a testvérek közötti kapcsolattartás azzal az indokkal történő korlátozására ne kerülhessen sor, hogy a gyermek rövid ideig foglalkozik a látogatóival, így a hosszú utazás és annak költségei miatt nem éri meg a személyes találkozót megszervezni, holott maga az érintett gyermek többször szeretne találkozni a testvéreivel;
9. vizsgálják meg, hogy sor kerül-e – akár csak elvétve is – a gyermekekkel szemben alkalmazott érzelmi zsarolásra vagy olyan tárgy elvételére, amely a gyermekhez érzelmileg nagyon közel áll, és amennyiben igen, akkor szüntessék meg ezt a gyakorlatot.

A látogatás megállapításaival összefüggésben az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján az NMM felkéri a KIGYK igazgatóját

10. a jogszabályi előírásoknak megfelelően készítse el az éves továbbképzési tervet és követelje meg, hogy a Különleges Gyermekotthon munkatársai a továbbképzési kötelezettségüket teljesítsék;
11. fordítson fokozott figyelmet a Különleges Gyermekotthon szakmai személyzetének felvételénél a nemek arányának javítására;
12. gondoskodjon az 51-es csoport épületének akadálymentességéről, valamint az 53-as csoport épületének akadálymentes megközelíthetőségéről;
13. gondoskodjon arról, hogy a hirdetőtáblák olyan magasságban kerüljenek kifüggesztésre, hogy a gyermekek az ott elhelyezett információkhoz minden nehézség nélkül hozzáférjenek;
14. gondoskodjon arról, hogy a gyermekek személyes adatait – így a gyermekek egészségi állapotára vonatkozó személyes adatokat – a jogszabályi előírásoknak megfelelően, az adatbiztonság követelményeit megtartva kezeljék;
15. vezessen a valóságnak megfelelő nyilvántartást arról, hogy milyen gondozási helyről kerülnek be a gyermekek a Különleges Gyermekotthonba;

16. kezdeményezze a Különleges Gyermekotthon Szakmai Programja VI.5. pontjának kiegészítését azzal, hogy az elhelyezés megszüntetésének kiemelten fontos eleme legyen az örökbefogadás és a nevelőszülőnél történő elhelyezés elősegítése; továbbá, gondoskodjon arról, hogy e kiegészítések a gyakorlatban megvalósuljanak;
17. gondoskodjon arról, hogy az otthonvezető segítse a gyermekek/fiatal felnőttek cselekvőképességének gyakorlását lehetővé tevő támogatási formák – ideértve a támogatott döntéshozatalt – feltérképezését és kialakítását;
18. gondoskodjon, hogy a Különleges Gyermekotthonban élő gyermekek szabad mozgáshoz való joga – mely magában foglalja a kerekesszékkel történő helyváltoztatást is – kizárólag törvényben rögzített felhatalmazás alapján és kellő körültekintéssel lehessen korlátozható;
19. fordítson fokozott figyelmet a Különleges Gyermekotthonban elhelyezett gyermekek önálló életvitelének személyre szabott, hatékony előkészítésére és segítésére;
20. vállaljon aktív szerepet a gyermekek családtagjaikkal, rokonaikkal, barátaikkal történő személyes kapcsolatainak fenntartására és újraélesztésére vonatkozóan, és ezzel összefüggésben gondoskodjon az egyéni gondozási-nevelési tervek személyes kapcsolatok ápolására vonatkozó részeinek megfelelő kitöltéséről;
21. éljen jelzéssel a hatáskörrel rendelkező gyámhivatal és/vagy területi gyermekvédelmi szakszolgálat felé, amennyiben azt észleli, hogy a gyermekvédelmi gyámok nem kellő gyakorisággal látogatják a gyermekeket;
22. a panaszjog hatékony gyakorlásának biztosítása érdekében
    - építse be a Különleges Gyermekotthon házirendjének „a panaszjog érvényesítésének rendje, a gyermeki jogok védelme, érdekképviselet" című fejezetébe: A panaszt indítványozó a gyermekközpont fenntartójához, vagy a gyermekjogi képviselőhöz fordulhat, ha a KIGYK igazgatója vagy az érdekképviseleti fórum 15 napon belül nem küld értesítést a vizsgálat eredményéről, vagy ha a megtett intézkedéssel nem ért egyet;
    - gondoskodjon az Érdekképviseleti Fórum működésére vonatkozó részletes szabályzat elkészítéséről;
    - gondoskodjon az Érdekképviseleti Fórum névsorának és elérhetőségének a Különleges Gyermekotthon épületeiben, jól látható helyen történő kifüggesztéséről;
    - támogassa az Érdekképviseleti Fórum és a Gyermekönkormányzat működését;
    - gondoskodjon panaszláda kihelyezéséről a gyerekek által jól látható és elérhető helyen.
23. tegyen eleget a Gyvt. 37. § (3) bekezdésében foglaltaknak és amennyiben a Gyermekönkormányzat Szervezeti és Működési Szabályzata nem jogszabálysértő vagy nem ellentétes az intézmény szervezeti és működési szabályzatával, illetve házirendjével, hagyja azt jóvá. Ennek során fordítson figyelmet e jelentésnek a Gyermekönkormányzatra vonatkozó megállapításaira;
24. gondoskodjon arról, hogy a házirend a hatályos jogszabályokon alapuló terminológiákat tartalmazzon;
25. gondoskodjon arról, hogy a házirend tartalmazza az elfogadás és a hatálybalépés dátumát, továbbá szerepeljen rajta a KIGYK igazgatójának és a Különleges Gyermekotthon vezetőjének az aláírása, valamint derüljön ki, hogy az Érdekképviseleti Fórum egyetértett-e a házirendben foglaltakkal annak elfogadásakor;
26. gondoskodjon arról, hogy az egyéni gondozási-nevelési tervek érdemi információt tartalmazzanak a gyermekek szabadidős tevékenységére, hobbijaira, speciális tevékenységeire, és az érdeklődésére, továbbá a tehetséggondozással kapcsolatos célokra és feladatokra is.

A látogatás megállapításaival összefüggésben az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján az NMM felkéri az Érdekképviseleti Fórum elnökét

27. gondoskodjon az Érdekképviseleti Fórum – vonatkozó jogszabályi előírásoknak és az SZGYF utasításban található iránymutatásoknak – megfelelő működéséről.

A látogatás megállapításaival összefüggésben az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján az NMM felkéri a Gyermekönkormányzat elnökét

28. gondoskodjon a Gyermekönkormányzat saját Szervezeti és Működési Szabályzatában foglaltaknak megfelelő működéséről.

A látogatás megállapításaival összefüggésben az Ajbt. 37. § alapján, az NMM felkéri az emberi erőforrások miniszterét

29. készítse elő a Gyermekek védelméről és gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény olyan irányú módosítását, hogy a súlyos fogyatékossággal és tartós betegséggel élő gyermekek esetében is a befogadó szülőnél való elhelyezés legyen a főszabály;
30. kezdeményezze a hatályos jogi szabályozás olyan irányban történő módosítását, amely arra kötelezi a személyes gondoskodást nyújtó gyermekvédelmi intézményeket, hogy jelzéssel éljenek a hatáskörrel rendelkező gyámhivatal és/vagy területi gyermekvédelmi szakszolgálat felé, amennyiben azt észlelik, hogy a gyermekvédelmi gyámok nem kellő gyakorisággal látogatják a gyermekeket;
31. kezdeményezze a fogyatékossággal és tartós betegséggel élő gyermekek számára gyermekotthoni ellátást nyújtó férőhelyek kiváltásának stratégiáját célzó jogszabály megalkotását annak érdekében, hogy a gyermekotthonokban elhelyezett gyermekek családi környezetben nőhessenek fel;
32. készítse elő a fogyatékossággal élő gyermekek inkluzív oktatásban való részvételét biztosító jogszabályi alapokat, ideértve egy – többek között – konkrét határidőket, felelős személyeket, és mérhető célokat tartalmazó stratégiát.

Budapest, 2016. június

Székely László sk.

**Melléklet**



**1.**

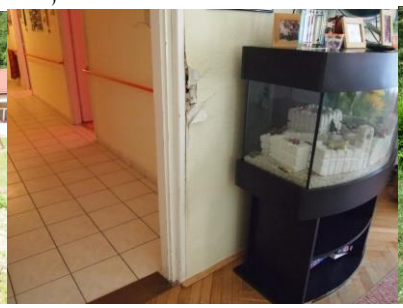


**2.**

1. sz. kép: Az 53. csoport épületének akadálymentes megközelítése nem megoldott;
2. sz. kép: Az 51-es csoport épületének bejárata küszöbbel rendelkezik



**3.**



**4.**



**5.**

3. sz. kép: Az 51-es és az 52-es csoport épülete közötti játszótér nem akadálymentes.
4. sz. kép: Az 53-as csoport épületének nappalijában betört fal és felhasadt tapéta volt látható.
5. sz. kép: A csoportok szomszédságában kialakításra került egy kiskert, melyet az itt lakó gyermekek művelnek.

**Az alapvető jogok biztosa**
**mint OPCAT nemzeti megelőző mechanizmus**
**Jelentése**
**az AJB-4320/2016. számú ügyben**

Előadó: dr. Sárközy István

## 1. 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.[1] 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.[2]

### 1.1. A látogatás helyszínének kiválasztása

Az idősek otthonában elhelyezett személyek (a továbbiakban: ellátottak) – akik gyakran fogyatékossággal is élnek – korlátozott igényérvényesítő képessége miatt szükséges e helyszínek hivatalból elrendelt látogatása. 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 fogyatékossággal élő személyek jogairól szóló egyezmény végrehajtásának segítésére, védelmére és ellenőrzésére. Az Ajbt. e rendelkezésére is figyelemmel különösen indokolt idősek otthonának, és az ott lakók elhelyezési körülményeinek vizsgálata. Az alapvető jogok biztosa korábban már vizsgálta a Péceli Idősek Otthonát (a továbbiakban: Otthon)[3], ezért a látogatás – részben – a korábbi helyszíni vizsgálatok megállapításait is figyelembe vette.

### 1.2. 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.

Az Otthon fenntartója a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság (a továbbiakban: SZGYF). Az Otthon alaptevékenysége személyes gondoskodást nyújtó tartó bentlakásos szociális intézményi ellátás keretében idős személyek és demens betegek teljes körű ellátása, gondozása.

---

[1] Jegyzőkönyv 1. cikk.
[2] Lásd az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 39/A. §-át, valamint a 39/B. § (1) bekezdését.
[3] AJB-2015/2014. számú jelentés.

A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény 93. § (1) bekezdése alapján a személyes gondoskodást nyújtó szociális ellátások igénybevétele önkéntes, ami az ellátást igénylő, illetve törvényes képviselője szóbeli vagy írásbeli kérelmére, indítványára történik. Az Otthon lakói a házirendben meghatározott feltételek szerint – figyelembe véve testi és mentális állapotukat – hagyhatják el az intézményt. Amennyiben egy ellátott ismeretlen helyre távozik, az Otthon dolgozói kötelesek értesíteni a rendőrséget. Az engedély nélküli eltávozás következménye, hogy az ellátottat az Otthonba visszaviszik. A házirend vagy a szakorvosi vélemény olyan hatósági utasításnak tekinthető, amelynek alapján az ellátott önként nem hagyhatja el az Otthont. A Kínzás és Más Kegyetlen, Embertelen vagy Megalázó Bánásmód vagy Büntetés Megelőzési Albizottsága (a továbbiakban: SPT) a Hatodik éves jelentésének 67. bekezdésében hangsúlyozta, hogy a Jegyzőkönyv 4. cikke szerinti „fogvatartási helyek" fogalmát tágan kell értelmezni, amely magában foglalja többek között a pszichiátriai intézményeket és a szociális ellátást nyújtó intézményeket is. Az ENSZ Kínzás Elleni Bizottság által 2008. január 24-én elfogadott „a 2. cikk Részes államok általi végrehajtásáról szóló 2. számú Általános Kommentár" 15. bekezdése szerint az 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 fogyatékossággal élő személyek számára nyújtanak ellátást. Tekintettel arra, hogy a Péceli Idősek Otthona a Jegyzőkönyv 4. cikke szerinti fogvatartási hely, vizsgálatára az Ajbt. 39/B. § (1) bekezdésében meghatározott hatásköröm fennáll.

### 1.3. Az érintett alapvető jogok

- A jogállamiság elve: „Magyarország független, demokratikus jogállam." [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés]
- Az élethez és 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 szolgaságban tartani." [Alaptörvény III. cikk (1) bekezdés]
- A magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jog: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy magán- és családi életét, otthonát, kapcsolattartását és jó hírnevét tiszteletben tartsák." [Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdés]
- Az egészséghez fűződő jog: „Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez." [Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdés]
- A panaszhoz fűződő jog: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy egyedül vagy másokkal együtt, írásban kérelemmel, panasszal vagy javaslattal forduljon bármely közhatalmat gyakorló szervhez." [Alaptörvény XXV. cikk]
- A szabad mozgáshoz és a tartózkodási hely szabad megválasztásához való jog: „Mindenkinek, aki törvényesen tartózkodik Magyarország területén, joga van a szabad mozgáshoz és tartózkodási helye szabad megválasztásához." [Alaptörvény XXVII. cikk]

### 1.4. Az alkalmazott jogszabályok, állásfoglalások, iránymutatások

**Nemzeti jogforrások**

- Magyarország Alaptörvénye
- 2011. évi CXI. törvény az alapvető jogok biztosáról (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
- a közétkeztetésre vonatkozó táplálkozás-egészségügyi előírásokról szóló 37/2014. (IV. 30.) EMMI rendelet.

**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)
- A CPT 8. általános jelentése

### 1.5. A látogatás módszere

Az NMM látogatásainak célja a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmódok vagy büntetések megelőzése. Az Ajbt. 39/B. § (2) bekezdése értelmében az alapvető jogok biztosa – a 21. § (1) bekezdésében foglaltak mellett – a vizsgálata során adatokat, felvilágosítást és iratmásolatokat kérhet a vizsgált hatóságtól a fogvatartási helyek számáról és földrajzi helyéről, valamint a fogvatartási helyeken lévő, szabadságuktól megfosztott személyek számáról, a velük való bánásmódról és fogva tartásuk körülményeiről. Az Ajbt. 39/B. § (3) bekezdése szerint a helyszíni ellenőrzés során az alapvető jogok biztosa

- 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 betekinthet, azokról kivonatot és másolatot készíthet,
- a vizsgált hatóság munkatársát, és a szabadságától megfosztott személyt, valamint bármely ott tartózkodó személyt meghallgathat.

A Péceli Idősek Otthonának látogatása során a látogatócsoport tagjai a helyszínen betekintettek az iratokba, fényképfelvételeket készítettek, méréseket végeztek. Megtekintették az épületek állapotát, és felmérték a helyiségek méretét, megvizsgálták a személyes higiéné, az egészségügyi-orvosi ellátás és gyógyszerosztás rendjét. Az ellátottakkal, az intézmény vezetőjével és az ott dolgozókkal a bánásmódra, a foglalkoztatásra, a kapcsolattartásra, a konfliktuskezelésre, fegyelmezésre és a panaszkezelést érintő kérdéssorok alapján interjúkat készítettek. Az interjúkat előzetesen kidolgozott kérdéssorok alapján készítették a látogatócsoport tagjai.

**A látogatás vezetője:** dr. Sárközy István, jogász
**A látogatás részvevői:** dr. Izsák Gábor, jogász
dr. Izsó Krisztina, jogász
dr. Rostás Rita, pszichológus
**A látogatás időpontja:** 2015. november 10.

## 2. Előzmények

### 2.1. Az alapvető jogok biztosának korábbi vizsgálata

Az alapvető jogok biztosa 2014 októberében panaszok alapján vizsgálta az Otthont.[4] Négy beadványban az Otthon működését és az intézményvezető viselkedését sérelmezték a panaszosok. Három munkavállaló az intézményvezető által tanúsított bánásmódot kifogásolta, amely során megfélemlítette és megalázta a dolgozókat, becsmérelte őket az Otthon lakói előtt. A vezetői bánásmód hatással volt az ott dolgozók munkavégzésére, így az ellátottak gondozására is. Egy további beadványban a panaszos sérelmezte, hogy egy ellátottat kiabálás és dulakodás közben rángatott be az Otthonba egy civil ruhás férfi és egy fehér köpenyes nő. Az idős férfi láthatóan kiabált és ellenkezett.

[4] Lásd az alapvető jogok biztosának AJB-2015/2014. számú jelentését.

A Pest Megyei Kormányhivatal Szociális és Gyámhivatala (a továbbiakban: Gyámhivatal) 2014. május 12-én helyszíni ellenőrzést tartott az Otthonban. A gyámhivatali vizsgálat megállapította, hogy az elhelyezés nagyon zsúfolt, a nyílászárók elhasználódtak, az akadálymentesítés csak részben biztosított. Az Otthonban hiányosak voltak a személyi tisztálkodás feltételei, az „A" épületben nem volt megfelelő számú mellékhelyiség és a zuhanyzók száma sem volt elegendő.

A Gyámhivatal a panaszkezeléssel kapcsolatban megállapította, hogy az új ellátottjogi képviselő még nem tett látogatást az Otthonban. Az intézményvezetőnek tett ellátotti kifogások jellemzően az étellel és elhelyezéssel voltak kapcsolatosak. A súlyosabb panaszokat átadófüzetben rögzítették. Az intézményvezető elmondása szerint a főnővér leváltása, a dolgozók munkájának fokozottabb ellenőrzése és a szakmai munka újraszabályozása konfliktusokat eredményezett.

Az SZGYF főigazgatója soron kívüli belső ellenőrzést rendelt el az ellátottak leveleiben megfogalmazott panaszok (élelmezés, ellátotti pénzeszközök kezelése) kivizsgálására. Az élelmezéssel kapcsolatban hiányosságot tárt fel a vizsgálat. A konyha működése nem felelt meg maradéktalanul az élelmiszerbiztonsági – HACCP – előírásoknak, a hozzá tartozó dokumentációt nem vezették naprakészen, az élelmezésvezető nem ellenőrizte az étkeztetést és a tálalást.

Az Otthon rendelkezett letétkezelési szabályzattal, azonban nem vezették naprakészen a letét-elszámolási íveket. A nyilvántartások hiányosak és kaotikusak voltak, így például az egyik újonnan felvett ellátott nagyobb összegű készpénzét nem vezették fel a letéti kartonra, és azt a pénztárba sem bevételezték.

Ezen összegek felhasználását bizonylatolás nélkül, mindössze feljegyzésekkel dokumentálta a szociális nővér. Az intézményvezető csak 2014 májusában rendelte el, hogy a költőpénzt személyre szabva kell kezelni, a pénzmozgást kartonon kell vezetni, az ellátottakkal és a hozzátartozókkal pedig egyeztetni kell.

A szúrópróba szerűen ellenőrzött bizonylatok alapján feltételezhető volt, hogy a korábbi években is szabálytalanul kezelték a pénzeszközöket, ezért a Pest Megyei Rendőrkapitányság ismeretlen tettes ellen nyomozást indított.

Az Otthon nem megfelelő működését orvosolandó a főigazgató intézkedett az intézményvezető felmentéséről és új intézményvezető megbízásáról.

Az alapvető jogok biztosa 2014. évi vizsgálatának időpontjában 75 személy, köztük 29 demens ellátott élt az Otthonban. A vizsgálat rámutatott, hogy az akkori működési forma nem volt alkalmas arra, hogy az Otthon a jogszabályban meghatározott követelményeknek eleget tegyen. A Gyámhivatal végzésben szólította fel a fenntartót a hiányosságok pótlására, azonban az alapvető jogok biztosa jelentésének[5] elkészültéig még nem került sor erre. A vizsgálat a tárgyi feltételek, akadálymentesítés tekintetében is súlyos hiányosságokat tárt fel és megállapította, hogy az Otthon az akkori formájában 45 ellátott elhelyezésére lett volna alkalmas. Az alapvető jogok biztosa az emberi méltósághoz való joggal összefüggő visszásságot állapított meg az ellátottak elhelyezési körülményeit illetően.

Az alapvető jogok biztosának korábbi vizsgálata aggályosnak találta, hogy az ellátottjogi képviselő személye és elérhetősége mind az intézményvezető, mind az ellátottak számára ismeretlen volt, ami a jogbiztonság követelményével és az ellátottak emberi méltósághoz való jogával összefüggő visszásságot okozott.

Az alapvető jogok biztosa felkérte az SZGYF főigazgatóját, hogy intézkedjen az Otthonban élők jogszabályi követelményeknek megfelelő elhelyezési körülményeinek biztosításáról; továbbá segítse elő az intézményi munka zavartalan és az elvárt szakmai színvonalon történő ellátását. Az alapvető jogok biztosa felkérte az intézményvezetőt, haladéktalanul gondoskodjon arról, hogy az ellátottak megismerhessék az ellátottjogi képviselő elérhetőségeit.[6]

[5] AJB-2015/2014.

[6] Lásd az AJB-2015/2014. számú jelentést.

### 2.2. Fenntartói vizsgálat

Az SZGYF *fenntartói vizsgálatot*[7] tartott az Otthonban 2015. szeptember 7-10. között, mivel dolgozói panaszbejelentések érkeztek a fenntartóhoz az Otthon vezetésével és működésével kapcsolatban. Az SZGYF a panaszokban foglaltakat oly módon vizsgálta, hogy interjúkat készített az Otthon lakóival és dolgozóival, megvizsgálta releváns iratokat, továbbá ellenőrizte az intézmény pénzügyi tevékenységét és az ápolási-gondozási feladatok ellátását.

A fenntartói vizsgálat megállapította, hogy az Otthon tárgyi feltételei nem felelnek meg az SzCsM rendeletben foglaltaknak.[8] Az ápolói-gondozói tevékenység során olyan hiányosságokat tapasztalt, amelyeket a szakszemélyzet mulasztásai okoztak. Az Otthonban feszült volt a légkör, ami az intézményvezető és az intézményvezető ápoló szembenállásának, illetve az ellentétes vezetői döntések eredménye volt. Ez a légkör hátrányosan befolyásolta a munkavégzést és hatással volt a lakók ellátására. A nyilvántartásokat hiányosan vezették, az iratok tartalma csak részben felelt meg a jogszabályi előírásoknak.

A fenntartó javasolta egy további vizsgálat elrendelését, valamint a humán erőforrás vizsgálatát. Intézkedési tervben jelölte meg az elvégzendő feladatokat és határidőket. Az SZGYF álláspontja szerint az Otthonban folyamatos irányítás és utóellenőrzés szükséges.

## 3. Tényállás és megállapítások

### 3.1. Elhelyezési körülmények

#### Ellátottak létszáma, fenntartás, férőhelyek

A látogatás idején az Otthonban 48 (19 férfi, 29 nő) ellátott tartózkodott, akik közül 23 személy gondnokság alatt állt. Az ellátottak korcsoport szerinti megoszlása: 19-69 év között 19, 70 évnél idősebb 29 személy volt. Az NMM a látogatás során 21 ellátottal és a személyi állomány 11 tagjával készített interjút. Azon ellátottak esetén, akik életkoruk vagy egészségi állapotuk miatt képtelenek voltak beszámolni az elhelyezéssel összefüggő tapasztalataikról, a látogatócsoport az elhelyezési körülményeket vizsgálta. A látogatás során az NMM az Otthonban található mind a 48 db fogvatartási helyet megtekintette. Az Otthon 2016. december 31. napjáig érvényes működési engedéllyel rendelkezik. A határozat szerint az ellátottak jogszabályban meghatározott érdekeinek védelmében a fenntartó – az Otthon jogszerű működésének helyreállításáig – *újabb ellátottat nem vehet fel, az ellátottak számát az engedélyezett férőhelyeknek megfelelően 45 főre kell csökkenteni.*

#### Lakószobák, bekerülés, a lakótársak megválasztása

Az „A" épületben 6 lakószoba található, amelyekből 1 db 2 ágyas, 2 db 4 ágyas, 1 db 5 ágyas és 2 db 6 ágyas; ezekben összesen 27 ellátott tartózkodott. A „B" épületben 6 lakószoba van, ezekből 3 db 3 ágyas és 3 db 4 ágyas, így összesen 21 ellátott volt elhelyezve. Az „A" épületbe a demens, szorosabb megfigyelést igénylő ellátottakat helyezik, a „B" épületben a járóképes, állandó felügyeletet nem igénylő személyek laknak. Az ellátottak elhelyezését elsősorban az határozza meg, hogy járó- vagy fekvőbetegként kerülnek-e az Otthonba. Bekerüléskor – amennyiben lehetséges – megkérdezik, hogy az ellátott kivel szeretne együtt lakni. Amennyiben valaki később jelzi (vagy az ápolók észreveszik), hogy a szobatársával nem érzi jól magát, lehetőség szerint másik szobába helyezik. A házirend szerint az intézményi jogviszony (elhelyezés) az igénylő vagy a törvényes képviselő kérelme alapján jöhet létre, amelyet megelőz az előzetes gondozási szükséglet vizsgálata. A lakók között volt olyan, akit hozzátartozói helyeztek el az Otthonban, és volt olyan is, aki saját elhatározása alapján költözött be. Az egyik ellátott a beköltözés előtt több idősek otthonát is megtekintett, végül azért esett a választása az Otthonra, mert elmondása szerint itt ismerősökre lelt. Egy másik lakó úgy vélte, hogy az Otthonban jobb ellátást kaphat, mintha a családjával maradna. Néhányan megbékéltek a helyzetükkel, de olyan ellátottak is voltak, akik elvágytak az Otthonból.

---

[7] Az NMM látogatásakor az SZGYF az NMM rendelkezésére bocsátotta a vizsgálati jelentést.

[8] Lásd különösen az SzCsM rendelet 41. § (4) bekezdését, 42. §-át, 44. § (1) bekezdését, 46. §-át, 50. § (1)-(2) bekezdését, 51. § (2) bekezdését, 54. § (1)-(5) bekezdését.

A látogatáskor az egy ellátottra eső átlagos lakóterület nagysága az „A" épületben 6,22 $m^2$, a „B" épületben 8,17 $m^2$, az egész intézményt tekintve 7,19 $m^2$ volt. Az SzCsM rendelet 41. § (4) bekezdés a) pontja értelmében a bentlakásos intézmény akkor alkalmas gondozási feladatok ellátására, ha a lakószobában *egy ellátottra legalább hat négyzetméternyi lakóterület* jut. Az SzCsM rendelet 42. § (1) bekezdése szerint ha a rendelet másként nem rendelkezik, *a bentlakásos intézményi lakószobában legfeljebb négy személy helyezhető el. Négynél több* személyt egy lakószobában *csak kivételesen indokolt esetben*, valamint soron kívüli elhelyezésre vonatkozó igény esetén lehet elhelyezni, figyelemmel a Szoctv. 92/K. § (5) bekezdésében megállapított korlátra. Bár megállapítható, hogy az Otthonban az összes ellátott átlagában biztosított az egy ellátottra jutó 6 négyzetméternyi lakóterület, azonban az „A" épület egyes szobái tekintetében nem teljesül a jogszabályi előírás sem az egy szobában elhelyezett ellátottak számára, sem az egy főre jutó lakóterület vonatkozásában.

| | **szoba száma** | **alapterület ($m^2$)** | **elhelyezettek száma (fő)** | **lakóterület ($m^2$/fő)** |
|---|---|---|---|---|
| **„A" épület** | 2. | 11 | 2 | 5,5 |
| | 4. | 31,5 | 6 | 5,25 |
| | 5. | 34,65 | 6 | 5,77 |
| | 6. | 25,9 | 4 | 6,47 |
| | 7. | 38,5 | 4 | 9,62 |
| | 8. | 23,5 | 5 | 4,7 |
| | | | | |
| **„B" épület** | 1. | 31,7 | 4 | 7,92 |
| | 2. | 25 | 4 | 6,25 |
| | 3. | 26,7 | 4 | 6,67 |
| | 4. | 24,5 | 3 | 8,16 |
| | 5. | 24,6 | 3 | 8,2 |
| | 6. | 35,4 | 3 | 11,8 |
| | | | | |
| **Összesen** | | | **48 fő** | |

1. táblázat: az Otthonban található szobák és az ellátottak száma, valamint az egy főre eső lakóterület nagysága

*A Pest Megyei Kormányhivatal Szociális és Gyámhivatala* határozatában[9] *az Otthon korábbi 75 férőhelyét 45 főre csökkentette,* hogy az intézmény – az SzCsM rendelet 41. § (4) bekezdésében foglalt feltételeknek megfelelően – alkalmas legyen a gondozási feladatok ellátására. Tekintettel arra, hogy az épület jelenlegi állapota alapján nem alakítható át úgy, hogy megfeleljen az SzCsM rendelet hivatkozott rendelkezéseinek, csak egy új intézmény megépítése révén lehetne biztosítani a megfelelő elhelyezési körülményeket. Az ingatlanon a földterület adott egy új épület létesítéséhez, azonban az építési munkálatok fedezete hiányzik. A Gyámhivatal rámutatott, hogy már több éve zsúfoltság tapasztalható az Otthonban, amit a fenntartó úgy próbált orvosolni, hogy a sződligeti Viktor Speciális Otthon váci telephelyén felszabaduló üres férőhelyekre helyezi át a péceli intézmény ellátottjait.

Az intézményvezető elmondta, hogy az ellátottak elhelyezése két- vagy háromágyas szobákban lenne ideális, azonban az épület jelenlegi szerkezeti adottságai nem teszik lehetővé ilyen szobák kialakítását. A zsúfolt szobákban az ellátottak személyes élettere sérül a lecsökkent lakóterület miatt, a pihenés feltételei nem biztosíthatók. A gyámhivatali férőhely-csökkentéssel kapcsolatos intézkedés nyomán az ellátottak elhelyezési körülményei javultak, azonban a lakóterületre vonatkozó jogszabályi feltételek még így sem teljesülnek maradéktalanul.

*Az NMM megállapítja, hogy a férőhelyek csökkentésével az AJB-2015/2014. számú jelentésben – a jogszabályi követelményeknek megfelelő elhelyezési körülmények biztosításával összefüggésben – megállapított visszásság részben orvoslásra került.*

[9] Ügyiratszám: PEC/001/273-3/2015.

**Az ingatlan állapota, akadálymentesítés**

A lakószobák általános állapotát az elhasználódás jellemzi. Az épület falai salétromosak, penészesek voltak, a padlóburkolat több helyen hiányzott és már a nyílászárók cseréje is indokolt lenne. A fenntartói vizsgálat megállapította, hogy a főépület felújításra szorul. Az NMM helyszíni látogatásakor festési munkálatok folytak. A Gyámhivatal határozatában megállapította, hogy az „A" épületben nincs megfelelő számú mellékhelyiség és zuhanyzók száma sem elegendő. A mellékhelyiségek és zuhanyzók számát – átmenetileg – csökkentette az is, hogy az NMM látogatásakor a „B" épület emeleti vizesblokkjait le kellett zárni, mivel a víz elárasztotta az alsó szintet. Az Otthonban továbbra is hiányosak az akadálymentesítés feltételei. Csak a „B" épületben szereltek fel kapaszkodókat, mozgáskorlátozottak számára is használható vizesblokk kizárólag a mozgássérültek részére kialakított részben, a „B" épületben található. Az „A" épületben küszöbök vannak, míg a „B" épületben már nincsenek. Lift hiányában a „B" épület emeleti részére nem biztosított az akadálymentes feljutás.

Az épület a főbejárat felől nehezen közelíthető meg kerekesszékesek számára, a rámpa előtti járdaszakasz úthibái jelentősen megnehezítik a közlekedést. A gazdasági bejárat felől egyáltalán nem lehetséges az Otthon akadálymentes megközelítése. Egy kerekesszékes ellátott elmondta, hogy az épület feljárója göröngyös és úthibákkal teli, ezért csak úgy tud lemenni a rámpán, ha a kerekesszék hátsó kerekével közelíti meg azt. Egy másik ellátott arra panaszkodott, hogy egyrészt a járda egyenetlensége miatt, másrészt azért, mert nem segítenek neki kitolni a kerekesszéket, nem tud kijutni az udvarra. A Gyámhivatali határozat rámutatott, hogy az elvégzendő átalakításokhoz – járdák felújítása, küszöbök eltávolítása, meredek rámpák átépítése – a fenntartó nem rendelkezik a szükséges pénzügyi forrással.

*Az Alkotmánybíróság a 60/1993. (XI. 29.) AB határozatában kifejtette, hogy a szabad mozgáshoz való jog a helyváltoztatáshoz való jog szabadságát jelenti és magában foglalja a járművön vagy járművel és anélkül való helyváltoztatás szabadságát is. Az Otthon akadálymentességének hiányából fakadó mozgáskorlátozás nem az ellátott egészségügyi, illetve fizikai állapotának, hanem az épület szerkezeti adottságainak és az elmulasztott karbantartási, felújítási munkák eredménye, ezért az Alaptörvény II. cikkében meghatározott emberi méltósághoz való joggal összefüggő visszásságot okoz.*[10]

A gyámhivatali határozat szerint az Otthonban nincs lehetőség egy közösségi helyiség kialakítására, így az ellátottak csak az ebédlőben tudnak kényelmesen leülni. A folyosón kialakított tartózkodók mérete a közösségi együttlét céljára nem megfelelő. Az Otthonban nincs olyan helyiség, amely a látogatók fogadására alkalmas lenne. Az Otthon honlapja[11] szerint a közösségi helyiségek vonatkozásában igen szerények az intézmény lehetőségei.

Az SzCsM rendelet 41. § (2) bekezdés f)-g) pontjai alapján a bentlakásos intézményben ki kell alakítani gondozási egységenként legalább húsz négyzetméter alapterületű közösségi együttlétre, továbbá a látogatók fogadására szolgáló helyiséget. A CPT felhívta[12] a figyelmet arra, hogy az ellátottak életkörülményivel kapcsolatos hiányosságok nagy gyorsasággal vezethetnek az embertelen és megalázó bánásmód körébe tartozó helyzetekhez. A testület kifejtette, hogy az ellátottak életkörülményei jelentős mértékben függnek a rendelkezésre álló forrásoktól, azonban felhívta a figyelmet arra, hogy bizonyos alapvető szükségletek kielégítését mindig garantálni kell fogvatartási helyeken. E szükségletek közé tartozik a kielégítő élelmezés, fűtés és ruházkodás, valamint a megfelelő gyógyszerelés.

*Az NMM megállapítja, hogy az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében meghatározott jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, valamint az Alaptörvény III. cikk (1) bekezdésében foglalt embertelen, megalázó bánásmód tilalmával összefüggő visszásságot okoz, hogy az intézmény lakószobáiban az egy ellátottra jutó lakóterület nagysága nem minden esetben éri el a hat négyzetmétert; valamint az a tény, hogy az egyes lakószobákban négynél több ellátottat helyeztek el; végül az, hogy az Otthonban nincsen olyan helyiség, amely alkalmas lenne a közösségi együttlétre és a látogatók fogadására.*

[10] A mozgáskorlátozással kapcsolatban lásd az AJB-1424/2015. számú jelentés 12. és 20. oldalát.
[11] http://www.pmik.hu/index.php/vintezmenyek/szocialis/84-szocialis-intezmenyek/162-idosek-otthona-pecel
[12] CPT/Inf (98) 12 32-33. pont.

**Egészségügyi, pszichológiai ellátás, higiénia**

A háziorvos – aki belgyógyász szakorvos is – heti kétszer 2 órában rendel. A pszichiáter havi egy alkalommal, 4 órában látogat az Otthonba. Amennyiben valamelyik ellátott állapota indokolja, rövid úton konzultálnak a pszichiáterrel. Az ápolók a gyógyszereket az ellátottak szájába adják és megvárják, míg lenyelik azokat. A gyógyszereket szükség szerint porítják. Amennyiben valaki nem veszi be a gyógyszert, az ápoló rögzíti e tényt az ápolási lapon, és azt az ellátottnak alá kell írnia. Az intézményvezető ápoló elmondta, hogy többnyire rá tudják beszélni az ellátottakat, hogy vegyék be a gyógyszert, sosem kell kényszert alkalmazni. A megkérdezett ellátottak közül sokan nem tudták felsorolni, hogy milyen gyógyszereket, milyen betegség miatt kell szedniük. A látogatócsoport találkozott olyan ellátottal is, aki pontosan elmondta, hogy melyik gyógyszert milyen dózisban és mely betegségére szedi. A lakók megerősítették, hogy az orvossal rendszeresen találkoznak.

A faliújságon megtalálható a gyógyszer alaplista. Az alaplistán feltüntetett gyógyszereket az Otthon térítésmentesen biztosítja az ellátottak számára. Az ellátottakról gondozási anamnézist vezetnek, amelyben értékelik az önellátó képességet, az ellátott tudati, érzelmi állapotát, érzékelését, kiválasztását, táplálkozását, megjelenését, életmódját.

Az NMM látogatás idején 14 fő dolgozott ápoló-gondozói munkakörben, váltott és állandó műszakban, napi 8 vagy 12 órában. A nappali műszakban 3-4, az éjszakai műszakban 2 ápoló-gondozó látta el a lakókat. Az Otthonban korábban dolgozott férfi ápoló is, azonban a látogatáskor csak női ápolókat alkalmaztak. Az intézményvezető elmondta, hogy folyamatosan keresnek férfi ápolókat, akik legtöbbször a magasabb munkabér reményében váltottak munkahelyet. Problémát jelent a férfi öltöző kialakítása, valamint munkaszervezési nehézséget okoz az éjszakai műszak beosztása a női ápolók mellé.

Az ellátottakat kétnaponta, felváltva fürdetik. Egyik nap a nőket, másik nap a férfiakat. Egy ellátott elmondta, hogy először a kerekes-székeseket fürdetik meg, utána lehet önállóan használni a fürdőt. Az ellátottak csak kis hányada tud önállóan fürdeni. Az Otthonban csak női ápolók dolgoznak, ők fürdetik a férfi ellátottakat is. Az éjszakás nővérek mosdatják az önállóbb lakókat, a nehezebben mozgó ellátottakat a nappali műszakos nővérek.

A fenntartói jelentés a fürdetési gyakorlattal kapcsolatban rámutatott, hogy az ápolók nem fordítottak kellő figyelmet arra, hogy fürdetés közben a fürdőszobaajtó nyitásánál ne lehessen rálátni az ellátottakra. Míg egy ellátottat fürdettek, egy másik ellátottat készítettek elő a fürdetéshez. A fürdetés e módon történő végrehajtása alkalmas arra, hogy az ellátottakban szégyenérzetet keltsen. Amint az NMM egy pszichoszociális fogyatékossággal és értelmi fogyatékossággal élő személyeket ápoló intézmény vizsgálata során[13] korábban már felhívta a figyelmet arra, az ápoló-gondozó személyzet felvételénél különös figyelmet kell fordítani a nemek kiegyensúlyozott arányára.

*Az NMM megállapítja, hogy a férfi ellátottak női ápoló személyzet általi fürdetése, valamint az a tény, hogy a fürdőszobaajtó nyitásakor más ellátottakra is rá lehet látni, az ellátottak szeméremérzetét sérti és az Alaptörvény III. cikk (1) bekezdésében foglalt megalázó bánásmód tilalmával összefüggő visszásságot okoz.*

A „B" épület emeletén található fürdőszobát és WC-t lezárták, mivel a helyiségekből szivárgó víz eláztatta az alatta lévő szobákat. A fenntartói jelentés megállapította, hogy a földszinti fürdőszobában mindössze egy zuhanytálca biztosítja a fürdési lehetőséget, azonban további zuhanyzásra kiépített vízvezeték kiállás is rendelkezésre áll. A járólap hiányos és balesetveszélyes állapotban volt. A fenntartó megállapította jelentésében, hogy a vizesblokkok hibái miatt a nemenkénti illemhelyek száma nem felel meg a jogszabályi előírásoknak. A „B" épületben egy fürdő és két WC jut 21 ellátott számára.

Az SzCsM rendelet 41. § (4) bekezdés b) pontja értelmében a bentlakásos intézmény akkor alkalmas gondozási feladatok ellátására, ha tíz ellátottra legalább egy fürdőkád vagy zuhanyzó, valamint nemenkénti illemhely jut és biztosított a folyamatos fűtés- és melegvíz-szolgáltatás.

[13] AJB-372/2015. számú jelentés 14. oldal.

*Az Alaptörvény III. cikk (1) bekezdésében meghatározott megalázó bánásmód tilalmával összefüggő visszásságot eredményez az a tény, hogy a rendelkezésre álló illemhelyek száma nem éri el a jogszabályban meghatározott minimumot.* Az ellátottakkal való beszélgetésekből kiderült, hogy a WC-papírt, tusfürdőt az ellátottak maguk vásárolják. Ha elfogy a toalettpapírjuk, a nővérektől kapnak néhányat. Az ápoló-gondozó személyzet is megerősítette, hogy a lakókat akkor látják el szappannal vagy toalettpapírral, ha elfogy nekik. Egy ápoló tudomása szerint hetente vagy kéthetente osztják ki a toalettpapírt és szappant az ellátottak számára. Az SzCsM rendelet 44. § (1) bekezdése értelmében a bentlakásos intézmény az ellátást igénybe vevő részére a Szoctv. 67. § (1) bekezdésében meghatározott teljes körű ellátást biztosítja. A teljes körű ellátás magában foglalja azt, hogy az intézmény az ellátottak rendelkezésére bocsássa a megfelelő mennyiségű toalettpapírt és pelenkát is. A fenntartói vizsgálat is megállapította, hogy az Otthon nem bocsátja az ellátottak rendelkezésére a megfelelő, szükségleteikhez igazodó mennyiségű toalettpapírt és pelenkát. *Az NMM megállapítja, hogy az Alaptörvény III. cikk (1) bekezdésében foglalt megalázó bánásmód tilalmával összefüggő visszásságot okoz az, hogy az intézmény a teljes körű ellátás keretében az ellátottak számára nem biztosítja a megfelelő mennyiségű toalettpapírt és pelenkát.*

A fenntartó megállapította, hogy az ellátottak étkezésére szolgáló helyiségben, a nővérszobában, a dolgozók rendelkezésére álló illemhelyiségben, valamint a 12 lakószobából 5-ben a higiéniás kézmosás vagy kézfertőtlenítés nem lehetséges. Az NMM vizsgálatának időpontjában nem minden mellékhelyiségben volt kitéve szappan, kézfertőtlenítő, törölköző, WC-papír. A személyi állomány több tagja elmondta, hogy azért nem teszik ki ezeket, mivel a demens betegek „mindent megesznek". Az SzCsM rendelet 41. § (2) bekezdés b) pontja értelmében a bentlakásos intézményben ki kell alakítani a személyi tisztálkodásra szolgáló helyiséget. A személyi tisztálkodásra szolgáló helyiséget fel kell szerelni a tisztálkodáshoz alapvetően szükséges eszközökkel, így pl. szappannal, kézfertőtlenítővel, törölközővel, toalettpapírral. *Az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdésében meghatározott testi és lelki egészséghez való joggal összefüggő visszásságot idéz elő az a tény, hogy az ellátottak étkezésére szolgáló helyiségben, a nővérszobában, néhány mellékhelyiségben és a dolgozók rendelkezésére álló illemhelyiségben, valamint több lakószobában nem biztosított a higiéniás kézmosás vagy kézfertőtlenítés lehetősége.*

### 3.2. Az intézményen kívüli és belüli kapcsolatok

Az Otthon lakói bármikor fogadhatnak látogatókat, kivéve a házirendben meghatározott éjszakai műszak idejét (19 és 7 óra között), tekintettel az intézmény zavartalan működésére és a lakók nyugalmának fenntartására. A faliújság szerint a látogatási idő 8-18 óráig tart, azonban igény szerint az intézmény rugalmasan áll a látogatók fogadásához, elősegítve ezzel a kapcsolattartást.

Az ellátottak tarthatnak maguknál mobiltelefont, ami a kapcsolattartás leggyakoribb módja. Az ellátottak elmondták, hogy sokan más formában nem tartják a kapcsolatot hozzátartozóikkal, akik csak ritkán látogatják meg őket. Néhány lakó mondta csak, hogy családja rendszeresen látogatja. Előfordult olyan eset is, hogy az ellátottnak nem volt családja és a külvilággal semmilyen formában nem tartotta a kapcsolatot. A beszélgetések alapján megállapítható, hogy a gondnokok is ritkán látogatják a gondnokoltakat. Az ápolók-gondozók segítenek a levélírásban, szükség esetén beszerzik a borítékot és a bélyeget.

Az ellátottakkal készült interjúk alapján általánosságban elmondható, hogy azok, akik rendszeres kapcsolatot tartanak a külvilággal és családjukkal, elfogadóbbak az élethelyzetükkel kapcsolatban. A vizsgálat idején egy párkapcsolat volt az ellátottak között. Az intézményben nem volt olyan szoba, amely alkalmas lett volna a házas- vagy élettársi együttélésre. 2013-ban egy pár össze akart házasodni. Ők a korábban étkezőként szolgáló szobát kapták meg együttélésre, ahol két ágyat toltak össze. A pár női tagja cselekvőképességet kizáró gondokság alatt állt, később kezdeményezték a gondnokság alá helyezés megszüntetését. A férfi azonban elhunyt, mielőtt a bíróság határozata a gondnokság alá helyezés tárgyában megszületett. A nő ezt követően kiköltözött az Otthonból.

*Az intimszoba hiánya az Alaptörvény II. cikkében meghatározott emberi méltósághoz való joggal, továbbá az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésében biztosított magán- és családi élet tiszteletben tartásához fűződő joggal összefüggő visszásságot okoz.* Az Otthon egyik dolgozója szerint ki lehetne alakítani egy intimszobát, azonban nem feltétlenül minden lakó alkalmas arra, hogy párkapcsolatban éljen. Egy másik dolgozó szerint nincs is szükség az intimszobára, „hisz pelenkások a lakók". Hozzátette, hogy nincs abban semmi kivetnivaló, ha megfogják egymás kezét, azonban a demens betegeknél „van turbékolás", „az ösztönök dolgoznak, nincs gátlás", a nadrágjukhoz nyúlnak, ilyenkor rájuk szól, hogy „ez nem szép, ezt nem szabad". Az említett kijelentések a személyi állomány előítéletes gondolkodásmódjáról árulkodnak, felvetik a kiégésből is fakadható toleranciahiány lehetőségét, amely negatív hatással lehet a lakókkal való bánásmódra. A személyi állomány számára biztosított szupervízió megoldást jelenthet a kiégés megszüntetésre. *Az intézményben dolgozók kijelentései – amelyek a kiégés tüneteire utalnak –veszélyeztetik az Alaptörvény III. cikk (1) bekezdésében foglalt megalázó bánásmód tilalmának érvényesülését.*

### 3.3. Az ellátottak és a személyzet viszonya

A látogatócsoport azt tapasztalta, hogy a személyzet tagjai ellátják az ellátottak körüli legfontosabb teendőket, szeretetteljes és gondoskodó légkör azonban nem tudott az Otthonban kialakulni. A személyi állomány hozzáállását befolyásolja a korábbi konfliktushelyzete a vezetőséggel[14] és az ebből adódó feszült légkör, ami kihat a gondozók és az ellátottak viszonyára is. A személyzet tagjain jelentkező kiégés jelei szintén hozzájárulnak ahhoz, hogy a sokszor nem saját elhatározásukból az Otthonban élő ellátottak nem kapják meg a testi és lelki szükségleteiknek megfelelő gondoskodást.

Egy női ellátott elmondta, nehezen viseli, hogy az Otthonban kell élnie. Állítása szerint a nővérek gorombán viselkednek, nem kedvesek az ellátottakkal és előfordult olyan eset is, hogy egyiküket megbüntették. Úgy vélte, hogy a nővéreknek nincs idejük az ellátottakra. Egy másik lakó elmondása szerint egyszer őt is bezárták. A történtekről nem kívánt beszélni, nem emlékezett pontosan a részletekre. Sem a nővérek, sem az ellátottak nem szidalmazzák vagy bántják egymást egy másik bentlakó véleménye szerint. Egy férfi ellátott arról számolt be, hogy több Pest megyében található idősek otthonát is megnézett, végül ez tetszett neki, itt ismerősökre lelt. Meg volt elégedve a lakótársakkal és az Otthonban dolgozókkal is, nem tapasztalható veszekedés a szobájukban. Egy női ellátott elmondta, hogy szerinte jobb az Otthonban, mint ha a családjával lenne otthon. Egy idős hölgy maga akart beköltözni az Otthonba, meg van elégedve a helyzetével és az itt dolgozókkal is. Egy másik női ellátott elmondta, hogy saját beleegyezésével került az Otthonba, megbékélt a sorsával. Több otthont is megtekintett és itt jónak találta a feltételeket. Veszekedés néha előfordul – főként a demensek között –, de nem ez a jellemző. Egy idős férfi ellátott arra panaszkodott, hogy ugyan rövidebb ideje – egy éve – van az Otthonban, de nem érzi jól magát. „Nem mehet ki az ember, olyan, mint ha rab lennék." – tette hozzá. Vett egy kerekesszéket, de elmondása szerint még annyi segítséget sem kap, hogy kitolják az udvarra. Egy női ellátott arról számolt be, hogy a nővérek roppant elfoglaltak, szinte nincs is velük kapcsolata, rossz bánásmódról nem volt tudomása. Az egyik szobában lévő férfi ellátottak elmondták, hogy a személyzet tagjai nagyon kedvesek velük, de néha előfordul az is – mint bárki mással –, hogy ingerültek lesznek. Egy férfi lakó szerint az itt dolgozókkal jó a kapcsolata, megfelelően ellátják a munkájukat, de hozzátette, hogy több dolgozónak van egymással nézeteltérése.

Az egyik ápoló elmondta, hogy veszekedések néha előfordulnak a lakók között, a nővérek és az ellátottak kapcsolata általában jó. Álláspontja szerint néha azért nem tűnik így, mert van néhány nagyothalló ellátott, és emiatt hangosabban kell nekik szólni. Egy nővér kifejtette, hogy a lakók nagy része demenciával küzd, előfordult, hogy a személyzetet is bántalmazták, kővel dobálták, valamint volt olyan eset is, hogy az egyik ellátott megharapott egy nővért. Egy másik ápolónő is megerősítette, hogy többször előfordult már olyan eset, hogy az ellátottak sérülést okoztak a személyzet tagjának.

[14] A vezetőség és a személyi állomány viszonyát részletesen lásd a 3.8. pontban.

*Az NMM megállapítja, amint az ellátottak jelentős hányada is megerősítette, hogy az ápoló-gondozó személyzet hozzáállása az ellátottak felé sokszor kifogásolható volt, az ellátottak nem minden esetben az állapotuknak és szükségleteiknek megfelelő gondoskodást kapták, az Otthonban elfogadó légkör nem tudott kialakulni, ami az Alaptörvény II. cikkében meghatározott emberi méltósághoz való joggal, valamint az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdésében biztosított testi és lelki egészséghez fűződő joggal összefüggő visszásság veszélyét jelenti.*

### 3.4. Foglalkoztatás, szabadidős programok, terápiás munka

A foglalkoztató és mentálhigiénikus munkatárs a szakképzettsége szerint szociális munkás, aki három éve dolgozik az Otthonban. Éves terv alapján végzi a munkáját, amelyet az igazgató hagy jóvá. Jelenleg egyszerre 3-4 ellátottat tud foglalkoztatni. A foglalkozásokat a társalgóban kellene tartani, de – mint mondta – az ellátottak jobban szeretik, ha a szobájukban keresi fel őket. Az egyéni foglalkoztatás következménye, hogy a tevékenységhez nem tud bárki csatlakozni, nem jelent motivációt a részvételre egy lelkesen tevékenykedő kis csapat „kézműveskedése", játéka, beszélgetése a kevésbé érdeklődök számára.

Csoportfoglalkoztatások keretében a mentálhigiénikus beszélgetéseket vezet, amelyek során aktuális témákat dolgoznak fel (például ünnepek, személyes élmények). Az ellátottaknak felolvasásokat tart, filmvetítést és kézműves foglalkozásokat szervez. A demenciában szenvedő betegeknek memória és logikai játékokat és olyan gyakorlatokat talál ki, amelyek fejlesztik a finommotorikát, így például színeznek, festenek. E játékokat a nem demens betegek is kedvelik, akik emellett kártyáznak és más társasjátékokkal játszanak. A foglalkoztató heti rendszerességgel próbál külső programot is szervezni – erre általában pénteken van lehetőség –, egyszerre 4-5 ellátottat tud elvinni, de 2-3 fő az ideális, hogy mindenkivel tudjon megfelelően foglalkozni. Amíg az ellátottak létszáma 75 volt, úgy vélte a foglalkoztató, hogy egy ember kevés volt a foglalkoztatással kapcsolatos feladatok ellátásához. Az ellátottak létszámának csökkentésével, illetve korlátozásával javult a helyzet. Ezzel együtt elképzelhetőnek tartotta, hogy egy további foglalkoztatói státusz biztosításával növelhető lenne az ellátottakra fordítható idő.

Az SzCsM rendelet 2. melléklet 2. A) pontja 100 férőhelyig – ajánlásként – heti 4 órában jelöli meg a mozgásterapeuta létszámnormáját. *Az ellátottak fizikai állapotának fenntartását, esetleges rehabilitációját nagy mértékben elősegítheti egy mozgásterapeuta alkalmazása, ezért azt az NMM megfontolásra ajánlja.*

Az ellátottak többsége arról számolt be, hogy unatkoznak, nem szerveznek számukra programokat, napközben csak TV-t néznek, olvasnak, cigarettáznak, kávéznak, aki tud, kimegy sétálni az udvarra. Ha van is valamilyen elfoglaltság, azt csak rendszertelenül és ritkán tartják meg. A foglalkozások rendszerességével kapcsolatban nem érkeztek adekvát válaszok: egyes ellátottak szerint hetente-kéthetente, míg mások szerint csak havonta vannak foglalkozások. Az ellátottak elmondták azt is, hogy csak ritkán tudnak kimenni az Otthonból, akkor is csak egy rövid séta erejéig. Voltak ellátottak is, akik elismerően méltatták a kreatív foglalkozásokat és a foglalkoztató személyét. A helyszíni látogatás idején a foglalkoztató két ellátottal karácsonyi díszeket készített. Több szobát is a lakók által készített apróbb tárgyak, kézimunkák díszítettek. Feltűnően kevés azonban a lakók korábbi családi életére utaló fényképek vagy személyes emléktárgyaknak a száma.

Az igazgató elmondta, hogy nyitott intézmény lévén az ellátottak – amennyiben állapotuk megengedi – bármikor szabadon elhagyhatják az Otthont. Minden esetben kérik a lakóktól, jelezzék a személyzetnek, hogy hová mennek. Ha gondozóval mennek ki az ellátottak, nem szükséges eltávozási engedély. Egyéb esetekben az eltávozási engedélyben – amit az igazgató és az intézményvezető ápoló ír alá – meg kell jelölni, hogy hová, kivel és meddig távozik az ellátott. A házirend szerint kimenő korlátozást csak különösen indokolt esetben a hozzátartozó és az intézmény orvosa véleményének kikérése után rendelhet el az igazgató.

Az ellátottakkal történő beszélgetésekből az derült ki, hogy csak nagyon kevesen hagyhatják el önállóan az intézményt.

A fenntartói vizsgálat szerint azok az ellátottak, akik nem képesek egyedül elhagyni az Otthont, korábban heti egy alkalommal, mozgóárustól tudtak vásárolni. A rendelést előzetesen kellett leadni, majd ez alapján kiszállították az árukat. A lakók elmondták, hogy rendkívül magasnak tartották a „mozgó büfés" árait. Az NMM vizsgálatának időpontjában már megszűnt a mozgóárustól történő vásárlás lehetősége. Az ellátottak a közelben található boltba kísérővel tudnak kimenni, azonban az Otthon kísérőt nem mindig tud biztosítani.

*Azzal, hogy az Otthon nem tud kísérőt biztosítani az erre rászoruló ellátottak számára az Intézmény elhagyásához, az ellátottakat megfosztja az utcán történő séta és bevásárlás, a szükségleti cikkek beszerzésének lehetőségétől. Az Alkotmánybíróság a 64/1991. (XII. 17.) AB határozatában hangsúlyozta, hogy az államnak az alapvető jogok tiszteletben tartására és védelmére vonatkozó kötelezettsége magában foglalja azt is, hogy az alapvető jogok érvényesüléséhez szükséges feltételekről is gondoskodni kell. Az Otthon elhagyásához nyújtott támogatás hiánya az Alaptörvény XXVII. cikkében biztosított szabad mozgáshoz és a tartózkodási hely szabad megválasztásához fűződő joggal összefüggő visszásságot okoz.*

Az SzCsM rendelet 54. § (1) bekezdésének c) pontja értelmében a bentlakásos intézmény biztosítja a szabadidő kulturált eltöltésének feltételeit, valamint az SzCsM rendelet 54. § (2) bekezdése szerint az intézménynek mindent meg kell tennie az ellátást igénybe vevő testi-lelki aktivitása fenntartásának, megőrzésének érdekében. Az SzCsM rendelet 54. § (3) bekezdése alapján az ellátást igénybe vevő korának, egészségi állapotának, képességeinek és egyéni adottságainak figyelembevételével szükséges szervezni az aktivitást segítő fizikai tevékenységeket (pl. séta, fekvőbetegek levegőztetése), a szellemi és szórakoztató tevékenységeket (pl. olvasás, társasjáték, zenehallgatás), valamint a kulturális tevékenységeket (pl. ünnepségek, kirándulások, rendezvények). *A fenntartói jelentés megállapította* – az ellátottakkal készült beszélgetések alapján –, *hogy rendkívül kevés program vagy foglalkozás színesíti a lakók életét.* Átlagosan havi egy alkalommal van az Otthonon kívüli program. A fenntartói ellenőrzés időpontjában az ellátottak olvastak, rajzoltak, televíziót néztek, a többség – egyéb elfoglaltság hiányában – ült vagy feküdt. E tények alapján a fenntartó a mentálhigiénés programok elégtelenségét állapította meg, amely sérti az SzCsM rendelet vonatkozó rendelkezéseit. Az egyik ellátott terápiás munka keretében alkalomszerűen portásként dolgozik: feljegyzi az Otthonba érkező és onnan távozó emberek nevét az időponttal együtt. A személyi állomány egyik tagja kifejtette, hogy az ellátottak az Otthonon belül is tudnak dolgozni, például kerti munkát végeznek, ágyneműt, ruhát hajtogatnak, azonban összességében csak nagyon kevesen képesek élni a munka jótékony hatásával.

Az NMM álláspontja szerint a napirendbe iktatott rendszeres foglalkoztatás hozzájárulhatna az időskori elbutulás, a szellemi leépülés lassításához. A személyes emléktárgyak és a foglalkoztatás hiánya nemcsak a demencia előrehaladásának ütemét gyorsítja, hanem depresszív hatású is. A depresszió fokozódása pedig továbbcsökkenti a közös tevékenységekben való részvétel motivációját, így nem tud kellően érvényesülni a foglalkozások preventív hatása.

*A fentiek alapján az NMM megállapítja, hogy az ellátottak számára biztosított foglalkozások kevés száma, továbbá a kulturális és fizikai tevékenységek hiánya veszélyezteti az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdésében meghatározott testi és lelki egészséghez fűződő jog érvényesülését.*

### 3.5. Élelmezés

Az Otthon reggeli, tízórai, ebéd, uzsonna és vacsora formájában napi ötszöri étkezést biztosít az ellátottaknak, amelyet helyben, az intézmény saját főzőkonyhájában készítenek el. A konyhán két szakács és két konyhalány dolgozik. A fenntartói vizsgálat kifogásolta, hogy a heti étlap nem tartalmazza a diétás étkeztetés menüsorát. Az intézményvezető a látogatócsoport rendelkezésére bocsátotta a normál étlap mellett a cukor- és epebetegek számára készült menüsorokat is, amiből megállapítható volt, hogy a fenntartó által kifogásolt fenti hiányosságot időközben orvosolták. Az étlapok a faliújságon is olvashatók voltak. Ezzel szemben az étlapokon nincs feltüntetve az ételek energiatartalma, bár a normál étlapon az egyes ételek tápanyagtartalmát feltüntették[15].

[15] A só- és cukortartalom grammban olvasható, azonban a kcal érték üresen maradt.

Az étlapot az élelmezésvezető állítja össze, aki a 70 év felettiekre vonatkozó élelmezési normát használja valamennyi ellátottra vonatkozóan. A 70 év felettiekre jutó térítési díj 632 Ft/nap, a 60 év alattiaknak 680 Ft/nap lenne. A vonatkozó EMMI rendelet 3. melléklete értelmében a 70. évtől a napi energiaszükséglet egész napos étkeztetés esetén 2000-2400 kcal/nap/fő. Az Otthonban bevezetés alatt áll egy olyan számítógépes statisztikai program, amely összeállítja az étrendeket az ételek energiatartalma alapján. Az élelmezésvezető elmondta, hogy tapasztalata szerint más intézményekben fokozatosan történt az átállás az EMMI rendelet előírásai szerinti új ízvilágra, míg az Otthonban átmenet nélkül kellett átállni, ezért a lakók elégedetlenek lehetnek az ételek miatt.

Az ellátottak naponta kapnak tejterméket, zöldséget és gyümölcsöt. Az ebéd levesből és főételből áll, vagyis napi egy alkalommal biztosított a meleg étel. Az étkezésekhez teljes kiőrlésű kenyeret adnak és az ételek elkészítése során édesítőszert használnak.

Az intézményvezető ápoló elmondta, hogy hőségriadó esetén különösen figyelnek a lakók hidratációjára, ilyenkor hűtött vizet és limonádét szolgálnak fel.

Az Otthon lakói eltérően vélekedtek az étel mennyiségéről és minőségéről: az ellátottak egy része jónak tartotta az ételt („finom és elég"), mások szerint „megfelelő", míg néhány ellátott szerint „kevés és ízetlen" az étel. A látogatócsoport tagjai az ellátottak számára biztosított meleg ebédet fogyasztották el, amelyet minőségileg és mennyiségileg is megfelelőnek ítéltek meg.

*Az ellátottak számára a koruknak és állapotuknak megfelelő mennyiségű és minőségű élelem biztosítása – és ellenőrizhetősége – érdekében az NMM javasolja, hogy az ételek energiatartalma az étlapokon feltüntetésre kerüljön. Az étkezéssel kapcsolatban az NMM alapvető joggal összefüggő visszásságra utaló körülményt nem észlelt.*

### 3.6. Panaszmechanizmus, érdekképviselet

Az Otthon házirendje és SZMSZ-e rendelkezik az ellátottak érdekvédelméről, így a panaszjogról és az érdekképviseleti fórum működéséről. A házirend értelmében az ellátott, törvényes képviselője vagy hozzátartozója, valamint az ellátott jogait és érdekeit képviselő társadalmi szervezet panasszal élhet az Otthon igazgatójánál vagy az érdekképviseleti fórumnál (a továbbiakban: ÉF). A lakó, törvényes képviselője és hozzátartozója panasszal élhet az Otthon vezetőjénél vagy az ÉF-nél az intézményi jogviszony megsértése, a lakó jogainak, kapcsolattartásának sérelme, továbbá az intézmény dolgozóinak szakmai titoktartási és vagyonvédelmi kötelezettségének megszegése esetén, illetve az ellátás körülményeit érintő kifogások orvoslása érdekében. Az ÉF tagjait 5 éves időtartamra választják. Az ÉF dönt az elé terjesztett panaszokról, szükség esetén intézkedést kezdeményezhet az Otthon igazgatójánál, a fenntartónál és más, hatáskörrel rendelkező szervnél. A panasz kivizsgálására jogosult köteles 15 napon belül értesíteni a panasztevőt a panasz kivizsgálásának eredményéről. Az ÉF elnöke gondoskodik az ülések összehívásáról (évente legalább két alkalommal kötelező), a tagok és az érintett személyek értesítéséről. Az ÉF üléseiről jegyzőkönyvet kell készíteni. Az ÉF működésének részletes szabályait az Otthon házirendjének 2. számú melléklete tartalmazza.

Az ÉF öt tagjának névsora a faliújságon olvasható. Az ÉF két tagja az ellátottak közül kerül ki, a dolgozók, a hozzátartozók és a fenntartó is egy-egy taggal képviseltetik magukat. Az egyik ellátott szerint az ÉF csak akkor ül össze, ha az ellátottjogi képviselő is jelen van, aki általában félévente látogat az Otthonba. A lakók elmondása szerint a fenntartó képviselőjével még nem találkoztak.

Több faliújságon is jól olvasható az ellátottjogi képviselő neve és elérhetősége. *Az NMM megállapítja, hogy az AJB-2015/2014. számú jelentésben feltárt – az ellátottjogi képviselő elérhetőségeivel összefüggő – visszásság időközben megszűnt.*

Az ellátottak közül többen elmondták, hogy a felmerülő problémákkal az intézményvezető ápolóhoz vagy az intézményvezetőhöz is fordulhatnak. Az ÉF-ről néhány lakónak volt tudomása és tisztában is voltak a működésével, míg mások csak kevéssé ismerték vagy egyáltalán nem hallottak az ÉF létezéséről.

Az NMM rendelkezésére bocsátott ÉF jegyzőkönyv 2014 novemberében készült. A jegyzőkönyv szerint az ellátottjogi képviselő elmondta, hogy az érdekképviseleten keresztül az ÉF tagjai tartják a kapcsolatot a lakók és a vezetőség között, ők továbbítják a lakók kéréseit, panaszait. A jegyzőkönyv az ellátottak által jelzett alábbi panaszokat rögzíti: ki kell alakítani egy külső dohányzóhelyet, mert az ellátottak csak az udvaron, nem megfelelő körülmények között tudnak dohányozni; nincs elegendő mennyiségben WC-papír, szappan, ásványvíz, édesség. A jegyzőkönyv tanúsága szerint az Otthon képviselője kifejtette, hogy a külső dohányzóhely kialakítása folyamatban van; az édesség, ásványvíz nem képezi az alapellátás részét, ezt az ellátottaknak maguknak kell megvenniük. A WC-papír és a szappan valóban jár a lakóknak, de csak az előírt mennyiségben. Az ülésen a kapcsolattartás lehetséges formáiról is szó volt. Az ellátottjogi képviselő felvetésére, hogy a hozzátartozók miként látogatják a lakókat, és az ellátottak hogyan tarthatják a kapcsolatot családjukkal, az egyik ellátott elmondta, hogy a nővérszobában van mobiltelefon, amit a nővér a lakó ágyához visz, ha a hozzátartozója keresi őt. A lakó is felhívhatja az intézményi mobiltelefonon is a hozzátartozóját, és több ellátottnak saját telefonja is van. A hozzátartozók fogadása megoldható a közös társalgókban, egy elkülönített társalgóhely kialakítása folyamatban volt. Az NMM vizsgálatakor panaszláda nem volt kihelyezve és senki sem tett említést arról, hogy anonim módon, helyben is elő tudnák terjeszteni a sérelmeiket.

*Az érdemi, megfelelően működő ÉF alapvető jelentőséggel bír a rossz bánásmód megelőzésével kapcsolatban. Amennyiben az ÉF rendszertelenül működik, vagy a lakók nem rendelkeznek kellő ismerettel annak működéséről, és a panaszmechanizmus más módon sem kellően hatékony, veszélyezteti az Alaptörvény III. cikk (1) bekezdésében meghatározott embertelen, megalázó bánásmód tilalmának érvényesülését, továbbá az Alaptörvény XXV. cikkében biztosított, panaszhoz fűződő joggal összefüggő visszásság közvetlen veszélyét eredményezi.*

A külső dohányzóhely kialakításával kapcsolatban az NMM felhívja a figyelmet a nemdohányzók védelméről és a dohánytermékek fogyasztásának, forgalmazásának egyes szabályairól szóló 1999. évi XLII. törvény (a továbbiakban: a nemdohányzók védelméről szóló törvény) preambulumára. A nemdohányzók védelméről szóló törvény szerint a dohányfüst minden esetben mérgező, annak biztonságos egészségügyi határértéke nincsen, ezért különösen kiskorúak, várandós nők, betegek vagy mozgásukban bármilyen okból korlátozott személyek jelenlétében a dohányzást a magánélet színterein is kerülni kell. Az említett okból az Otthon vezetésének különös figyelmet kell fordítania arra, hogy a dohányzóhely a jogszabályi előírásoknak megfelelően, az egészséghez fűződő jog maradéktalan érvényesülését biztosítva kerüljön kialakításra.[16]

### 3.7. Munkavégzési körülmények, a vezetőség és a személyi állomány viszonya

A dolgozókkal készített interjúkból kiderült, hogy az intézményvezető-váltás előtt sok konfliktus volt a vezetőség és a személyi állomány tagjai között. Az előző intézményvezetőség – a személyi állomány tagjainak beszámolói szerint – megalázóan bánt a dolgozókkal. Jellemző volt a durva hangnemű kommunikáció, valamint a dolgozók állandó fenyegetettségének éreztetése. A problémák megoldásával kapcsolatban nem született érdemi eredmény. A korábbi intézményvezetőség alatt folyamatos feszültség mérgezte a munkamorált, a dolgozók nem kaptak elismerést a vezetőségtől. A személyi állomány tagjai abban egyetértettek, hogy az intézményvezető-váltással némileg javult a helyzet.

A fenntartói vizsgálat a dolgozókkal készített interjúk alapján megállapította, hogy az Otthonban folyó munka minőségét kedvezőtlenül befolyásolta a korábbi intézményvezető és az intézményvezető ápoló közötti rossz kommunikáció, eltérő feladatértelmezés. A fenntartói vizsgálatról szóló jelentés szerint az intézményvezetőség és a személyi állomány között jelentős feszültség alakult ki.

[16] Az egészségügyi szolgáltató mint fogvatartási hely területén kialakított dohányzási lehetőséggel kapcsolatban bővebben lásd az alapvető jogok biztosának a Büntetés-végrehajtás Központi Kórházáról szóló AJB-1424/2015. számú jelentés 10. oldalát.

A feszült munkahelyi légkör hátrányosan befolyásolja a munkavégzést, amely kihatással van a lakók ellátásának színvonalára. Az Otthonban dolgozók szerint a kialakult munkakörülmények miatt nagy a munkaerő-fluktuáció. Az idős, beteg ellátottak esetében – akiknek az élethelyzetben bekövetkezett változás, veszteség feldolgozása, elfogadása önmagában is megterhelő – különösen fontos lenne, hogy gondozási helyük állandóságot biztosítson, melyet a szakmai dolgozók nagymértékű váltakozása akadályoz. A jelenlegi megbízott vezetőnek és stábjának a működése mellett sem alakult ki egy elvárhatóan stabil munkatársi közösség, több olyan dolgozó van, aki csak átmeneti időszakban látja el a feladatait, így továbbra is számítani lehet magas fluktuációra.

*Az NMM megállapítja, hogy a rossz munkahelyi légkör, az ellentétes vezetői döntések, valamint a személyzet ebből következő változó színvonalú feladatellátása az ellátottak vonatkozásában az Alaptörvény III. cikk (1) bekezdésében meghatározott megalázó bánásmód tilalmával összefüggő visszásság közvetlen veszélyét idézi elő.*

Az ápoló-gondozó személyzet tagjai általános ápoló, ápolási asszisztens, szociális szervező, pszichiátriai ápoló, szociális gondozó, szociális munkás, felnőtt szakápolói, geriátriai klinikai szakápolói és mentálhigiénés asszisztensi végzettséggel rendelkeznek. A személyi állomány tagjai az intézményben való foglalkoztatásukat megelőzően egészségügyi és szociális intézményekben dolgoztak (például pszichiátriai betegekkel foglalkozó otthonban, pszichiátriai osztályon, kórházban), azonban van pályakezdő munkatárs is. Az ellátói személyzet ápoló-gondozó tagjai nem tudtak beszámolni arról, hogy a vizsgálatot megelőző egy-két évben milyen szakmai továbbképzésen vettek részt. Fontos kiemelni, hogy a személyi állomány rendszeres és minőségi szakmai továbbképzése elengedhetetlen feladat a rossz bánásmód elkerülése érdekében. *A továbbképzéseknek ki kell terjedniük a Jegyzőkönyv rendelkezéseinek ismertetésére és az azokkal kapcsolatos gyakorlati ismerek elsajátítására is.*

## 4. Ajánlások

A jelentésben feltárt visszásságok orvoslása érdekében az NMM az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján felkéri a Szociális és Gyermekügyi Főigazgatóságot mint az intézmény fenntartóját, hogy

1. biztosítsa az Otthon teljes akadálymentességét;
2. biztosítsa a szobák oly módon történő kialakítását, hogy az Otthon valamennyi lakószobájában biztosított legyen a 6 négyzetméter/fő lakóterület;
3. biztosítsa azt, hogy a lakószobákban 4-nél több ellátott ne kerüljön elhelyezésre;
4. gondoskodjon megfelelő méretű közösségi helyiség kialakításáról;
5. alakítson ki a személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 1/2000. (I. 7.) SzCsM rendeletben előírt kellő számú illemhelyet, zuhanyzót vagy fürdőkádat;
6. gondoskodjon az intimszoba kialakításáról az intézményben.

Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján az NMM felkéri a Péceli Idősek Otthona intézményvezetőjét, hogy

7. törekedjen férfi ápolók foglalkoztatására;
8. tegye meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy az ápoló-gondozó személyzet a fürdetéskor fordítson kiemelt figyelmet az ellátottak szeméremérzetére és ügyeljen arra, hogy a fürdőszobaajtó nyitásakor ne lehessen az ellátottakra rálátni;
9. biztosítsa az ápoló-gondozó személyzet számára a feladataik felkészült ellátáshoz szükséges továbbképzéseken való részvételt;
10. gondoskodjon az igényekhez igazodó toalettpapír és pelenka biztosításáról;

11. biztosítsa a higiéniás kézmosás vagy kézfertőtlenítés lehetőségét az ellátottak étkezésére szolgáló helyiségben, a nővérszobában, valamennyi mellékhelyiségben, lakószobában, és a dolgozók rendelkezésére álló illemhelyiségben;
12. tegye elérhetővé a személyi állomány számára a szupervízió lehetőségét a kiégés megelőzése miatt, továbbá annak érdekében, hogy az ápoló-gondozó személyzet az ellátottak felé minden, az állapotukból fakadó gondoskodást meg tudjon adni;
13. fontolja meg mozgásterapeuta alkalmazását;
14. tegye lehetővé, hogy az arra rászoruló ellátottak kísérő segítségével el tudják hagyni az otthont, bevásárlás vagy rövid séta céljából;
15. gondoskodjon arról, hogy a lakók számára rendszeres és változatos foglalkoztatás, kulturális és fizikai tevékenység legyen elérhető;
16. gondoskodjon arról, hogy az ételek energiatartalma az étlapon feltüntetésre kerüljön;
17. tegye meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy a lakók kellő ismerettel rendelkezzenek az érdekképviseleti fórum működéséről;
18. helyezzen el panaszládát az ellátottak számára;
19. egyértelmű vezetői utasításokkal olyan munkarendet alakítson ki, ami elősegíti a hatékony munkavégzést és a feladatok magas színvonalon történő ellátását, törekedjen továbbá kiegyensúlyozott munkahelyi légkör kialakítására.

Budapest, 2016. június

Székely László sk.

**Melléklet**



1. lakószoba



2. beázás nyomai



3. asztali díszek készítése



4. szobadíszek




5. az Otthon egyik bejárata



6. a feljáró



7. a feljáró egyenetlenségei



8. a járda egyenetlensége





9-10. képek: a járda egyenetlenségei



11. az Otthon kertje

**Az alapvető jogok biztosa**
**mint OPCAT nemzeti megelőző mechanizmus**
**Jelentése**
**az AJB-3865/2016. számú ügyben**

Előadó: dr. Izsák Gábor

## 1. 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.[1]

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.[2]

### 1.1. A látogatás helyszínének kiválasztása

Az NMM 2015. június 24-25-én a Somogy Megyei Büntetés-végrehajtási Intézetbe (a továbbiakban: Intézet), Kaposvárra látogatott. A látogatási helyszín kiválasztásának indoka, hogy az Intézetben, az elítéltek mellett nagyszámú, előzetes letartóztatásban lévő személy tartózkodott. Az előzetes letartóztatott személyek esetében, a büntetőjogi felelősségüket megállapító jogerős ítélet hiányában fennáll az ártatlanság vélelme, azonban a büntetőeljárás sikere érdekében, bírói döntés alapján, súlyos szabadságelvonás hatálya alatt állnak. Az említett okból ők különleges helyzetben vannak a büntetőeljárás rendszerében.

Az utóvizsgálat jellegű látogatás előzménye, hogy a Kínzás és az Embertelen vagy Megalázó Bánásmód vagy Büntetés Megelőzésére létrejött Európai Bizottság (a továbbiakban: CPT) 2013-ban már vizsgálta az Intézetet.

### 1.2. 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.

Tekintettel arra, hogy a Somogy Megyei Büntetés-végrehajtási Intézet a Jegyzőkönyv 4. cikkében meghatározott fogvatartási helynek minősül, vizsgálati hatásköröm az ügyben fennáll.

---

[1] Jegyzőkönyv 1. cikk.
[2] Lásd az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 39/A. §-át, valamint a 39/B. § (1) bekezdését.

### 1.3. Az érintett alapvető jogok

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

− *A személyi biztonsághoz való jog*: „Mindenkinek joga van […] a személyi biztonsághoz." [Alaptörvény IV. cikk (1) bekezdés];

- *A magánélet tiszteletben tartásához való jog*: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy magán- és családi életét, otthonát, kapcsolattartását és jó hírnevét tiszteletben tartsák" [Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdés];

−*A lelkiismereti és vallásszabadsághoz való jog*: „Mindenkinek joga van a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához. Ez a jog magában foglalja a vallás vagy más meggyőződés szabad megválasztását vagy megváltoztatását és azt a szabadságot, hogy vallását vagy más meggyőződését mindenki vallásos cselekmények, szertartások végzése útján vagy egyéb módon, akár egyénileg, akár másokkal együttesen, nyilvánosan vagy a magánéletben kinyilvánítsa vagy kinyilvánítását mellőzze, gyakorolja vagy tanítsa." [Alaptörvény VII. cikk (1) bekezdés];

−*A művelődéshez való jog:* „Minden magyar állampolgárnak joga van a művelődéshez. Magyarország ezt a jogot a közművelődés kiterjesztésével és általánossá tételével, az ingyenes és kötelező alapfokú, az ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú, valamint a képességei alapján mindenki számára hozzáférhető felsőfokú oktatással, továbbá az oktatásban részesülők törvényben meghatározottak szerinti anyagi támogatásával biztosítja" [Alaptörvény XI. cikk (1)-(2) bekezdés];

−*A hátrányos megkülönböztetés tilalma:* „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". [Alaptörvény XV. cikk (2) bek.];

−*A gyermek 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 egészséghez való jog*: „Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez." [Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdés];

−*A panasztételhez való jog*: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy egyedül vagy másokkal együtt, írásban kérelemmel, panasszal vagy javaslattal forduljon bármely közhatalmat gyakorló szervhez." [Alaptörvény XXV. cikk];

−*A védelemhez való jog:* „A büntetőeljárás alá vont személynek az eljárás minden szakaszában joga van a védelemhez. A védő nem vonható felelősségre a védelem ellátása során kifejtett véleménye miatt." [Alaptörvény XXVIII. cikk (3) bekezdés].

### 1.4. Az alkalmazott jogszabályok, állásfoglalások, iránymutatások

#### 1.4.1. Nemzeti jogforrások

−a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. tv. (a továbbiakban: Be.);

−az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.);

−a lelkiismereti és vallásszabadságról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. tv.;

−a büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról szóló 2013. évi CCXL. törvény (a továbbiakban: Bv. tv.);

−a szabadságvesztés, az elzárás, az előzetes letartóztatás és a rendbírság helyébe lépő elzárás végrehajtásának részletes szabályairól szóló 16/2014. (XII. 19.) IM rendelet (a továbbiakban: Bv. Szabályzat);

−a fogvatartottak öngyilkossági kísérletei megelőzésének és kezelésének módszereiről szóló 11/2010. (III. 26.) IRM utasítás;

−a pszichológusok tevékenységét szabályozó, valamint a személyi állomány pszichikai alkalmassági vizsgálatairól és a pszichológiai gondozási tevékenység végrehajtásáról szóló módszertani útmutatók kiadásáról szóló 1-1/44/2010. (VII. 14.) OP intézkedés (a továbbiakban: a látogatás időpontjában hatályban volt 1-1/44/2010. (VII. 14.) OP intézkedés, helyébe lépett: a büntetés-végrehajtási pszichológusok fogvatartottakkal kapcsolatos tevékenységét szabályozó Módszertani útmutató kiadásáról szóló 89/2015. (XII. 18.) OP szakutasítás);

−a fogvatartottak öngyilkossági cselekményeinek megelőzésével kapcsolatos feladatokról szóló 1-1/20/2013. (V. 23.) OP intézkedés (a továbbiakban: a látogatás időpontjában hatályban volt 1-1/20/2013. (V. 23.) OP intézkedés, helyébe lépett: 4/2016. (I. 18.) OP szakutasítás);

### 1.4.2. 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);

- a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény (a továbbiakban: a Gyermek jogairól szóló egyezmény, Magyarországon kihirdette az 1991. évi LXIV. törvény);

−az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának a szankciók és intézkedések végrehajtásában érintett személyi állományáról szóló R/1997/12. számú ajánlása a Tagállamok számára;

−az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának az Európai Börtönszabályokról szóló R/2006/2. számú ajánlása a Tagállamok számára;

−az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának a börtönök személyi állományának etikai kódexéről szóló R/2012/5. számú ajánlása a Tagállamok számára;

−A CPT 1991. évi tevékenységéről szóló 2. általános jelentése (2nd General Report on the CPT's activities covering the period 1 January to 31 December 1992. CPT/Inf (92) 3. 13 April 1992.) [a továbbiakban: CPT/Inf (92) 3.];

−A CPT 1996. évi tevékenységéről szóló 7. általános jelentése (7th General Report on the CPT's activities covering the period 1 January to 31 December 1996. CPT/Inf (97) 10. 13 April 1997.) [a továbbiakban: CPT/Inf (97) 10.];

−A CPT 1998. évi tevékenységéről szóló 9. általános jelentése (9th General Report on the CPT's activities covering the period 1 January to 31 December 1998. CPT/Inf (99) 12. 30 August 1999.) [a továbbiakban: CPT/Inf (99) 12.];

−A CPT 2000. évi tevékenységéről szóló 11. általános jelentése (11th General Report on the CPT's activities covering the period 1 January to 31 December 2000. CPT/Inf (2001) 16. 13 April 2001.) [a továbbiakban: CPT/Inf (2001) 16.];

−A CPT 2010. augusztus 1-től 2011. július 1-ig tartó tevékenységéről szóló 21. általános jelentése (21st General Report on the CPT's activities covering the period 1 August 2010 to 31 July 2011. CPT/Inf (2011) 28. 10 November 2011.) [a továbbiakban: CPT/Inf (2011) 28.];

−A CPT 2013. augusztus 1-től 2014. december 31-ig tartó tevékenységéről szóló 24. általános jelentése (24th General Report on the CPT's activities covering the period 31 August 2014 to 31 December 2015. CPT/Inf (2015) 1. 21 January 2015.) [a továbbiakban: CPT/Inf (2015) 1.];

- Asma Jahangir, az ENSZ lelkiismereti és vallásszabadsággal foglalkozó különleges jelentéstevőjének az A/HRC/6/5. sz. jelentése.
- Az ENSZ Gyermekjogi Bizottságának 14. átfogó kommentárja (2013) a gyermek legfőbb érdekének figyelembevételéről (UN Committee on the Rights of the Child (CRC),*General comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3, para. 1)*, 29 May 2013, CRC /C/GC/14.

### 1.5. 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 készített bizalmas interjúkon alapulnak. A látogatás középpontjában az előzetes letartóztatásban lévő fogvatartottakkal való bánásmód vizsgálata állt.

A Somogy Megyei BV Intézetet 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, gyógyszerezés 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.

### 1.6. A látogatás résztvevői

dr. Fliegauf Gergely pszichológus, a delegáció vezetője
dr. Izsák Gábor jogász, a vizsgálat vezetője
dr. Rostás Rita pszichológus
dr. Zeller Judit jogász, pszichológus

### 1.7. A látogatás helyszíne és időpontja

Somogy Megyei Büntetés-végrehajtási Intézet, Kaposvár; 2015. június 24-25.

### 1.8. Előzmények

A CPT 2013-as magyarországi látogatása során, több hazai fogvatartási helyet is megtekintett.[3] A látogatásról szóló jelentésben több olyan megállapítás szerepel, amelyek az Alaptörvény III. cikk (1) bekezdésében foglalt kínzás, megalázó és embertelen bánásmód, valamint büntetés tilalmával összefüggő visszásságot okozhatnak. A CPT tapasztalatai szerint a magyarországi bv. intézetek nagy része *túltelített*, ezért felhívta a hatóságok figyelmét, hogy a többszemélyes zárkákban élő fogvatartottak számára legalább 4 $m^2$ lakóteret biztosítsanak. A CPT a Sopronkőhidai Fegyház és Börtönben tapasztaltak alapján, általános érvénnyel fogalmazta meg azt az elvárást, hogy a *fogvatartottak részére megfelelő értelmes elfoglaltságot* – a munkát, az oktatást, a sportot, a társadalmi életet és a célzott rehabilitációs tevékenységeket is beleértve – *kell biztosítani*. Az említett javaslatra adott válasz szerint a Kormány kiemelt fontosságúnak tartja az egyénre szabott fogvatartotti programok bővítését, és nagy hangsúlyt fektet a munkahelyek bővítésére, valamint a pályázati lehetőségek maximális kihasználására.

A CPT az Intézet látogatása során számos jelzést kapott, miszerint a *végrehajtó állomány tagjai* – többnyire az épület be nem kamerázott részein – *bántalmazzák a fogvatartottakat*. Ezek kapcsán a testület kezdeményezte, hogy az illetékes magyar hatóság – különféle oktatásokkal és utasításokkal – tegyen erőfeszítéseket a kifogásolt bánásmód visszaszorítása érdekében. A CPT hangsúlyozta, hogy az elítéltekkel minden esetben udvariasan és tisztelettel kell bánni, *fel kell lépni a rasszizmus és az idegengyűlölet* minden formája ellen, és erőszakot csak abban az esetben és olyan mértékig szabad alkalmazni, mely elkerülhetetlenül szükséges a rend és a fegyelem fenntartása érdekében, ugyanakkor ezen alkalmazott intézkedések nem szolgálatnak büntetésül.

A Kormány ígéretet tett, hogy az Intézetben tapasztalt, erőszakos bánásmód visszaszorítása érdekében külön ellenőrzési feladatokat ír elő. A Kormány szerint az előző évekhez képest jelentős csökkenés figyelhető meg a személyi állomány által elkövetett bántalmazások tekintetében, amely egyrészt a vezetői elvárások és ellenőrzések, másrészt a végrehajtó állomány felkészítésének és szabályos munkavégzésének az eredménye. A válasz szerint, az *új Bv. tv.* a büntetés-végrehajtási intézetekben üzemelő kamerák vonatkozásában *precíz szabályokat tartalmaz*. A CPT megfigyelései szerint a fogvatartottak és a személyi állomány egyéb viszonyaiban a napi rutin része az az *anakronisztikus gyakorlat,* mely szerint a fogvatartottak alázatos módon („submissive way") kötelesek a személyi állománynak jelenteni. Annak ellenére, hogy a testület ennek mielőbbi felszámolását javasolta, a magyar hatóságok szerint sem a jelentés tartalma, sem annak körülményei nem megalázóak a fogvatartottakra nézve.

A CPT az Intézményben található *zárkák felszereltségét* összességében elfogadhatónak találta, azonban az illemhelyekre néző *kémlelőnyílások* megszüntetését javasolta. A magyar válasz ezt az intézkedést – a szuicid prevencióra hivatkozva – indokolatlannak tartotta. A CPT kifogásolta, hogy *több zárka nem rendelkezik természetes fényforrással*, és ezek mielőbbi felszámolását sürgette. A Kormány elismerte, hogy az Intézet 1. számú elhelyezési körletének 8. számú fegyelmi zárkájában a megfelelő természetes világítás hiányzik, ezért utasította az Intézet vezetőjét, hogy a helyiséget – a megfelelő nyílászáró kialakításáig – fogvatartott elhelyezésére ne használják.

A CPT javasolta, hogy a fogvatartottak *minden héten* legalább két alkalommal, minimum 10 perc időtartamban akkor is *telefonálhassanak, ha a letéti számlájukon nincs elég pénz.*

A látogatócsoport által az Intézet személyi állományának vezető beosztású tagjai számára megfogalmazott kérdések jelentős része a CPT jelentés megállapításaira és ajánlásaira koncentrált.

## 2. Tényállás és megállapítások

### 2. 1. Általános információk az Intézetről

#### 2.1.1. Elhelyezési körülmények

Az Intézet Kaposvár belvárosában, a megyei törvényszék épületének közelében található. A látogatáskor az Intézet személybejárati kapuja felújítás alatt állt, ezért a belépés a látogatók

[3] CPT/Inf (2014) 13.

számára kialakított bejáraton keresztül történt. A bejáratnál lévő udvar falai nedvesek voltak, és felázás jeleit mutatták.

Az Intézet befogadási képessége 129 fő. A látogatás kezdetén a vezetőség azt állította, hogy az Intézetben 163 fogvatartott tartózkodik. Később kiderült, hogy a nyilvántartott fogvatartotti létszám 138 fő, azonban 6 fő távol van. A 132 fős – 129 férfi és 3 nő – fogvatartotti létszám 102%-os telítettséget jelentett. A fogvatartottak jelentős része – 93 fő – előzetes letartóztatásban lévő személy volt, de az Intézetben fegyház, börtön és fogház fokozatú jogerős elítélt is tartózkodott.

A túltelítettség aránya 2014 szeptembere óta folyamatosan csökkent, de egy alkalommal megközelítette a 155%-ot. A személyi állomány egyik vezető beosztású tagja megemlítette, hogy 250 főt meghaladó létszám esetén, a túltelítettség problémájának kezelésére, előrehozott körszállítást[4] alkalmaztak. E szállításokból eredően a látogatók fogadásával kapcsolatban minimális mennyiségű panasz érkezett.

A CPT a 2. általános jelentés 57. pontjában a magatartásproblémás fogvatartottak tekintetében felhívta a figyelmet arra, hogy néhány országban a nehezen kezelhető személyeket visszatérő jelleggel egyik objektumból a másikba szállítják. Ez a gyakorlat egyrészt káros hatással lehet a fogvatartott pszichológiai és fizikai jólétére, másrészt csak nagy nehézségek árán tudják felvenni a kapcsolatot családjukkal és/vagy ügyvédjükkel. Az egymást követő átszállításoknak a fogvatartottakra gyakorolt hatása bizonyos körülmények között kimerítheti az embertelen és megalázó bánásmód fogalmát.

Az Európai Börtönszabályok 24.8. pontja alapján minden fogvatartott jogosult arra, hogy haladéktalanul értesítse családját fogva tartásáról vagy másik intézetbe történő átszállításáról.

*Veszélyezteti a fogvatartott Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésében biztosított magánélet tiszteletben tartásához való jogának érvényesülését, ha a kapcsolattartás engedélyezett időpontja, a kapcsolattartói, valamint a jogi képviselője számára a más büntetés-végrehajtási intézetbe szállítása miatt nem tervezhető.*

A börtön két épületből állt (1. számú körlet és 2. számú körlet). Az 1. számú körlet két szintjén összesen 30 zárka – 12 a földszinten, 18 az első emeleten – található. A személyzet irodái, a parancsnoki szárny a T alakú, 1. számú épületének „szárában" vannak. Az 1. sz. körleten két zárkatípus található. A kisebbek 4 fő, a nagyobbak 12-14 fő tartózkodására voltak berendezve. A 2. számú körlet sorház jellegű, kétszintes épület. Az itt található 14 darab, 6 fős zárkák mindegyike az első emeleten van.

Munkatársaim az Intézet zárkáit megszemlélték, illetve több zárka alapterületét lemérték. Bár a zsúfoltság folyamatos csökkenése jelentős eredményt jelent, a látogatócsoport megfigyelései szerint egyes zárkák túltöltöttsége miatt, a fogvatartottak túlzsúfolt zárkákban élnek. Ugyanakkor az Intézetben több zárka – különösen a 2. sz. körletben találhatók – nem volt megfelelően feltöltve, sőt, üres zárka is akadt.

Munkatársaim mérései szerint az 1. számú körlet egyik 12-14 főre kialakított zárkája 35 $m^2$ alapterületű. A zárkákban található szekrények, ülőkék, de legfőképpen az ágyak hasznos alapterületet foglaltak el, továbbá valamennyi zárkához egy-egy elkerített illemhely is tartozott. Mindezek eredményeként a nagyobb zárkákban rendelkezésre álló mozgástér legalább 12, míg a kisebb zárkákban 4 $m^2$-rel csökkent, vagyis a fogvatartottak számára biztosítandó, férfiak esetében 3 $m^2$ minimális mozgástér nem állt rendelkezésre. Ezzel összhangban, a fogvatartottak többsége is jelezte, hogy a számukra biztosított élettér szűkös, zsúfoltnak érzik zárkáikat.

A Bv. Szabályzat 121. § (1)-(2) bekezdései alapján a zárkában vagy a lakóhelyiségben elhelyezhető létszámot úgy kell meghatározni, hogy minden elítéltre hat köbméter légtér, férfi elítélt esetén legalább három négyzetméter mozgástér jusson. A mozgástér meghatározása szempontjából a zárka, vagy a lakóhelyiség alapterületéből az azt csökkentő berendezési és felszerelési tárgyak által elfoglalt területet figyelmen kívül kell hagyni.

[4] A fogvatartottak más bv. intézményekbe történő heti szállítása, mely során a Budapesti Fegyház és Börtönbe, mint központi helyszínre kísérik a fogvatartottakat és innen szállítják tovább őket a kijelölt helyszínekre.

Az előzetesen letartóztatottak vonatkozásában fenti rendelet 186. § (2) bekezdése olyan további rendelkezést tartalmaz, miszerint a zárkalétszámot úgy kell kialakítani, hogy személyenként tíz köbméter légtér és négy négyzetméter mozgástér legyen.

A CPT 7. általános jelentése részletesen foglalkozik a börtönökben található – általában rendszerszintű – túlzsúfoltság problémájával. A testület tapasztalatai szerint ez a probléma leginkább ott jelentkezik, ahol előzetes letartóztatásban lévő személyeket tartanak fogva. A túlzsúfolt börtönökben olyan problémák jelentkezhetnek, mint a nem megfelelő szintű higiéné, a magánszféra folyamatos hiánya, vagy kevesebb zárkán kívüli tevékenység. Mindezek következménye lehet a fokozott feszültség, amely mind a fogvatartottak egymás közötti, mind pedig a személyi állománnyal való viszonyában erőszakos magatartásokhoz vezethet.

Az EJEB számos ügyben foglalkozott a fogvatartási helyeken tapasztalható túlzsúfoltsággal. A *Kalasnyikov kontra Oroszország*[5] ügyben az EJEB úgy ítélte meg, hogy a folyamatosan túlzsúfolt zárkákban történő elhelyezés önmagában kimeríti az Egyezmény 3. cikkének megsértését, majd később több ügyben azt is kimondta, hogyha a fogvatartott élettere a 3 $m^2$-t sem éri el, úgy minden esetben megvalósul a 3. cikk sérelme.[6] A zsúfoltság kevésbé súlyos eseteiben, 3-4 $m^2$ közötti mozgástérnél az EJEB csak számos további negatív körülmény egymásra hatásának eredményeként állapította meg az embertelen bánásmódot.[7] Ugyanakkor az EJEB álláspontja szerint a fogvatartási körülmények negatív hatásait kompenzálni lehet, ha a zsúfoltság csökkentését célzó intézkedéseket vezetnek be,[8] vagy a zsúfolt helyen tartózkodás időtartama csekély.[9] A hatályos magyar szabályozás szerint a férfi elítélt zárkájában biztosítandó mozgástér 4 $m^2$-nél kevesebb is, de legalább 3 $m^2$ lehet.[10]A strasbourgi esetjog szerint erre csak akkor van lehetőség, ha a büntetés-végrehajtási intézet olyan körülményeket biztosít a fogvatartott számára, amelyek a szűk életterét ellensúlyozzák. Például több foglalkoztatást, oktatást, munkát biztosítanak számára, vagy növelik a szabad levegőn történő tartózkodásának lehetőségét.

*A fentiek alapján, az Alaptörvény III. cikkének (1) bekezdésében foglalt embertelen bánásmód tilalmával összefüggő visszásságot okoz, hogy az Intézet a fogvatartottak számára még a Bv. szabályzat 121. § (1) és (2) bekezdésében előírt mozgásteret sem biztosítja.*

A látogatáskor a körletekben felújítás zajlott, amelyek befejezésének várható időpontja 2015. október 31. volt. A látogatócsoport megfigyelései szerint a munkálatokban közreműködő fogvatartottak megfelelő munkavédelmi felszereléssel voltak ellátva. *A vizsgálat ebben a tekintetben alapvető joggal összefüggő visszásságra utaló körülményt nem észlelt.*

A felújítással járó, jelentős zajterhelés, por és más egészségkárosító hatások ellenére, a fogvatartottakat nem költöztették ki az épületből. A fogvatartottak jelezték, hogy a munkálatok során felszabaduló por a zárkaajtók alsó nyílásán beáramlik. Annak ellenére, hogy a porszennyezés kirekesztése érdekében több helyen rongyokat helyeztek a nyílás elé, napi rendszerességgel kellett/kellene takarítaniuk. A nyitott ajtós rezsimben[11] fogvatartott elítéltek sérelmezték, hogy a jogszabályban biztosított lehetőségeikkel nem tudnak élni, ha a felújítási munkák a zárkaajtajuk előtt vagy annak közvetlen közelében zajlanak.

---

[5] Lásd a Kalashnikov v. Russia (no. 47095/99) 92-103. pontjait.

[6] Lásd a Labzov v. Russia (no. 62208/00) 41-49. pontjai; Tunis v. Estonia (no. 429/12.) 39-49. pontjait.

[7] Lásd a Cenbauer v. Croatia (no. 73786/01) 37-53 pontjai; Modarca v. Moldova (no. 14437/05.) 60-69. pontjait.

[8] Lásd a Jevšnik v. Slovenia (no. 5747/10) 19-26. pontjai; Valasinas v. Lithuania (no. 44558/98) 98-111. pontjait.

[9] Lásd a Sakkopoulos v. Greece (no. 61828/00) 36-46. pontjait

[10] Lásd a Bv. tv. 121. § (1) bekezdését.

[11] Lásd a Bv. tv. 101. § *d)* pontját: „A börtönben az elítélt zárkája vagy lakóhelyisége ajtaját éjszaka zárva kell tartani, kivéve, ha a tisztálkodáshoz szükséges folyó vizet, illetve illemhelyet részlegenként biztosítják, nappal engedélyezhető a teljes vagy az időszakos nyitva tartás.", valamint a Bv. tv. 102. § (2) bekezdésének *c)-d)* ponjait: „A fogházban az elítélt a bv. intézeten belül a számára kijelölt területen biztonsági és rezsim besorolása alapján felügyelettel, ellenőrzéssel, vagy szabadon járhat, zárkája vagy lakóhelyisége ajtaját éjszaka zárva, kivéve, ha a tisztálkodáshoz szükséges folyó vizet, illetve illemhelyet részlegenként biztosítják, nappal nyitva kell tartani."

Egyrészt nem tudnak kijárni, másrészt a zárka nyitva tartása is értelmetlenné válik, ha ekkora mennyiségben áramlik be a kosz, a por, és az elviselhetetlen zaj. Több fogvatartott sérelmezte, hogy a folyamatos zaj miatt sem az őrszemélyzettel, sem a telefonos kapcsolattartásra jogosult személyekkel nem tudnak rendesen kommunikálni. Többen állították, hogy rendkívül hosszan kell kopogniuk a zárka ajtaján, míg a körletfelügyelők közül valaki megjelenik, és szükség esetén intézkedik. Számos beszámoló szerint a fogvatartottak esetenként akár órákat is várni kénytelenek, amíg végre telefonálhatnak. Az egyik fogvatartott azt állította, hogy néhány napja délután 3 órától 6 óráig egyfolytában kopogott, amíg végre kimehetett telefonálni.

A látogatócsoport tapasztalatai szerint a látogatás időpontjában a felújítással járó állapotok mind az őrszemélyzet, mind a zárkákban tartózkodó fogvatartottak napjait kellemetlenné, feszültté, olykor elviselhetetlenné tették. A munkálatok megfelelő szervezésével, a fogvatartottak akár intézményen belüli, akár más intézménybe való áthelyezésével, a szabadtéri vagy benti foglalkoztatások bővítésével az ártalmakat csökkenteni lehetett volna.

*A fogvatartottak olyan zárkákba történő elhelyezése, amelyek közvetlen közelében zajló építési, felújítási munkálatok káros hatással lehetnek az egészségükre, veszélyezteti az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdésében meghatározott testi és lelki egészséghez való joguk érvényesülését.* A földszinti 2-es és 3-as zárka ajtói nem közvetlenül a folyosóra nyíltak, hanem egy ráccsal körülvett, elkülönített, kb. 0,75-1,0 m$^2$ nagyságú térbe [lásd 1. sz. kép]. A személyi állomány elmondása szerint a két zárka ilyen módon való kialakítását a kényszer szülte. Amennyiben egy fogvatartott számára nyitott rezsimet kell biztosítani, a zárkaajtót kinyitják, viszont a kevesebb, mint egy méter távolságra lévő másik, rácsos ajtó zárva marad. Így formailag megvalósul a nyitott ajtós rezsim. A Bv. tv. 82. § 6. pontja szerint a rezsim az egyéniesítés alapelvéhez igazodó, az elítéltre vonatkozó reintegrációs célok megvalósítását biztosító végrehajtási környezet, amelyet a Bv. tv. vagy annak céljaival összhangban a bv. szervek vezetői hoznak létre. Az Európai Börtönszabályok 18.10. pontja alapján a fogvatartottak elszállásolási feltételeinek a legkevésbé korlátozó intézkedéseknek meg kell felelniük, és arányosnak kell lenniük azzal a veszéllyel, amelyet az érintettek jelentenek a szökés, az önmaguk vagy mások megsebesítése terén. A 25.2. pont szerint a fogvatartottak számára rendelt rezsimnek naponta annyi zárkán kívül eltöltött időt kell biztosítani, amennyi a fogvatartottak részére az emberi és társadalmi kapcsolataik elégséges szintű fenntartásához szükséges. A földszinti 2-es és 3-as zárka esetében, a helyiségek elhagyását megakadályozó rács eredményeként, a nyitott ajtós rezsim még a zárkaajtó nyitva tartása esetén sem valósulhat meg. A földszinti 2-es és 3-as zárkák *a nyílt ajtós rezsimek tényleges működését nem biztosítják az ott* elhelyezett fogvatartottak számára, ami – *a vonatkozó jogszabályok önkényes értelmezésével – az Alaptörvény I. cikk (3) szerinti alapvető jogok védelmére, illetve korlátozására vonatkozó elvárásokkal összefüggő visszásságot okoz.*

### 2.1.2. Higiénés feltételek

Több fogvatartott állította, hogy az ágyfelszereléshez tartozó pokrócokat az Intézet félévente tisztíttatja. Ha valaki ennél rövidebb ideig tartózkodik az Intézetben, akkor a leadott takarója mosás nélkül kerül egy másik fogvatartotthoz. A befogadáskor kapott törölköző több esetben lyukas, kopott és rongyos volt. A fogvatartottak tisztálkodási szereket alapvetően kintről, csomagban kapnak. Azok számára, akiknek az anyagi helyzetük ezt nem teszi lehetővé, az Intézet biztosít tusfürdőt, fogkefét, fogkrémet, a nőknek az egészségügyi betétet. A fogvatartottak a ruháikat a zárkákban, lavórban tudják kimosni. Többen panaszkodtak a szárítási lehetőség hiányára, illetőleg arra, hogy a házirend előírásai szerint csak az ágyakra kifeszített szárítókötélre szabad a vizes ruhákat kiteregetni. Több fogvatartott állítása szerint a zárka tisztántartásához szükséges alapvető eszközök hiányoznak, továbbá az Intézet által biztosított tisztítószerek mennyisége sem elegendő. *A büntetés-végrehajtási intézetek vizsgálatáról szóló ombudsmani jelentések felhívták a figyelmet arra, hogy a fogvatartottak által kimosott ruhaneműk szárításához – a fogvatartotti igény bejelentése alapján – minden esetben szárítóeszközt szükséges biztosítani, amelynek hiánya közvetlenül veszélyezteti, a fogvatartottak emberi méltósághoz való jogának érvényesülését.*[12]

[12] Lásd az AJB-3616/2012., 7205/2012. számú jelentéseket.

A fogvatartás alapvető higiénés feltételeinek biztosítása az Intézet feladata, amelynek keretében a megfelelő teregetési lehetőségről és a zárkák tisztántartásához szükséges eszközökről is gondoskodnia kell. *Az emberi méltósághoz való jog sérelmén túl, az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdésében meghatározott egészséghez való joggal összefüggő visszásságot okoz, ha az Intézet a fogvatartottak számára a ruházatuk, illetve a zárkájuk tisztántartásához szükséges eszközöket nem biztosítja.*

Az Intézetben egy zuhanyzóhelyiség található, amelyet a férfi és női fogvatartottak eltérő időpontban, csoportosan használnak. A nők fürdésének idejére a helyiség ajtaját bezárják, azonban a fürdésre vonulásukat zárt láncú kamerarendszerrel rögzítik. A látogatáskor egy zuhanyfülkében sem volt zuhanyrózsa és több helyen csőcsonkok lógtak ki a falból. A fürdési gyakorlatra számos fogvatartott panaszkodott, némelyikük inkább lavórban tisztálkodik. Többen állították, hogy a víz gyakran inkább langyos, mint meleg, és hőfokszabályzó sincs a csapokon. A látogatáskor a helyiségben kosz és pára, a fürdőhöz tartozó illemhely ajtaján penészgombás szennyeződés volt látható. *Veszélyezteti az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdésében meghatározott egészséghez való jog érvényesülését, ha az Intézet a fogvatartottak számára a kulturált körülmények között történő tisztálkodási feltételeket nem biztosítja.* A fürdőben húzódó csöveken feliratok voltak, amelyek arra utalnak, hogy a fogvatartottak a helyiségbe éles tárgyakat is be tudnak vinni, továbbá lehetőségük van azokat huzamosabb ideig használni. A Bv. tv. 129. § (3) bekezdés *b)* pontja értelmében a fogvatartott nem tarthat magánál olyan tárgyat, amely az intézet rendjét, a fogva tartás biztonságát, a szabadságvesztés végrehajtásának rendjét, vagy ezek fenntartását és ellenőrzését, illetve az elítélt vagy más személy testi épségét vagy egészségét veszélyezteti. A fürdőben használt éles tárgy mind az önkárosítás, mind a többi fogvatartott testi épségének szempontjából veszélyes. Ezzel kapcsolatban kiemelendő, hogy az egyik fogvatartott bemutatta, hogy haját saját maga, egy fésűre erősített borotvapengével szokta levágni. A Bv. szabályzat mellékletei alapján a fogvatartott borotválkozó felszerelést tarthat magánál, de azt nem alakíthatja át a Bv. tv. 129. § (3) bekezdése szerinti nem megengedett tárggyá. A bemutatott eszköz az emberi élet kioltására alkalmas volt. *Az a tény, hogy az Intézet nem gondoskodik a zárkák megfelelő ellenőrzéséről, és így a fogvatartottak tiltott szúró, vágó eszközöket tarthatnak maguknál, az Alaptörvény IV. cikk (1) bekezdésében foglalt személyi biztonsághoz fűződő alapjoggal összefüggő visszásságot okoz és veszélyezteti az Alaptörvény III. cikk (1) meghatározott embertelen, megalázó bánásmód tilalmának érvényesülését.*

A látogatócsoport az egyik 14 főre kialakított zárkában bizalmas körülmények között beszélgetett a fogvatartottakkal. Elmondásuk szerint a zárkában a nyári időjárás függvényében nagyon meleg is lehet, és a helyiség nehezen szellőztethető. A fogvatartottak egybehangzó beszámolói szerint, amikor a látogatás előtt néhány héttel, a 7 darab emeletes ággyal, szekrényekkel és ülőkékkel zsúfolásig tele zárkában tizenegyen laktak, alig kaptak levegőt. Egyikük szerint a személyzet „azt mondja, ha kinyitjuk az ablakot, szökni akarunk". Egy másik fogvatartott úgy tudja, a további munkáltatását azért nem engedélyezték, mert a hőség idején szellőztetett, és az egyik felügyelő azt gondolta, szökni akar. Rendszeresen előfordul, hogy a zárkában nincs meleg víz. Az állítást a személyi állomány egyik vezető beosztású tagjának kijelentése is megerősítette, amely szerint a zárkákban csak a főétkezések utáni időszakban van meleg víz. A látogatást követően az Intézet parancsnoka felhívta telefonon az NMM egyik munkatársát, és szóban jelezte, hogy a melegvíz-hiányt az Intézetben időközben orvosolták.

Az Európai Börtönszabályok 18.1. pontja kimondja, hogy az elszállásolásnál tekintettel kell lenni a fogvatartottak emberi méltóságára, magánszférájára, valamint az egészségügyi, higiéniás követelményekre, kellő figyelmet fordítva az időjárási feltételekre.[13]

*A zárkában rendelkezésre álló* szűkös mozgástér, a privát szféra hiánya, a nem megfelelő szellőzés, továbbá a melegvízhez való korlátozott hozzáférési lehetőségek okozta helyzet az *Alaptörvény III. cikk (1) bekezdésében meghatározott embertelen, megalázó bánásmód tilalmával összefüggő visszásságot okoz.* [14]

[13] Lásd az Európai Börtönszabályok 18.3. pontját.

[14] Lásd a Varga and Others v. Hungary (nos. 14097/12, 45135/12, 73712/12, 34001/13, 44055/13, 64586/13) 98-116. pontjait.

### 2.1.3. A fiatalkorú fogvatartottak elhelyezése

A CPT útmutatása szerint *„minden olyan fiatalkorút, akit azért fosztottak meg a szabadságától, mert köztörvényes bűncselekmény elkövetésével vádolják vagy emiatt ítélték el, olyan fogvatartási helyszínre kell vinni, amelyet kifejezetten az ő korosztálya számára terveztek.*"[15] A nemzetközi elvárásokkal összhangban a Bv. tv. is úgy rendelkezik, hogy a *„fiatalkorúak szabadságvesztését külön bv. intézetben, vagy a bv. intézet elkülönített részében kell végrehajtani."*[16]

A törvényi előírás ellenére az Intézetben a fiatalkorú fogvatartottak elkülönített elhelyezésére kialakított részleg nem volt. A látogatáskor a fiatalkorú fogvatartottak az Intézet 1. számú körletének két zárkájában tartózkodtak. Az egyik 4 személyre kialakított, de két fiatalkorú férfi által használt zárka 12 $m^2$ alapterületű volt. A másik külön zuhanyzóhelyiséggel is rendelkező zárkában három, előzetes letartóztatásban lévő női fogvatartott tartózkodott. Az Intézet tájékoztatása szerint közülük az egyik fiatalkorú, a másik kettő felnőtt volt.

A Bv. Szabályzat 121. § (1) bekezdése értelmében a zárkában vagy a lakóhelyiségben elhelyezhető létszámot úgy kell meghatározni, hogy minden elítéltre hat köbméter légtér, női elítélt és fiatalkorú esetén három és fél négyzetméter mozgástér jusson. Az előzetes letartóztatás végrehajtása során személyenként tíz köbméter légteret és négy négyzetméter mozgásteret kell biztosítani. *A látogatáskor az Intézet a nők és a fiatalkorúak, illetve az előzetes letartóztatásban lévő fogvatartottak számára előírt légteret és mozgásteret biztosította. A vizsgálat ebben a tekintetben alapvető joggal összefüggő visszásságra utaló körülményt nem észlelt.*

A Bv. tv. értelmében, az előzetes letartóztatás végrehajtása során az előzetesen letartóztatottakat az elítéltektől és a többi egyéb jogcímen fogvatartottól el kell különíteni.[17] Az idézett rendelkezés a fiatalkorúak előzetes letartóztatása esetén is irányadó, ezért az Intézet *a jogerős szabadságvesztés büntetését töltő, valamint az előzetes letartóztatásban lévő fiatalkorúak közös zárkában történő elhelyezésével az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerinti jogállam elvével összefüggő visszásságot okozott.* A Be. és a Bv. tv. egybevágó rendelkezései értelmében, az előzetes letartóztatás végrehajtása során a fiatalkorúakat a felnőttektől el kell különíteni.[18] Az Intézet tájékoztatása szerint az előzetes letartóztatásban lévő fiatalkorú nőt azért helyezték el a felnőtt nőkkel közös zárkába, mert a személyiségprofilja szuicid jegyeket mutatott, így az izolált elhelyezését kockázatosnak tartották.

A fogvatartottak öngyilkossági kísérletei megelőzésének és kezelésének módszereiről szóló 11/2010. (III. 26.) IRM utasítás 8. pontja elrendeli, hogy az előzetes letartóztatást végrehajtó szerveknek a „*veszélyeztetett fogvatartott esetében – lehetőség szerint – kerülni kell az egyszemélyes elhelyezést, az izolált programokat, és mérlegelni szükséges a fegyelmi vagy biztonsági elkülönítést."*

A szabadságuktól megfosztott fiatalkorúak elhelyezésével összefüggésben a CPT nyomatékosan felhívta a figyelmet arra, hogy „*lehetnek olyan kivételes helyzetek (pl. ha a gyerekeket és a szülőket idegenrendészeti őrizetben tartják), amelyekben egyértelműen az szolgálja a fiatalkorúak érdekeit, ha bizonyos felnőttektől nem szakítják el őket. Ugyanakkor a fiatalkorúak és a velük nem rokon felnőttek együttes elhelyezése óhatatlanul lehetőséget ad a hatalmaskodásra és mások kihasználására*".[19]

A CPT-hez hasonlóan, az NMM is aggályosnak tarja, ha az előzetes letartóztatás végrehajtása során a szabadságuktól megfosztott *„fiatalkorúakat magánzárkára emlékeztető körülmények között helyeznek el, mivel ez az intézkedés károsíthatja a fizikai és/vagy mentális egészségüket."*[20] Az Intézet a Be. 454. § (6) bekezdésének, illetve a Bv. tv. 391. § (2) bekezdésének azon előírásait, melyek szerint az előzetes letartóztatás végrehajtása során a fiatalkorúakat a felnőttektől el kell különíteni, az izoláció elkerülésére, illetve öngyilkossági kísérletek megelőzésére irányuló törekvései során is köteles betartani.

---

[15] Lásd a CPT/Inf. (99) 12, 28. pontját.
[16] Lásd a Bv. tv. 192. § (2) bekezdését.
[17] Lásd a Bv. tv. 391. § (1) bekezdésének *a)* pontját.
[18] Lásd a Be. 454. § (6) bekezdését, és a Bv. tv. 391. § (2) bekezdését.
[19] Lásd a CPT/Inf. (99) 12, 25. pontját.
[20] Lásd a CPT/Inf. (99) 12, 35. pontját.

Miután az előzetes letartóztatásban lévő fiatalkorúak elkülönített elhelyezése kötelező, számukra, az izoláció megelőzése érdekében *„minden esetben garantálni kell a megfelelő emberi kapcsolatokat, olvasnivalót kell adni és minden nap legalább egy óra szabadtéri testmozgást is lehetővé kell tenni.”*[21] A *„veszélyeztetett fogvatartottakkal történő foglalkozások során pszichiáter, pszichológus, illetve lelkész közreműködését kell igénybe venni, valamint civil szervezetek segítségét lehet kérni.”*[22] A látogatócsoport megfigyelései szerint az Intézetben több zárka kamerával volt felszerelve, így az őrszemélyzet az előzetes letartóztatásban lévő, veszélyeztetett lelkiállapotú fiatalkorút az elkülönítésére vonatkozó törvényi előírások betartása mellett is folyamatosan figyelemmel ellenőrizhette volna.[23]

*Az előzetes letartóztatásban lévő fiatalkorú és felnőtt korú fogvatartottak elkülönítésére vonatkozó szabályok garanciális jelentőségét bizonyítja, hogy a hatályos magyar jog a Be. 454. § (6) bekezdésében, továbbá a Bv. tv. 391. § (2) bekezdésében megfogalmazott rendelkezésektől eltérést nem enged. Az Intézet a fiatalkorú női fogvatartott két felnőtt női fogvatartottal közös zárkában történő elhelyezésével az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerinti, a jogállam elvével összefüggő visszásságot okozott és veszélyeztette az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésében biztosított megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz való joga érvényesülését.*

### 2.1.4. Magánelzárás körülményei

A büntetés-végrehajtás rendjét vétkesen megsértő elítélttel szemben, valamint a büntetés-végrehajtás rendjének és biztonságának biztosítása érdekében fenyítésként – egyebek mellett – magánelzárás alkalmazható.[24] A magánelzárás fegyházban huszonöt, börtönben húsz, fogházban tíz napig terjedhet, amelynek időtartama alatt engedélyezhető, hogy az elítélt dolgozzon vagy iskolába járjon. A magánelzárás, ha az elítélt dolgozik, fegyházban húsz, börtönben tizenöt és fogházban öt napig terjedhet.[25]

Az Intézetben 2014-ben 33 esetben szabtak ki magánelzárás fegyelmi büntetést. A látogatócsoport a magánelzárás végrehajtására rendszeresített fegyelmi zárkát is megtekintette. Az említett célra az Intézet 1. számú körletében található, 8-as számú, kamerával felszerelt 8,74 $m^2$ alapterületű zárka szolgál.

A helyiség természetes megvilágítását mindkét oldalán ráccsal fedett, 1 db 60x60cm-es ablak biztosítja, melyet – a személyi állomány állítása szerint – a fogvatartott nem tud kinyitni. A látogatócsoport tapasztalatai szerint az ablak méretei következtében a fegyelmi zárka természetes megvilágítása nem megfelelő, az elvárható szintű szellőzést nem biztosítja. A látogatáskor a fegyelmi zárkában nem volt asztal, a helyiségben található egyetlen szék a padlóhoz volt rögzítve. Az egyik, a helyiségben több napot eltöltött fogvatartott beszámolója szerint a fegyelmi zárkában a törölközőjén és az általa viselt ruházaton kívül semmi sem lehetett nála. A helyiség rendkívül gyenge természetes megvilágítása miatt még olvasni sem tudott volna. Az őrök a négy nap alatt két alkalommal orvosi vizsgálatra kísérték.

A CPT 2013-as magyarországi jelentésére adott kormányzati válasz szerint a helyiség az új nyílászáró kialakításáig, fogvatartott elhelyezésre nem használható. *A látogatás során szerzett információk, valamint az Intézetben 2014-ben kiszabott magánelzárások száma alapján azonban felmerült a gyanú, hogy az Intézet a kormányzati ígéretet esetenként figyelmen kívül hagyta.*

---

[21] Lásd a CPT Inf. (99) 12, 35. pontját, továbbá a fogvatartottak öngyilkossági kísérletei megelőzésének és kezelésének módszereiről szóló 11/2010. (III. 26.) IRM utasítás 10. pontját.

**[22]** Lásd a fogvatartottak öngyilkossági kísérletei megelőzésének és kezelésének módszereiről szóló 11/2010. (III. 26.) IRM utasítás 12. pontját.

[23] Megjegyzésre érdemes, hogy a CPT 2013-as magyarországi látogatása során sürgette a mellékhelyiségekbe nyíló kémlelőnyílások eltávolítását, de a Kormány ezt a szuicid prevencióra tekintettel nem támogatta. A látogatás során az NMM munkatársai úgy tapasztalták, hogy a nyílások az öngyilkossági kísérletek megelőzésére alkalmatlanok, figyelemmel arra, hogy a fogvatartottakat a WC-ben tartózkodás idején sokszor egyáltalán nem látni a kémlelőlyukakon keresztül, de arra alkalmasak lehetnek, hogy a fogvatartottakban a megalázottság érzetét kialakítsák.

[24] Lásd a Bv. tv. 168. § (1) bekezdésének *f)* pontját.

[25] Lásd a Bv. tv. 169. § (1) bekezdését.

A CPT 21. általános jelentésének 60. pontja rámutat, hogy a fegyelmi büntetésként magánzárkába kerülő fogvatartottak elhelyezésére használt zárkákban gyakori, hogy kevés bennük a bútorzat, azok is gyakran a padlóhoz vannak erősítve. Mindazonáltal az ilyen zárkákat minimálisan egy asztallal, nappali ülőalkalmatossággal (pl. székkel vagy paddal) fel kell szerelni.

A CPT 21. általános jelentésének 58. pontja értelmében, a *magánzárkáknak 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, éjszakára pedig megfelelő ággyal és ágyneművel kell ellátni. A magyar jogban a fegyelmi zárka berendezésére, felszerelésére és az elítéltnél tartható tárgyakra irányadó előírásokat a Bv. Szabályzat 4. számú melléklete tartalmazza. Az említett jogszabályhely értelmében, a fegyelmi zárka állandó berendezési és felszerelési tárgyai a *„rögzített kemény fekhely, a rögzített ülőke és a hulladéktároló."*[26] Annak ellenére, hogy a zárkákban és a lakóhelyiségekben – főszabályként – asztalt is biztosítani kell,[27] az a fegyelmi zárka állandó berendezési és felszerelési tárgyai között nem szerepel. *A fogvatartott hiányos szellőzésű, a többi zárkánál, illetve lakóhelyiségnél hiányosabb berendezésű, az olvasást ellehetetlenítő fényviszonyok között történő elhelyezése az Alaptörvény III. cikk (1) bekezdésében meghatározott, az embertelen bánásmód tilalmával összefüggő visszásságot okoz.*

### 2.2. Fogvatartottak közötti erőszak

Az Intézet tájékoztatása szerint 2010-2014 között a fogvatartottak 84 bűncselekményt követtek el, amelyek jelentős része kényszerítés (33 db), vagy lopás (25 db) volt. A személyi állomány egyik tagjának megítélése szerint a fogvatartottak közötti agresszió mértéke változó, azok gyakorisága heti három és havi egy alkalom között lehet. A fogvatartottak többsége a bántalmazásokat nem jelzi, mert tart a „vamzerkodás" bélyegétől, vagyis a tényleges bántalmazások száma feltehetőleg lényegesen meghaladja a bizonyított és lezárult ügyeket. A látogatócsoport tapasztalatai szerint az alábbi esetekről az Intézet végrehajtó állományának (a fogvatartottakkal személyesen foglalkozó személyzet: pl. körletfelügyelők) is tudomása volt:

Az egyik fogvatartottat – állítása szerint – testi betegsége, valamint nyugtatószerek szedése miatt a társai csúfolják. Egy másik fogvatartott panaszkodott, hogy az őrök nem igazán figyelnek a zárkákban zajló eseményekre, így előfordult, hogy az erősebb fogvatartott nem csak az édesanyjától kapott csomagot, hanem a kiosztott élelmet is elvette tőle. A korábbi zárkájában félt, hogy a társai fizikai erőszakot követhetnek el vele szemben. Egy harmadik férfi fogvatartott azt állította, hogy a magukat felsőbbrendűnek érző zárkatársai minden alkalmat megragadtak, hogy megalázzák. Így például a zárkaközösség körülbelül három hónappal a látogatás előtt felszólította, hogy úgy táncoljon és „striptease-eljen", mint egy nő. Amikor ezt megtagadta a többiek megverték, és „buzinak", meg „vamzernek"[28] nevezték. Elmondása szerint ezeket az eseteket azért nem jelenti a személyzetnek, mert szégyelli magát. Többen állították, hogy a zárkákban található ülőkék lábai azért görbék, mert a fogvatartottak erősítéshez és verekedéshez használják azokat. A fogvatartottak és a személyzet egybehangzó állításai szerint az erőszak megelőzése érdekében, a zárkák személyi összetételét időnként átszervezik. A fogvatartottak szerint az Intézetben „menekülő", „büntető", és úgynevezett „kannibál" zárkák is vannak. „Menekülő" zárkába a társaik által bántalmazott, megalázott vagy sanyargatott fogvatartottak kerülnek. A „büntető" zárka az őrök által kezelhetetlennek tartott fogvatartottak elhelyezésére szolgál, akik büntetésből kerülnek olyan zárkaközösségbe, ahol nagy valószínűséggel erőszak érheti őket. A „kannibál" zárka olyan zárkaközösséget jelent, amelynek különösen agresszív tagjai semmitől sem riadnak vissza. A fogvatartottak meg is neveztek egy ilyet. Néhány héttel a látogatás előtt az említett zárkában egy olyan fogvatartott tartózkodott, akiről közismert volt, hogy terrorizálja a társait.

[26] Lásd a Bv. Szabályzat 4. mellékletének 1.1.-1.3. pontjait.
[27] Lásd a Bv. Szabályzat 3. melléketének 2.1. pontját.
[28] A személyzet felé társairól információt szolgáltató fogvatartott. Gyakran azt a személyt is „vamzernak" nevezik, aki a sérelmére elkövetett cselekményt jelenti, vagy a személyzettel bármilyen ügyben beszélni akar.

Ezt a fogvatartottat, annak elismeréseként, hogy a „kezelhetetlen fogvatartottakat helyrerakja", a végrehajtó állomány megjutalmazta. Annak a fogvatartottnak, akinek a testén valamilyen, a bántalmazások eredményeként keletkezett külsérelmi nyom látható, létszámellenőrzéskor a zárkához tartozó illemhelyen kell tartózkodnia, és onnan kiszólni, hogy jelen van.

A házirend előírásai szerint a fogvatartottaknak a személyi állomány zárkába belépő tagja előtt felállással kell a tiszteletadást teljesíteni.[29] A házirend a jelentés szövegét is pontosan meghatározza.[30] A CPT 2013-as magyarországi látogatásának tapasztalatai szerint, az Intézetben a fogvatartottaknak alázatos módon kellett jelenteniük a személyi állomány zárkába belépő tagjának.[31] Bár a testület álláspontja szerint az említett, anakronisztikus gyakorlatnak véget kell vetni,[32] a házirend a személyi állományra is kötelező. Megengedhetetlen az olyan, a házirend előírásaival ellentétes felügyelői magatartás, amely a fogvatartottak többségétől katonás fegyelmet követel, ugyanakkor belenyugszik abba, ha létszámellenőrzéskor valaki az ellenőrző személy látóterén kívül eső helyről, az illemhelyről jelenti ottlétét.

*Az NMM megállapította, hogy veszélyezteti az Alaptörvény III. cikk (1) bekezdésében meghatározott, az embertelen bánásmód tilalmának érvényesülését, ha az Intézet személyi állománya a fogvatartottak testi épségének szemrevételezését nem az elvárható gondossággal végzi.*

Az Intézet egészségügyi személyzetének állítása szerint a fogvatartottak testét rendszeresen átvizsgálják, szükség esetén hosszan beszélgetnek velük, bízva abban, hogy a sérülésük valódi eredetéről nyilatkoznak. Szexuális erőszakkal az elmúlt 3 évben egyetlen alkalommal találkoztak, a fogvatartott jelezte az esetet. A bántalmazásra utaló információt az őrszemélyzethez továbbítják, melynek eredményeként zárkacserét, illetve indokolt esetben, büntetőeljárást kezdeményeznek. Ezzel szemben, az egyik fiatalkorú fogvatartott beszámolt arról, hogy korábban egy másik fiatalkorú társával összeverekedett. Sérüléseit az Intézet ápolónője ellátta, azonban a fogvatartott orvosi dokumentációban nem volt nyoma az esetnek, és más következménye sem lett az ügynek. A CPT 11. általános jelentésének 28. pontja értelmében az őrszemélyzet feladata kiterjed arra is, hogy a fogvatartottakat egymástól megvédje. A fogvatartottak közötti erőszak megszüntetéséhez a börtönszemélyzetnek, a létszámfeltöltési szintet is beleértve, alkalmasnak kell lennie arra, hogy a rendfenntartási és felügyeleti feladatait megfelelően ellássa. A börtönszemélyzetnek figyelnie kell a rendbontás jeleire, továbbá határozottnak és megfelelően képzettnek kell lennie ahhoz, hogy szükség esetén beavatkozzon.

A CPT 24. általános jelentésének 121. pontja szerint a személyzeti állomány tagjainak észre kell venniük a „bullying" jeleit – ideértve a fizikai és szexuális bántalmazást, szóbeli sértést, zsarolást és lopást – ezekre megfelelően reagálniuk kell, és proaktív magatartást kell tanúsítaniuk annak érdekében, hogy az effajta incidensek előfordulását megelőzzék.

*Az interjúalanyok állításai alapján feltehető, hogy az Intézetben a fogvatartottak által egymás sérelmére elkövetett bántalmazások és más erőszakos cselekmények számottevő része feltáratlan marad. Aggodalomra ad okot, ha a fogvatartottak közötti erőszak a személyi állomány tudtával, hallgatólagos hozzájárulásával vagy esetleges ösztönzésére történik. Az Alaptörvény III. cikk (1) bekezdésében meghatározott kínzás, embertelen, megalázó bánásmód vagy büntetés tilalmával, valamint az Alaptörvény IV. cikk (1) bekezdésében meghatározott személyi biztonsággal összefüggő visszásságot okoz, ha az Intézet a fogvatartottakat az egymás sérelmére elkövetett cselekményektől nem képes megvédeni.*

### 2.3. Bánásmód

A fogvatartottak szerint a körletfelügyelők többnyire kedvesen és segítőkészen bánnak velük. Amennyiben a személyzetnek megadják a kellő tiszteletet, betartják a házirendet, akkor megfelelő bánásmódban van részük, atrocitásoktól nem kell tartaniuk.

[29] Lásd a Házirend 10. oldal, 2. bekezdését.
[30] Lásd a CPT/Inf (2014) 13, 56. pontját.
[31] Lásd a CPT/Inf (2014) 13, 54. pontját.
[32] Lásd a CPT/Inf (2014) 13, 56. pontját.

Néhányan megjegyezték ugyanakkor, hogy a körletfelügyelők hangnemét nem mindig tartják helyénvalónak. Tapasztalataik szerint a körletfelügyelők munkahelyi viselkedésére az esetleges magánéleti problémáik is kihatással vannak, amelyeket gyakran ők kénytelenek megszenvedni. Meglátásuk szerint a személyzetet is frusztrálja a jelenlegi felújításokkal együtt járó hangzavar és kosz. Többször elhangzott, hogy a személyzet a fogvatartottakat nem engedi telefonálni, szándékosan nem reagálnak az ajtókopogásukra, néhányan a motozásuk során is keményen, erőszakosan viselkednek. Az egyik fogvatartott állítása szerint egyik alkalommal, amikor telefonálni szeretett volna, a felügyelő azt válaszolta, hogy a „*faszomba, nem mész ki*".

A CPT a 2013. évi magyarországi látogatásáról szóló Jelentésben megjegyezte,[33] hogy az Intézetben számos alkalommal előfordult a verbális abúzus, továbbá azt javasolta, hogy a büntetés-végrehajtás állományában dolgozók figyelmét világosan és rendszerszerűen fel kell hívni arra, hogy udvariasan és tisztelettudóan kell viselkedni a fogvatartottakkal. [34]

A látogatócsoport tagjai maguk is tapasztalták, hogy a felügyelet késedelmesen érkezik a zárkához, több alkalommal 4-5 percet kellett várni. Munkatársaim tapasztalatai szerint a körleten dolgozó felügyelői állomány jelentős része – kb. 7-8 fő a látogatás idején – a földszinten található körletfelügyelői helyiségben tartózkodott. Többen egymással beszélgettek, látszólag céltalanul töltötték munkaidejüket. Az Intézet személyi állományának vezető beosztású tagjai az említett jelenséget azzal magyarázták, hogy a körletfelügyelői tartózkodóban üldögélő személyek továbbképzésen vesznek részt. *Az éppen szolgálatot teljesítő, illetve továbbképzésen lévő egyenruhás tiszthelyetteseket sem a megjelenésük, sem a látszólagos tevékenységük alapján nem lehetett egymástól megkülönböztetni.* A látogatócsoport egyik tagja személyesen is tapasztalta, hogy a felújításokkal érintett 1. számú körlet emeletén jelenlévő körletfelügyelő, csak az ott dolgozó fogvatartottakat figyelte, azonban a ráccsal ellátott zárkák esetében, a rácshoz nem rendelkezett kulccsal, így az ott tartózkodó fogvatartottakat nem tudta volna kiengedni.

*Az NMM megállapította, hogy veszélyezteti az Alaptörvény IV. cikk (1) bekezdésében foglalt személyi biztonsághoz fűződő jog érvényesülését, ha az Intézet nem gondoskodik megfelelően a személyi állomány munkavégzésen és továbbképzésen való jelenlétének megkülönböztethetőségéről, illetve ellenőrizhetőségéről.*

A személyzet tagjai azon a véleményen voltak, hogy az elmúlt években előfordult, hogy több dolgozó ellen fegyelmi, illetőleg büntetőeljárás indult, melyeknek következtében a fogvatartottak visszaélnek a helyzetükkel. Előfordul, hogy a fogvatartottak tiszteletlenül beszélnek velük, amelynek semmiféle következménye sincs. A személyi állomány egyik tagjától elhangzott, hogy miközben bizonyos fogvatartotti cselekmények más fogvatartási helyeken többnapos magánelzárást vonnak maguk után, az Intézetben következmények nélkül maradhatnak. A körletfelügyelők a magánelzárás időtartama alatt negyedóránként kötelesek a fogvatartott állapotát ellenőrizni, így ilyen esetben leginkább az alkalmazottak bűnhődnek.

Bár a fogvatartottak az Intézetben tapasztalható bánásmódot más bv. intézetekéhez képest elfogadhatónak tartották, aggodalomra ad okot, hogy a látogatócsoport több olyan jelzést is kapott, amelyek az egyik körletfelügyelő erőszakos magatartására utaltak. Több fogvatartott is állította, hogy a személyi állomány említett tagja mind verbálisan, mind fizikailag rendszeresen bántalmazza őket. Ruházat átvizsgáláskor kirúgja a lábukat, és az Intézet be nem kamerázott részein bántalmazza őket. A beszélgetések alapján feltételezhető, hogy az ő fogvatartottakkal szembeni durva bánásmódját a személyi állomány több tagja észlelhette, ugyanakkor a rendelkezésre bocsátott iratokban nincs nyoma annak, hogy fegyelmi eljárást kezdeményeztek volna ellene. A CPT 2. általános jelentésének 60. pontja szerint a személyi állomány kiképzése során jelentős hangsúlyt kell fektetni az interperszonális kommunikációs készségek fejlesztésére. Ez a képesség olyan helyzetek rendezésére alkalmas, amelyek máskülönben erőszakba fordulnának, továbbá csökkentheti a feszültséget és javíthatja az életminőséget a rendőrségi és büntetés-végrehajtási intézetekben, amely minden érintett számára előnnyel jár.

[33] Lásd a CPT/Inf (2014) 13, 45. pontját,
[34] Uo. 46. pont.

A CPT a 11. általános jelentésének 26. pontjában felhívja a figyelmet, hogy a humánus börtönrendszer alapköve a jól megválogatott és képzett börtönszemélyzet, amelynek tagjai tudják, hogyan kell megfelelő magatartást tanúsítani a fogvatartottakkal való kapcsolatukban, és a foglalkozásukat nem megélhetésnek, hanem hivatásnak tekintik. Ezen hivatás fő meghatározójának a fogvatartottakkal való pozitív viszony kiépítését kell tartani. Az őrök professzionalizmusához az szükséges, hogy képesek legyenek kulturált és humánus módon bánni a fogvatartottakkal, miközben ügyelnek a biztonságra és a rendre. Az őrök és a fogvatartottak közötti konstruktív és pozitív viszony kialakulása nemcsak csökkenti a bántalmazások veszélyét, hanem növeli a kontrollt és a biztonságot is, ami a börtönőrök munkáját is sokkal eredményesebbé teszi. A CPT 2013-as jelentésére adott kormányzati válasz szerint az új Bv. tv. a bv. intézetekben üzemelő megfigyelő rendszerekre részletes szabályokat tartalmaz. A Bv. tv. 150. §-a részletesen szabályozza, hogy az elektronikus megfigyelési eszközöket hol és milyen feltételekkel lehet használni. Mindazonáltal a Bv. tv. a kamerák felszerelését csak opcióként említi, így a bv. intézetekben továbbra is lehetnek olyan helyiségek, ahol kép-, illetőleg hangfelvétel hiányában, a személyi állomány fogvatartottakkal szemben tanúsított erőszakos magatartása, illetve esetleges bántalmazása észrevétlen marad. *A büntetés-végrehajtás rendszerében a fogvatartottak és a személyi állomány tagjai közötti erőszak létező jelenség. Az erőszakos cselekmények előfordulása változó, megtörténtük sok esetben azért nem bizonyítható, mert az érintettek – a megtorlás következményeitől való félelmükben – nem tudnak, vagy nem akarnak tudomást venni azokról. Az Intézetben tartózkodó fogvatartottaknak a személyi állomány tagjai általi bántalmazásával kapcsolatban felmerül az Alaptörvény III. cikkében meghatározott kínzás, embertelen, megalázó bánásmód vagy büntetés tilalmával összefüggő visszásság veszélye.*

### 2.3.1. Motozás, testüreg átvizsgálás

Több fogvatartott állította, hogy a látogatók távozását követően az Intézet kápolnájában, vagy más elérhető helyiségben a személyi állomány tagjai, más fogvatartottak jelenlétében meztelenre vetkőztettetik őket. A mezítelen fogvatartottaknak a péniszükön a fitymát hátra kell húzniuk, majd le kell guggolniuk. A pénisz fityma alá eső része szemrevételezésének, valamint a leguggoltatásnak a célja, hogy a személyi állomány a fogvatartottak lábai közé, esetleg az intim testrészeikbe rejtett tiltott tárgyakat, illetve pszichotróp hatású anyagokat (designer drogok, legal highs-szok) megtalálja. A Bv. tv. az elítélt testének, illetve ruházatának átvizsgálásával kapcsolatos eljárási cselekményeket három körben szabályozza. A legenyhébb követelmények az elítélt szájüregének szemrevételezéssel történő ellenőrzésére vonatkoznak. Ezt a bv. intézet állományának az elítélttől eltérő nemű tagja is végrehajthatja.[35] Az elítélt motozását, illetve ruházatának átvizsgálását – ide nem értve a közreműködő orvost, valamint a technikai eszközzel történő ruházatátvizsgálást – csak az elítélttel azonos nemű személy végezheti.[36] Az elítélt testüregeinek átvizsgálására vonatkozó szabályok értelmében, ilyen eljárási cselekményt – a szájüreg szemrevételezéssel történő ellenőrzése kivételével – csak orvos végezhet.[37] A büntetőeljárásról szóló törvénytől eltérően,[38] a Bv.tv. a motozást nem definiálja, így nem tesz említést arról, hogy az szükségképpen *fizikai kontaktussal* jár, vagy az emberi test, illetve egyes részeinek puszta szemrevételezéssel történő vizsgálata is motozás fogalomkörébe tartozik-e. A testüreg fogalmának jogszabályi meghatározása hiányában az sem egyértelmű, hogy a fogvatartottak pénisze fityma alá eső részének szemrevételezése, továbbá esetleg a lábaik közé, illetve a végbelükbe rejtett tiltott tárgyak vagy pszichotróp hatású anyagok felkutatása céljából

[35] Lásd a Bv. tv. 151. § (4) bekezdését.
[36] Lásd a Bv. tv. 151. § (1) bekezdését.
[37] Lásd a Bv. tv. 151. § (3) bekezdését.
[38] A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény 150. § (1) bekezdése értelmében, a motozás „bizonyítási eszköz vagy elkobozható, illetőleg vagyonelkobzás alá eső dolog megtalálása céljából a terhelt és az olyan személy ruházatának és testének átvizsgálása, akiről megalapozottan feltehető, hogy bizonyítási eszközt vagy elkobozható, illetőleg olyan dolgot tart magánál, amely vagyonelkobzás alá eshet."

elrendelt leguggoltatása során a bv. intézet személyi állománya a motozásra vagy a testüregek átkutatására irányadó előírásokat köteles-e alkalmazni.

A Bv. tv. 151. § (1) bekezdésére figyelemmel – eltérő rendelkezés hiányában, álláspontom szerint – a fogvatartott ruházatának és testének, a testüregeket nem érintő szemrevételezése is motozásnak számít, vagyis az elítéltek lábai között, illetve a nemi szervük külső bőrfelületén fellelhető tiltott tárgyak felkutatását is csak orvos, vagy a személyi állománynak az elítélttel azonos nemű tagja végezheti.

Az Európai Börtönszabályok 54.6.-54.7. pontjai szerint a börtönök személyi állománya a fogvatartott testének belső fizikai átkutatását nem végezheti. Az ilyen, intim vizsgálatok elvégzéséhez orvost kell igénybe venni. A nemzetközi elvárással összhangban, az elítélt testüregei átvizsgálása során nem a motozás, hanem a Bv. tv. 151. § (3) bekezdésének szigorúbb előírásait kell alkalmazni. Miután a végbélnyíláson belüli testrészek, a pénisz fityma alatti része, továbbá az egyéb testüregek az elítélt testének belső részei, azok szemrevételezéssel, leguggoltatással, vagy bármely más módszerrel történő átvizsgálását – a Bv. tv. 151. § (3) bekezdésére figyelemmel – tehát csak orvos végezheti.

*Az Alaptörvény II. cikkében biztosított emberi méltósághoz való joggal összefüggő visszásságot okoz az Intézet azzal, hogy a Bv. tv. 151. § (3) bekezdésének rendelkezéseit figyelmen kívül hagyva, az elítéltek nemi szervét fedő bőrréteg alatti testrészek, továbbá a szájüregen kívül eső testüregeinek vizsgálatát nem orvos végzi.*

A Bv. Szabályzat 59. § (1) bekezdése értelmében a motozás célja a *„fogvatartás rendjét vagy biztonságát sértő vagy veszélyeztető cselekmények megelőzése vagy megakadályozása, rendkívüli esemény elkövetésére alkalmas tárgyak előtalálása, tiltott tárgyak felkutatása, büntetőeljárással vagy fegyelmi eljárással összefüggő tárgyi bizonyítási eszközök megszerzése."*

Az alapvető jogok tiszteletben tartása és védelme az állam elsőrendű kötelessége.[39] A fogvatartott ruházatának, a testfelületének, különösen a testüregeinek átkutatása az Alaptörvény IV. cikk (1) bekezdésében biztosított személyi biztonsághoz való jog korlátozását eredményezi. Az alapjogok korlátozására az Alaptörvény I. cikke irányadó, mely szerint „[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."*[40]

Az Emberi Jogok Európai Bírósága sem vitatta, hogy a fogvatartott ruházatának, testének, a testüregekre is kiterjedő átkutatása legitim célból, különösen a fogvatartás rendjét vagy biztonságát sértő vagy veszélyeztető cselekmények, továbbá bűncselekmények megelőzése vagy megakadályozása céljából szükséges és indokolt lehet.[41] A magyar jogban a Bv. tv. 121. §-a sorolja fel az elítélt azon jogait, amelyek a szabadságvesztés végrehajtása alatt szünetelnek. Az Alkotmánybíróság szerint az alapjogokat érintő *„egyes korlátozó rendelkezések csak akkor foghatók fel 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."*[42] Az idézett érveléssel összhangban, a büntetőeljárásról szóló törvény elrendeli, hogy amennyiben *„a motozás célja meghatározott dolog megtalálása, az érintettet előbb fel kell szólítani, hogy a keresett dolgot adja át, ha a felszólításra a keresett dolgot előadja, a motozástól el kell tekinteni."*[43]

Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének első mondata alapján, az alapvető jogokra vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. 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"*[44]

---

[39] Lásd az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdését.
[40] Lásd az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdését.
[41] Lásd például a Valasinas v. Lithvania 117. pontját, Iwanczuk v. Poland 59. pontját, vagy McFeeley and Others v. United Kingdom 60-61. pontját.
[42] Lásd az Alkotmánybíróság 66/1991. (XII. 21.) AB határozatát.
[43] Lásd a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény 150. § (3) bekezdését.
[44] Lásd az Alkotmánybíróság 64/1991. (XII.17.) AB határozat.

*Az Alaptörvény I. cikkben biztosított alapvető jogok védelméhez fűződő joggal összefüggő visszásságot okoz, továbbá veszélyezteti az Alaptörvény II. cikk (1) bekezdésében előírt embertelen és a megalázó bánásmód tilalmának érvényesülését, hogy sem a Bv. tv., sem a Bv. Szabályzat nem tartalmaz olyan előírást, amely a bv. szervezet végrehajtó állományát arra kötelezné, hogy a fogvatartott ruházatának, testfelületének, különösen a testüregeinek átkutatásával járó jogkorlátozás foganatosítását megelőzően, őt a keresett dolog, illetve tiltott tárgy előadására felszólítsa.*

A Bv. tv. 151. § (2) bekezdése értelmében a motozás nem történhet megalázó, szeméremsértő módon. Az Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlata szerint a megalázó bánásmód vagy büntetés lényege, hogy az érintettben olyan erős félelmet, lelki gyötrelmet és alsóbbrendűségi érzést okoz, ami alkalmas arra, hogy a testi és lelki ellenállását megtörje, vagyis egy cselekmény akkor megalázó, ha az áldozat súlyosan megszégyenül.[45] Szeméremsértés, amikor valaki a nemi szervét a nemi vágyának felkeltése vagy kielégítése céljából mutogatja.[46]

Az EJEB több esetben is az embertelen, illetve megalázó bánásmód tilalmába ütközőnek értékelte azt a gyakorlatot, amikor a börtönszemélyzet a meztelen fogvatartott magatartására, vagy más konkrét biztonsági kockázat fennállására tekintet nélkül, a testét a látogatók fogadását megelőzően, illetve távozásukat követően, rutinszerűen, a végbélnyílására kiterjedően átkutatta.[47]A Lorsé és mások kontra Hollandia ügyben kérelmezőt motozás céljából rendszeresen levetkőztették, melynek során a testüregeit is szemrevételezték.[48] A fogvatartottaknak a vizsgálatok során rendszeresen saját maguknak kellett biztosítani a testüregek megtekintését az őrszemélyzetnek, így megalázó pozitúrákat kellett felvenniük. Az eset kapcsán az EJEB megállapította, hogy a levetkőztetéses motozást semmilyen konkrétan biztonsági szükséglet sem támasztotta alá, így az sokkal inkább egy rutinként kialakult cselekvés volt a személyi állomány részéről, amellyel megsértették a kérelmező emberi méltósághoz való jogát. [49]

A Bv. tv. alapján a motozás, a testüregek átvizsgálására kiterjedően, az elítélttel szemben alkalmazható olyan biztonsági intézkedés,[50] amelynek kapcsán az egyéni kockázatelemzés mellőzhető.[51] Ennek kapcsán a CPT felhívta a figyelmet arra, hogy a meztelenre vetkőztetéssel alkalmazott motozás (*strip search*) más, invazív eljárásokkal is együtt járhat, amelyek, különösen olyankor, ha kollektíven zajlanak, megalázó bánásmódhoz vezethetnek. Ennél fogva a jogalkotó felelőssége kiemelten fennáll, hogy az alapjogok korlátozása esetén egyértelmű tartalommal töltse meg a jogszabályt és ne adjon lehetőséget a jogszabályok önkényes értelmezésére.[52]

*Az a gyakorlat, miszerint a fogvatartottaknak a látogatók távozását követően az Intézet valamely helyiségében, a személyi állomány tagjai, illetve egymás jelenlétében meztelenre kell vetkőzniük, a péniszükön a fitymát hátra kell húzniuk, majd le kell guggolniuk, alkalmas arra, hogy súlyos szégyenérzetet keltsen és a szeméremsértő magatartások ellen sem nyújt megfelelő védelmet, ezért veszélyezteti az Alaptörvény III. cikk (1) bekezdésében előírt, megalázó bánásmód tilalmának érvényesülését.*

### 2.3.2. A vallásgyakorlásra rendelt hely használata

Az Alaptörvény VII. cikk (1) bekezdése szerint a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadsága magában foglalja, hogy a *„vallását vagy más meggyőződését mindenki vallásos cselekmények, szertartások végzése útján vagy egyéb módon, akár egyénileg, akár másokkal együttesen, nyilvánosan vagy a magánéletben kinyilvánítsa, vagy kinyilvánítását mellőzze, gyakorolja vagy tanítsa."*

A lelkiismereti és vallásszabadságról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. tv. 3. § (1) bekezdése értelmében „a lelkiismereti és

---

[45] Lásd a Tyrer v. the United 30. pontját; Soering v. the United Kingdom 100. pontját; V. v. the United Kingdom [GC], 71 pont, Valasinas v. Lithuania 117. pontját.

[46] Lásd a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 205. § (1) és (2) bekezdését, továbbá FBK 1992/27.

[47] Lásd McFeeley and Others v. the United Kingdom (no. 8317/78) 57-66.

[48] *„[…] the strip-search, which involves an external viewing of the body's orifices and crevices, including an anal inspection[…]"*

[49] Lásd a Lorsé and others v. The Netherlands (no. 52750/99) 74. pontját.

[50] Lásd a Bv. tv. 145. § (1) bekezdés *f)* pontját.

[51] Lásd a Bv. tv. 145. § (2) bekezdését.

[52] Lásd a CPT/Inf (2015) 18, 86. pontját.

vallásszabadság gyakorlását […] a büntetés-végrehajtási intézetben fogva tartott számára egyéni és közösségi szinten is lehetővé kell tenni." Az elítéltek vallásgyakorlása azonban nem csak alapjog, hanem a Bv. tv. alapján az elítéltek reintegrációja elősegítésének is eszköze.[53] A bv. intézetben minden elítélt számára lehetővé kell tenni, hogy lelkiismereti és vallási meggyőződését szabadon megválassza vagy megváltoztassa, vallását gyakorolhassa,[54] továbbá a bv. intézetekben megvalósítható vallásos szertartásban a vallási közösség előírásainak megfelelően részt vehessen.[55] A fogvatartottaknak az Intézetben hetente három alkalommal van lehetőségük a börtönlelkész által szervezett istentiszteleten jelen lenni. Az állam a vallásszabadság jogának gyakorlása kapcsán az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdése alapján, a vallásszabadság érvényesüléséhez szükséges feltételekről, vagyis a vallásszabadsággal kapcsolatos értékek és élethelyzetek védelméről köteles gondoskodni.[56] Az említett elvárással összhangban, a *„templom és vallásgyakorlásra rendelt más hely"* fokozott büntetőjogi és szabálysértési védelemben részesül.[57]

A templom és a vallásgyakorlásra rendelt más hely fokozott büntetőjogi védelme a rongálás minősített eseteként valósul meg.[58]Az Intézetben a vallásgyakorlásra rendelt hely a kápolna, amely a vallásos cselekmények és szertartások helyszíneként, a fogvatartottak számára a kollektív, illetve az egyéni vallásgyakorlás feltételeit biztosítja. *A látogatócsoport az Intézetben a vallásgyakorlásra rendelt hely fokozott büntetőjogi védelmének szükségességére utaló körülményt nem észlelt.*

A templom és a vallásgyakorlásra rendelt más hely fokozott szabálysértési védelmét a vallásgyakorlás jogának megsértése című tényállás biztosítja, ami az egyházi szertartásra rendelt helyiségben történő nyilvános botrányokozást, valamint az egyházi kegytárgyak meggyalázását szankcionálja.[59] A nyilvános botrányokozás megvalósulása független attól, hogy az a szertartás alatt történik-e, és attól is, hogy másokat a vallásgyakorlásban zavar-e. A jogsértés szempontjából kizárólag az elkövetés helyének van jelentősége. A jogalkotó sem a botrány, sem a botrányokozás fogalmát nem definiálta. A társadalmi szokások, illetve a közfelfogás szerint a vallásgyakorlásra rendelt helyiségben botrányos lehet a hangos, oda nem illő beszéd, a káromkodás, a kirívóan hiányos öltözék viselete, és az öltözéknélküliség is.

*A nemzeti megelőző mechanizmus hatásköre nem terjed ki annak megállapítására, hogy mezítelen testű, leguggolni köteles fogvatartottak testének, nemi szervének, illetve egyes testüregeinek az Intézet kápolnájában történő átkutatása valamely szabálysértés tényállását kimeríti-e.*

Asma Jahangir, az ENSZ különleges jelentéstevője (2004-2010) a vallásgyakorláshoz való joggal összefüggésben kiemelte, hogy az említett célra rendelt helyek a hívők közösségei számára rendkívüli jelentőséggel bírnak. A tevékenység természetéből adódóan, a vallásgyakorlásra rendelt helyen tartózkodó hívők különlegesen sebezhetőkké válnak.[60]

*Az Intézet a büntetőjogi, illetve a szabálysértési tényállás hiányában is az Alaptörvény VII. cikk (1) bekezdésében biztosított, a lelkiismereti és a vallás szabadságához való joggal összefüggő visszásságot okoz azzal, ha a végrehajtó állomány a mezítelen fogvatartottak testének, nemi szervének, illetve egyes testüregeinek átkutatását a vallásgyakorlásra rendelt helyen (a kápolnában) végzi.*

### 2.3.3. Rasszizmus és szexizmus

Több fogvatartott állította, hogy egyes felügyelők „*köcsög*" vagy „*büdös cigány*" szavakkal illetik őket.

---

[53] Lásd a Bv. tv. 164. § (7) bekezdését.
[54] Lásd a Bv. tv. 126. § (1) bekezdését.
[55] Lásd a Bv. tv. 126. § (4) bekezdését.
[56] Lásd az Alkotmánybíróság 6/2013. (III. 1.) AB határozatát.
[57] Lásd a lelkiismereti és vallásszabadságról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. tv. 19/C. §-t.
[58] Lásd a Büntető törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 371. § (3) bekezdésének *bb)* alpontját.
[59] Lásd a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény 188. §-t.
[60] Lásd a UN Human Rights Council, *Report of the Special Rapporteur on Freedom of Religion or Belief, Asma Jahangir*, 20 July 2007, A/HRC/6/5, 13. pontját.

Az egyik fogvatartott szerint az egyik körletfelügyelő a zárkában jelenlevő többi fogvatartott előtt azt mondta neki, hogy „azért nem jön a feleséged, mert kefélik." Az idézett kijelentés azon túl, hogy magában hordozza a szexizmust, alkalmas arra, hogy a fogvatartottat megszégyenítse, ezért *az Alaptörvény III. cikk (1) bekezdésében előírt, megalázó bánásmód tilalmával összefüggő visszásságot eredményez.* A személyi állomány egy másik tagjának megjegyzése alapján arra lehet következtetni, hogy az őrszemélyzet bizonyos tagjai hajlamosak rasszista, sztereotip megjegyzéseket tenni, ami érdemben befolyásolja a munkavégzését, és arra bátoríthatja, hogy akár verbális, akár fizikai erőszakot alkalmazzon egyes fogvatartottakkal szemben. A *Nachova és mások kontra Bulgária*[61] ügyben az EJEB kimondta, hogy a rasszista erőszak kifejezetten sérti az emberi méltóságot, és tekintettel a veszélyes következményeire, különös éberséget és erőteljes fellépést kíván a hatóságoktól.

Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának a börtönök személyi állománya etikai kódexéről szóló R/2012/5. számú ajánlásában hangsúlyozza: tisztelni kell a pluralitást és a sokszínűséget, illetőleg tilos diszkriminálni a fogvatartottak között. Különös figyelmet kell szentelniük továbbá a rasszista erőszak és az idegengyűlölet megelőzésére.

A hazai bv. szervezet személyi állománya részére a szolgálatban tanúsítandó magatartási normák tekintetében a Büntetés-végrehajtási Szervezet Etikai Kódexe is iránymutatást ad. A fogvatartottakkal szembeni magatartással kapcsolatban tartalmazza, hogy „[…] minden fogva tartással kapcsolatos tevékenységet az egyéni emberi értékek tiszteletben tartása, a fogvatartottak nemzeti vagy nemzetközi jogszabályokban rögzített jogai biztosításával kell végrehajtani. […] 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 CPT a fogvatartási helyeken tapasztalható rasszizmus visszaszorításának szükségességére rendszeresen kitér jelentéseiben, illetőleg megoldási javaslatokkal is szolgál. Így a faji megkülönböztetés csökkentésére érdemi előrelépésnek látja, ha ezen intézmények a személyi állományban is törekednek az etnikumok diverzitására, illetőleg további tréningeket, képzéseket biztosítanak az alkalmazottak részére.[62]

*Megállapítható, hogy az Alaptörvény III. cikk (1) bekezdésében meghatározott, a megalázó, embertelen bánásmód tilalmával összefüggő visszásságot okoz, ha az Intézet személyi állományának egyes tagjai a fogvatartottak származására utaló rasszista, valamint feladatukhoz méltatlan szexista megjegyzéseket tesznek.*

### 2.4. Munkáltatás, oktatás, programok

A CPT iránymutatása szerint „a *kielégítő foglalkoztatás és a programok (munka, tanulás, sportolás, stb.) alapvetően fontosak a fogvatartottak jóléte szempontjából. Ez minden objektumra igaz, akár jogerősen elítélt fogvatartottakról van szó, akár olyanokról, akiknek az ügyében még nem született jogerős ítélet."*[63] A fogvatartottak a látogatáskor meglehetősen egyhangúnak írták le a napirendjüket: reggel 6 órakor ébresztő, majd megmosakodnak, 7 órakor reggeli, 1 óra séta a szabadlevegőn, ebéd, kártyázás, beszélgetés a többi fogvatartottal, majd délután 3 órakor bekapcsolják a TV-t, amelyet villanykapcsolásig nézhetnek. Az Európai Börtönszabályok szerint a büntetés-végrehajtási hatóságoknak törekedniük kell elegendő és hasznos munka biztosítására, valamint lehetőséget kell adniuk a fogvatartottaknak olyan oktatási programokban való részvételre, amelyek megfelelnek egyéni szükségleteiknek.[64]

---

[61] Lásd a Nachova and others v. Bulgaria (nos. 43577/98, 43579/98) 145. pontját.

[62] Lásd a CPT/Inf (2014) 11.; Ennek tekintetében rendkívül előremutató a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnokának 9/2014. (IX. 15.) BVOP utasítása, melynek célja a roma származású fiatalok részére a büntetés-végrehajtási pálya választásának ösztönzésére szolgáló támogatási rendszer létrehozása.

[63] Lásd a CPT/Inf. (92) 3, 47. pontját.

[64] Lásd az Európai Börtönszabályok 26.2; 28.1. pontjait

A nemzetközi elvárásokkal összhangban a Bv. tv. elrendeli, hogy *„a szabadságvesztés végrehajtása során a büntetés-végrehajtási szervezet adottságai szerint biztosítani kell az elítélt munkáltatását. Az elítélt munkáltatása átmenetileg, a munkába állítását akadályozó ok fennállásáig szünetelhet."*[65] *Az elítéltek szakképzését és továbbképzését elsősorban azokban a szakmákban kell megszervezni, amelyek elősegíthetik a szabadulás után a társadalom életébe való beilleszkedést, vagy a bv. intézeten belüli munkavégzést.*[66]

A látogatáskor az Intézetben fogvatartott 132 fő közül 97 fő, vagyis a teljes fogvatartotti létszám 73 százaléka nem dolgozott. Némelyikük állítása szerint egyáltalán nincs esélyük arra, hogy munkát végezzen, mások jelezték, hogy esetenként lehetőségük volt dolgozni, de később indokolatlanul megfosztották őket a munkájuktól. A Bv. tv. alapján az előzetesen letartóztatott munkára nem kötelezhető, ugyanakkor kérelmezheti, hogy tegyék számára lehetővé a munkavégzést, melyről a bv. intézet Befogadási és Fogvatartási Bizottsága dönt.[67] A munkában résztvevő fogvatartottak alacsony száma indokolhatónak tűnik azzal, hogy az Intézetben a látogatás napján 93 fő előzetes letartóztatásban lévő személy volt, akiknek munkáltatása nem kötelező. Munkatársaim megfigyelései alapján ugyanakkor a fogvatartottak önmagában nem a munkalehetőséget hiányolták, hanem a napközbeni hasznos elfoglaltságot.

A munkáltatáson túlmenően, a fogvatartottak foglalkoztatására a börtönlelkész által szervezett heti háromszori istentisztelet mellett, heti két alkalommal angol nyelvi szakkört, szerda délelőttönként gitárszakkört, délután egy közalapítvány által szervezett elterelésre szolgáló programot, hétvégén délutánonként pedig sportfoglalkozást tartanak. Többen jelezték, hogy az Intézetben megőrzésen lévő fogvatartottak semmilyen foglalkoztatáson nem vehetnek részt, illetőleg számos beszámoló szerint ők még az elérhető programokról sem hallottak. Több fogvatartott jelezte azt is, hogy a konditeremhez történő hozzáférés hiányában, a zárkában, illetőleg az ott található tárgyakkal végeznek testedzést. Az istentiszteleteket a kápolnában tartják, a többi foglalkozás helyszíne a sétaudvar. A sétaudvar fedett részekkel nem rendelkezik. A fogvatartottaknak egyetlen közösségi tér áll rendelkezésére, mely méretéből és jellegéből adódóan sem képes valamennyi programot befogadni. Az Intézet vezetése szerint ez a helyzet a felújítások végeztével változni fog, mert két közösségi helyiség kerül kialakításra.

A fogvatartottak beszámolói szerint az Intézet a napi legalább egy órás, szabadlevegőn tartózkodást mindenkinek biztosítja[68], a zárkában pedig kártyázhatnak, vagy televíziót nézhetnek. Néhányan problémaként jegyezték meg, hogy számos zárkában nincs TV, illetőleg azt csak délelőtt 9 óra előtt és délután 3 óra után használhatják. Az egyik reintegrációs tiszt szerint a foglalkozásokba a fogvatartottak 10-40%-át tudják bevonni. A fogvatartottak visszajelzései alapján az alacsony részvétel oka nem csupán az Intézet felújításából adódó kényszerhelyzet, hanem a személyi állomány alacsony száma is felelős. A személyzet néhány tagja szerint pedig összefüggés van a programok hiánya, valamint az erőszakos cselekmények előfordulása között: ha nincs program, gyakoribb a fogvatartottak közötti verekedés. *A fogvatartottak közötti agresszió megelőzése érdekében – álláspontom szerint – az Intézetnek törekedni kell arra, hogy a fogvatartottak minél szélesebb körét motiválja a különböző foglalkoztatásokon való részvételre. A fogvatartottak foglalkoztatásához szükséges személyi és tárgyi feltételek, valamint az Intézet által kínált programokhoz való hozzáférés hiánya az Alaptörvény III. cikk (1) bekezdésében foglalt embertelen bánásmód tilalmával összefüggő visszásságot okozhat.* A Bv. tv. értelmében, ha a törvény eltérően nem rendelkezik, a szabadságvesztés végrehajtása során a férfiakat a nőktől el kell különíteni.[69] Az Intézet munkatársai szerint a kötelező elkülönítés miatt a női fogvatartottak számára semmiféle zárkán kívüli tevékenységet nem tudnak biztosítani.

Bár a beszámolók szerint a női fogvatartottak részére semmiféle munkalehetőség nincs, a látogatás napján, egyikük a parancsnokság női WC-jét kivételesen kitakaríthatta.

---

[65] Lásd a Bv. tv. 219. § (1) bekezdését.
[66] Lásd a Bv. tv. 184. § (1) bekezdését.
[67] Lásd a Bv. tv. 407. § (2) bekezdését.

[68] Lásd a Bv. tv. 122. § *ea)* alpontját.
[69] Lásd a Bv. tv. 99. § (1) bekezdésének *b)* pontját.

A női fogvatartottak, a saját meglátásuk szerint, több szempontból hátrányos helyzetben vannak az Intézetben. Egyrészt csekély létszámuk miatt nem szerveztek számukra külön programokat, másrészt kifejezetten a férfiak számára szervezett eseményeken nem vehetnek részt. A női fogvatartottak foglalkoztatása gyakorlatilag az udvari sétára korlátozódik. A CPT elvárása szerint a szabadságuktól megfosztott nők részére ugyanolyan feltételek mellett kell értelmes tevékenységeket felkínálni (munka, képzés, oktatás, sport, stb.), mint a férfiak számára.[70] Elfogadhatatlan, hogy számukra gyakorlatilag semmilyen értelmes tevékenység nem volt elérhető az Intézetben.

*Az, hogy az Intézet a női fogvatartottak számára semmiféle munkáltatást, vagy foglalkoztatást nem biztosít, az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében szereplő hátrányos megkülönböztetés tilalmával összefüggő visszásságot okoz.* Az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdése értelmében, minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi, és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz. A gyermeki jogok valamennyi tizennyolcadik életévét be nem töltött személyt, így a büntetés-végrehajtási intézményekben fogvatartott fiatalkorúakat is megilletik.[71] A látogatás során meghallgatott fiatalkorú férfiak panaszkodtak, hogy bár heti egy alkalommal lehetőségük van asztaliteniszezni, napi szinten, a sétálóudvaron történő húzódzkodáson túlmenően, semmiféle sportolási lehetőség nem áll rendelkezésükre. Állításuk szerint a lehetőségek függvényében valamifajta oktatásban is szívesen részt vennének, de azt az Intézet csak a felnőtt korú fogvatartottaknak engedélyezi. Az Intézet vezetése is elismerte, hogy a fiatalkorú fogvatartottak többletfoglalkoztatására is kevés lehetőség nyílik, ezért a hétvégi programokon vagy versenyeken ők elsőbbséget élveznek. Takarítási feladatokat is gyakrabban kapnak, illetőleg a körletbejárások során több időt töltenek azokban a zárkákban, melyekben fiatalkorúak vannak, és hosszabban beszélgetnek velük. A CPT is felhívta a figyelmet arra, hogy bár a célirányos tevékenység hiánya minden fogvatartott számára rendkívül káros, különösen az a fiatalkorúak számára, akiknek fokozottan szükségük van fizikai aktivitásra és intellektuális stimulációra. A szabadságuktól megfosztott fiatalkorúak számára teljes oktatási, sport-, szakmai képzési, rekreációs és más célirányos tevékenységekből álló programot kell felkínálni.[72] Ezen túlmenően, minden erőfeszítést meg kell tenni annak a biztosítására, hogy a szabadságuktól megfosztott fiatalkorú lányok semmilyen körülmények között ne kapjanak kevesebb gondoskodást, védelmet, segítséget, kezelést és képzést, mint a fiatalkorú fiú bűnelkövetők.[73]

A büntetés-végrehajtás szervezetében fogvatartott fiatalkorúakra is irányadó a Gyermek jogairól szóló egyezménynek a gyermek „*mindenekfelett álló érdeke*" figyelembevételére vonatkozó, alapelvi jelentőségű rendelkezése,[74] amely jogi kötelezettség valamennyi a gyermeket érintő döntésnél vagy eljárásban irányadó.[75] A büntetés-végrehajtás szervezetében fogvatartott fiatalkorú is elsősorban gyermek és csak másodsorban bűnelkövető. Amennyiben az állam fiatalkorúakat a felnőttek büntetés-végrehajtási intézetében tart fogva, oda kell figyelni arra, hogy a fiatalkorú fogvatartottak ne csupán azokhoz a szolgáltatásokhoz jussanak hozzá, amelyek valamennyi fogvatartott számára hozzáférhetőek, hanem az olyan szociális, pszichológiai és oktatási szolgáltatásokhoz, lelki gondozáshoz és szabadidős programokhoz is, amelyek a szabad környezetben élő kiskorúak számára elérhetők.[76]

---

[70] Lásd a CPT/Inf (2000) 13, 25. pontját.

[71] Lásd az 1991. évi LXIV. törvénnyel kihirdetett, a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt egyezmény 2. cikkét.

[72] Lásd a CPT/Inf (99) 12, 21. pontját.

[73] Lásd a CPT/Inf (99) 12, 31. pontját.

[74] Lásd az 1991. évi LXIV. törvénnyel kihirdetett, a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt egyezmény 3. cikk 1. pontját.

[75] Lásd a UN Committee on the Rights of the Child (CRC), *General comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3, para. 1)*, 29 May 2013, CRC /C/GC/14, 19. pontját.

[76] Lásd az Európai Börtönszabályok 35. 1-2. pontjait, valamint az 1991. évi LXIV. törvénnyel kihirdetett, a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt egyezmény 31. cikkét.

A Bv. tv. 83. §-a alapján a szabadságvesztés végrehajtásának célja egyrészt az ítéletben meghatározott joghátrány érvényesítése, másrészt annak elősegítése, hogy az elítélt szabadulása után a társadalom sikeresen visszailleszkedjen és a társadalom jogkövető tagjává váljon. A reintegrációs tevékenységet a végrehajtásért felelős szerv – önállóan vagy más szervezetekkel együttműködve – az elítéltek munkáltatása, munkaterápiás foglalkoztatása, továbbá általános iskolai, illetve középfokú iskolai oktatása, felsőfokú tanulmányok végzése, szakképzése, szakmai gyakorlat megszerzése, valamint egyéb programok által biztosítja.

*Amennyiben az Intézet nem biztosítja a fogvatartottak számára – kortól, nemtől, valamint a fogvatartási jogcímtől függetlenül – a munka és az oktatás szabad és egyenlő hozzáférését, illetőleg ezek hiányában nem tud szervezni a hasznos időtöltést biztosító egyéb programokat, foglalkoztatásokat, úgy az Alaptörvény III. cikk (1) bekezdésében foglalt embertelen bánásmód, a XV. cikk (2) bekezdésében foglalt hátrányos megkülönböztetés tilalmával, valamint a XI. cikk (1)-(2) bekezdéseiben foglalt művelődéshez való joggal összefüggő visszásságot eredményez.*

### 2.5. Panaszmechanizmus

Több fogvatartott egybehangzóan állította, hogy egyes esetekben a személyi állománytól kapnak papírt és címezetlen üres borítékot, de ilyenkor csak a megyei törvényszékre lehet írni, ahová átviszik a leveleket. Számos interjúalany állította azt is, hogy az üres boríték és papír havonta csak egy alkalommal jár. A személyi állomány vezető beosztású tagjai cáfolták ezeket a kijelentéseket, és elmondták, hogy csak azoknak a fogvatartottaknak nem adnak papírt és borítékot, akikről tudják, hogy van pénzük a szükséges eszközök megvásárlására, vagy azt cigarettapapírnak használnák fel. Azokat a hulladékpapírokat, amelyek az irodai munka során keletkeznek, szétdarabolva megkapják a fogvatartottak.

Panaszhoz minden fogvatartottnak joga van, és ha nincs megfelelő íróeszközük vagy papírjuk, akkor az Intézetnek segítenie kell, a cigarettapapírnak való felhasználásról pedig valós kockázatelemzést kell végezni. A panaszjog korlátlan érvényesülése jelentős szerepet játszik a nem megfelelő bánásmód megelőzésében.

Néhány fogvatartott előadta, hogy nem látja értelmét a személyi állomány tagjaihoz való panaszkodásnak. Az egyik interjúalany korábban jelezte reintegrációs tisztjének, hogy a zárkatársai piszkálják, de semmilyen eredménye nem lett bejelentésének. Egy másik fogvatartott elmondta, hogy „hiába van igazam, mert nincs védelmi lehetőség, nem tudom magam megvédeni", míg zárkatársa szerint „aki sokat pattog, panaszkodik, azt kiviszik, és megcsavarják".[77] Mindazonáltal nem tűnt általános jelenségnek, hogy a fogvatartottak tartanának a retorzióktól, egyikük szerint „ez nem az a ház". Az egyik interjúalany jelezte, hogy írásban egyáltalán nem mer panaszkodni, nehogy a börtönviszonyok között még rosszabb helyzetbe kerüljön, a szóbeli panaszaira pedig a személyi állomány nem cselekszik.

Az *Assenov és mások kontra Bulgária*[78] ügyében a Bíróság úgy találta, hogy az Egyezmény 3. cikkét sértette, hogy az illetékes hatóságok nem foglalkoztak a kérelmező panaszával, valamint hivatalos, érdemi vizsgálatot sem folytattak le, mely egy állítólagos, rendőrségen történt bántalmazásával volt összefüggésben. A *Labita kontra Olaszország*[79] ügyben szintén az Egyezmény 3. cikkének sérelmét állapították meg, mikor a hatóságok nem foglalkoztak a kérelmező fogva tartása alatt elszenvedett rossz bánásmódra vonatkozó panaszaival.

Az interjúk során az Intézet egyik vezető beosztású tagja kitért arra, hogy a jogszabályi előírásoknak megfelelően van lehetőség a panaszok előterjesztésére. Az Intézetben mind az írásbeli, mind a szóbeli panaszokat regisztrálják. A panaszkezelés valódi módja ugyanakkor ettől nagy valószínűsséggel eltér. A beszélgetés során megjegyezték, hogy a panaszt úgy is jelezheti a fogvatartott, hogy papírfecnire ír pár sort, majd a személyi állomány azon tagjának, akiben megbízik (pl. a lelkész), észrevétlenül odaadja, elé- vagy mellédobja az üzenetet.

---

[77] A felügyelők a kamerák látószögén kívül elverik, és ebben a „kannibál" fogvatartottak is közreműködnek

[78] Lásd az Assenov and others v. Bulgaria (no. 24760/94) 101-106. pontjait.

[79] Lásd az Labita kontra Italy (no. 26772/95) 130-136. pontjait.

Fenti gyakorlat arra utal, hogy *a fogvatartottak a nyílt panaszkezelési módszerekkel nem mernek élni, és erről az Intézetnek is tudomása van*. Ennek hátterében a zárkatársak és/vagy a személyzet esetleges megtorlásától való félelem állhat. Ezzel együtt több fogvatartott is jelezte, hogy bizalommal fordulhat a reintegrációs tisztjeihez – akkor is, ha a zárkatársaival kerülne konfliktusba –, ők szükség esetén a zárkaösszetételt is képesek befolyásolni.

A CPT 2013-as látogatása során kezdeményezte, hogy a Kormány tegyen lépéseket annak érdekében, hogy a büntetés-végrehajtási intézetek alkalmazottai mindig azonosíthatóak legyenek, lehetőség szerint visszatérve a névtábla viselésének gyakorlatához, és addig is úgy, hogy a szolgálatban – jól látható helyen – rövidebb azonosítási számokat viselnek. A BVOP vezetése egyetértett azzal a javaslattal, hogy minden esetben legyen azonosítható a személyi állomány tagja, ugyanakkor úgy vélte, az azonosító szám viselése elegendő ehhez, így a névtábla viselését nem tartották indokoltnak.

A látogatás során az NMM munkatársai azt tapasztalták, hogy a személyi állomány tagjai valamennyien jól látható helyen viselik a hétszámjegyű azonosítójukat. Bár az alkalmazott eljárás törvényes és a jogszabályoknak megfelelő, az sem a fogvatartottak, sem a személyi állomány érdekeit nem szolgálja. Egyrészről az azonosító megjegyzése a fogvatartottak számára nehézkes, ami a panasztételi jogukban indokolatlanul korlátozza őket, másrészről tárgyiasítja a személyi állomány tagjait, így olyan minimális bizalmi kapcsolat is nehezen alakulhat ki az állomány és a fogvatartott között, amely legalább a szóbeli panaszmechanizmus működését elősegíthetné. Az aktívan működő panaszmechanizmusból minden érintett profitálna. Az Intézet vezetősége visszajelzést kaphatna a (törvényes) működésének hiányosságairól, a fogvatartott pedig partnerként és nem ellenségként kezelné a felügyelőket, így a mindkét oldalon felhalmozott feszültség is csökkenthetne.

*A hatékonyan működő panaszmechanizmus hiánya felveti az Alaptörvény XXV. cikk (1) bekezdésében foglalt panaszjoggal 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 megelőzését is elősegítheti. Ezért a fogvatartottak számára rendszeresen tájékoztatást kell nyújtani a panaszmechanizmus működéséről.*

### 2.6. Egészségügy

Az Intézet által nyújtott egészségügyi ellátás tekintetében a megkérdezett fogvatartottak jelentős része elégedett volt mind a szolgáltatásokkal, mind a személyi állomány munkájával.

Az egészségügyi személyzet 2 orvosból (egy belgyógyász és egy fogorvos), valamint két ápolóból áll. Az ápolók két műszakban, lépcsőzetes munkakezdéssel 07.00 órától 17.00 óráig dolgoznak. Műszakjuk lejártával telefonon elérhetőek. Ha bármi egészségügyi probléma történik az intézményben – amennyiben sürgősségi ellátás nem szükséges –, a fogvatartottak a körletfelügyelőket, a körletfelügyelők pedig őket értesítik. A munkabeosztás miatt évek óta egyik ápolónő sem tudja kivenni a teljes éves szabadságát. A betegeket állapotuktól függően utalja az orvos kórházba. Az akut eseteket helyben, Kaposváron, a kevésbé súlyosakat pedig Tökölön látják el, ez utóbbi helyet azonban gyakran utasítják el a fogvatartottak, annak leromlott állapota miatt.

Az ápolónők a fogvatartottakkal rendszeres kapcsolatot tartanak, minden reggel és este benéznek a zárkákba, és az előírásnak megfelelően gyógyszert is osztanak. A létszámhiány nagyban megnehezíti a pontos gyógyszerezést. A gyógyszerbevételt ellenőrzik, a nyugtatókkal különösen körültekintően járnak el.

Az étkezést még egyetlen fogvatartott sem tagadta meg. Az ápolónők elmondása szerint a fogvatartottak pszichés problémáikkal is hozzájuk fordulnak. Ebből feltételezhető, hogy bizalmi viszony alakult ki az egészségügyi személyzet, valamint a fogvatartottak között.

A fogvatartottak mentálhigiénés gondozásáért egy pszichológus felel, aki heti kétszer három órában érhető el az Intézetben, rugalmas időkezelésben. Véleménye szerint további egy fő pszichológus szakember foglalkoztatására lenne szükség, amelyre nem lát sok esélyt.

Feladatellátásával kapcsolatban úgy nyilatkozott, hogy prioritást jelentenek számára az Intézetbe újonnan érkező fogvatartottak, az ún. „befogadósok". Náluk elsősorban a szuicid veszélyeztetettségre és az esetleges önsértések lelki hátterének feltárására fókuszál. Öngyilkossági kísérletről nincs tudomása, de gyakori az önsértés, amit elsősorban nem figyelemfelhívási szándékkal vagy menekülőútként (pl. azért, hogy másik zárkába kerüljön), hanem belső hiányok kitöltéseként vagy belső feszültségek feloldásaként tapasztal.

A látogatás időpontjában hatályos 1-1/44/2010. (VII. 14.) OP intézkedés rögzítette a bv. intézet pszichológusának feladatait, melyben a munkaszervezési szempontokat figyelembe véve előírta, hogy lehetőség szerint törekedni kell arra, hogy egy pszichológus maximum 150-200 fogvatartott, speciális csoportoknál 50-70 fogvatartott gondozását végezze. Bár az Intézet jelenlegi feltöltöttsége a két keretszám alatt van, valamint a fogvatartottak egy része nem kívánja igénybe venni a pszichológiai ellátást, kiemelendő, hogy az alkalmazott pszichológus részmunkaidőben heti 6 órában dolgozik, valamint számos olyan adminisztratív jellegű feladatot is el kell látnia, amelyek további jelentős leterheltséget jelentenek. Az említett okokból nem tudja maradéktalanul, az előírásoknak megfelelően ellátni a munkáját.

Jelenleg 1 főápolói, valamint 3 szakápolói státuszt tartanak fenn, mely 50%-os feltöltöttséget jelent, és a visszajelzések alapján a dolgozók folyamatosan túlterheltek.

*Sérül a fogvatartottak Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdésben foglalt egészséghez való joga, ha az egészségügyi személyzet az alacsony létszám miatt nem tudja megfelelően ellátni feladatát, illetőleg az Alaptörvény III. cikk (1) bekezdése szerinti embertelen bánásmód tilalmába ütközik, ha a fogvatartottak megfelelő ellátására, a megjelenő fogvatartotti erőszak vizsgálatára, feltérképezésére és visszajelzésére az ápolók nem tudnak kellő időt fordítani. Álláspontom szerint a zárt közösségekben hatványozottan jelentkezhetnek különböző pszichés problémák, betegségek, amelyek kezelése gyakran hosszabb időt vesz igénybe. Ennél fogva a bv. intézetekben elengedhetetlen a megfelelő létszámú szakember jelenléte.*

### 2.7. Személyzet

A látogatáskor az Intézet parancsnoka nem volt jelen. Az Intézetben 66 zászlós és tiszthelyettes rendfokozatú, 19 tiszt, 9 közalkalmazott, valamint 1 lelkész volt állandó alkalmazásban. A Biztonsági Osztályon 51 főt foglalkoztattak, ebből 40 fő érintkezett közvetlenül a fogvatartottakkal, 2 státusz betöltetlen volt. További 3 fő reintegrációs tisztet is foglalkoztattak, 2 főt az 1. számú körleten, 1 főt a 2. számú körleten.

Az interjúk szerint folyamatosan visszatérő problémát jelent az Intézet számára, hogy a személyi állomány nehezen tudja kivenni éves rendes szabadságát, valamint rendszeresen túlórázniuk kell. A személyi állomány Biztonsági Osztályon dolgozó tagjai öt hónap alatt átlagosan 164 órával haladták meg havi munkaidőkeretüket. Sokatmondó adat, hogy az egyik munkavállaló az előző évről 500 feletti áthozott túlórával rendelkezett.

Az Intézet pszichológusa is megerősítette, hogy a személyzet tagjait túlterheltnek, kiégés-gyanúsnak tartja, a munkakörük – jellegéből adódóan – pszichésen rendkívül megterhelő. Ezért fontosnak tartaná, a Biztonsági Osztály tagjaival való egyéni terápiát, beszélgetést. Meglátása szerint külön személyzeti pszichológusra lenne szükség.

Bár látható, hogy a Biztonsági Osztály részére biztosított státuszokat nagyrészt feltöltötték, az ellátandó feladatokhoz képest azonban kevesen vannak. A végrehajtó állomány tagjai nyilvánvalóan túlterheltek, alacsony számuk pedig csak rendkívüli munkaerő-ráfordítással és komoly leterheltség mellett teszi lehetővé a szolgálati feladatok biztonságos és megfelelő szintű ellátását.

*Az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdésében foglalt egészséghez való jog közvetlen sérelmét jelentheti, ha a személyi állomány a folyamatos fizikai és – megfelelő mentálhigiéniás támogatás nélkül – pszichés leterheltsége miatt nem tudja szakszerűen ellátni feladatait, ami előidézheti, hogy a fogvatartottakkal szemben, az Alaptörvény III. cikk (1) bekezdésében foglalt embertelen, megalázó bánásmód tilalmába ütköző magatartást tanúsítanak.*

A Bv. tv. 83. § (7) bekezdése alapján a szabadságvesztés végrehajtása során biztosítani kell, hogy az elítélt önbecsülése, személyisége, felelősségérzete fejlődhessen, és ezáltal felkészüljön a szabadulása utáni, a társadalom elvárásának megfelelő önálló életre. A bv. intézet az elítélt részére egyéni reintegrációs programot készít, amelynek megvalósulásáért elsődlegesen az Intézet reintegrációs tisztjei a felelősek. A rendelkezésre álló létszámadatok szerint egy reintegrációs tisztnek közel 40 fogvatartott egyéni nevelését kell biztosítania. Figyelemmel arra, hogy eltérő műszakokban dolgoznak, illetve egymást csoportösszevonásokkal helyettesítik a túlórák elkerülése miatt, valós leterheltségük még ennél a számnál is magasabb.

A reintegráció hatékonysága jelentős mértékben függ attól, hogy megfelel-e az egyéniesítés alapelvének, ezáltal lényegesen növelhető annak esélye, hogy a fogvatartott képes lesz a bv. intézeten kívül jogkövető életmódot folytatni.

Az Intézetet több tragikus, rendkívüli esemény rázta meg az elmúlt évtized során. Ezek közül az egyik legsúlyosabb egy fogvatartott hatósági bántalmazás miatt bekövetkezett halála volt, amelynek kapcsán több az Intézetben dolgozó személyt büntetőjogi felelősségre is vontak. A történtek a látogatás idején is tapasztalható módon mély nyomokat hagytak a személyi állomány tagjaiban. Az esemény kapcsán az intézetben dolgozó személyi állomány körében nem volt szakszerű mentálhigiénés problémafeltárás és támogatás. Az elmondottak szerint a történtek után az első reakció a teljes hallgatás volt, majd elkezdődött a felelős személyek azonosítása. Érezhető volt, hogy a személyi állomány az esetet követően magára maradt, holott egyértelműen mentálhigiénés segítségre szorulna.

Munkatársaim nem tapasztalták, hogy a szakfeladatok (pl. „biztonság" vagy „nevelés") megoszlásából fakadóan konfliktus lenne a személyi állomány tagjai között, azonban számos rendszerszintű problémával szembesültek. Egyesek úgy vélik, hogy adminisztrátori tevékenységet végeznek ahelyett, hogy a fogvatartottakkal foglalkozhatnának. Az Intézetben sok az úgynevezett csatolt munkakör: fegyelmi tiszt, nyomozótiszt, mozgósítási megbízott, stb. Ezek a feladatok további leterheltséget jelentenek az érintett személyi állománynak, amely eredményeként többen fontolgatják a pályaelhagyást. Az elmúlt időszakban pályázat útján 100 millió forintot sikerült az Intézet felújítására szerezniük. Ennek ellenére a Biztonsági Osztály egy tagja kifejezetten panaszkodott jelenlegi munkakörülményeire. Előadta, hogy nem biztosított számukra a kulturált étkezés, az étkezőjük és az öltözőjük egyben raktárként funkcionál, míg a zuhanyzójuk használhatatlan. A munkatársak között – kis intézet lévén – sok a konfliktus: „Itt mindenki ismer mindenkit, fúrás van, meg egymásra mutogatás az osztályok között." A személyi állománnyal készített interjúk során többen jelezték, hogy nagy a fluktuáció, de ezt részben a büntetés-végrehajtás rendszerének és nem feltétlenül a vizsgált fogvatartási helynek tulajdonították.

Az Association for Prevention Torture (a továbbiakban: APT) és a Penal Reform International (a továbbiakban: PRI) által kifejlesztett eszköztár[80] számba vette a börtönök személyi állományának eredményes működéséhez szükséges feltételeket, illetve megnevezte azon rizikófaktorokat, melyek a nem megfelelő bánásmód megjelenését elősegíthetik. A megfelelő kondíciók megteremtése az intézetvezetés feladata. Generális probléma, hogy a biztonsági és körletfelügyelők úgy érzik, nem becsülik meg őket eléggé, illetőleg értéktelennek tartják munkájukat. E tapasztalatot erősítheti, ha a bürokratikusan működő vezetés nem ismeri a végrehajtói munka valódi természetét, a beosztottak mindennapi nehézségeit, a munkájukkal járó veszélyeket pedig nem élik át. Ez a fajta vezetés nem tud megfelelő támogatást nyújtatni a végrehajtó állománynak, holott a bizalom, az igazságosság és a korrektség legalább annyira fontos a felügyelőknek, mint a fogvatartottaknak. Az APT és a PRI fontosnak tartja továbbá, hogy világos etikai és fegyelmi szabályzat álljon az intézetek rendelkezésére, amelyeket megfelelően és transzparens jelleggel használnak és betartatnak, mely által a végrehajtói állomány bizalma is nőhet a vezetőség felé, továbbá egyszerre védi a fogvatartottakat, a személyi állományt, valamint az intézményt a nem megfelelő viselkedéstől.

[80] Lásd Association for Prevention Torture – Penal Reform International: Detention Monitoring Tool – Staff Working Conditions; 2013. [http://www.apt.ch/content/files_res/factsheet-3_working-conditions-en.pdf]

A börtönrendszereknek aktív toborzási stratégiára van szükségük, amelyből világosan kitűnik, hogy a szervezetnek milyen típusú emberekre van szüksége, és hogyan képes a szervezet a személyi állomány fejlesztésére. A személyzet kiválasztásánál gyakran találkozik a vezetés azzal a problémával, hogy a személyi állományt nem képes a börtönnépesség sokféleségének megfelelően feltölteni, annak ellenére, hogy ez számtalan előnnyel járhatna, kiváltképp a fogvatartottakkal történő együttműködés és kommunikáció terén.

Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának a szankciók és intézkedések végrehajtásában érintett személyi állományáról szóló R/1997/12. számú ajánlásában ugyancsak nagy jelentőséget tulajdonít a munkavállalók (tovább)képzésének, valamint a vezetőség szerepének. Az ajánlás 42. pontja szerint a menedzsmentnek mindig ügyelnie kell arra, hogy a személyi állomány munkakörülményei megfelelőek legyenek, biztosítani kell továbbá a munkavállalóknak többek között a fizikai biztonságot, az ésszerű munkaidőt, a nyílt kommunikációt, illetőleg a támogató légkört. Az Európai Börtönszabályok szintén több pontban említetést tesz a vezetőség kiemelt szerepéről, valamint a személyi állomány kiválasztásának fontosságáról. A 72.2. pont szerint a személyi állománynak világos elképzeléssel kell rendelkeznie a büntetés-végrehajtási rendszer által elérni kívánt célokról. A vezetésnek iránymutatást kell adnia e cél hatékony eléréséhez. A toborzás tekintetében a 76. pont alapján a személyi állományt gondosan kell kiválasztani, megfelelően kiképezni, szakképzett munkavállalóként bérezni. A 87.1. pont pedig előírja rendelkezéseket kell hozni a lehető leghatékonyabb kommunikáció bátorítására az igazgatóság, a személyi állomány többi tagja, a külső hivatalok és a fogvatartottak között.

A látogatócsoport megítélése szerint a szervezeti kommunikáció nem hatékony, ami veszélyezteti a működést. A személyi állomány nem tud, vagy nem mer jelezni az Intézet menedzsmentjének, vagy ha jelez, úgy a menedzsment nem tud, vagy nem akar megoldással szolgálni a felmerülő problémákra. Ennél fogva a személyi állomány frusztrált, a túlóráktól fáradt, a megfelelő mentálhigiéniás kezelések hiánya miatt pedig nem tudja kezelni a felhalmozódott feszültséget, amelyet a fogvatartottak is érzékelnek [lásd 2.1. fejezet], így ezek a munkájukra is egyértelműen kihatással vannak.

*Az Alaptörvény III. cikk (1) bekezdésébe foglalt kínzás, embertelen és megalázó bánásmód közvetlen veszélye állhat fenn, ha nem megfelelő a személyi állomány képzése, és/vagy a személyiségfejlesztő tréningek szervezése, illetőleg a munkavégzéshez szükséges körülmények – különösen az étkező és az öltöző állapotára tekintettel – nem biztosítottak.*

### 2.8. Kapcsolattartás

A meghallgatott fogvatartottak jelentékeny része adott olyan visszajelzést munkatársaimnak, melyben sérelmezték, hogy a telefonos kapcsolattartás indokolatlanul drága, mobiltelefon hívása esetén 100 Ft-ot meghaladó percdíjjal kell számolniuk. Az ombudsman AJBH-226/2010. számú jelentésében több panasz alapján vizsgálta a bv. intézetek telefonszolgáltatásának indokolatlanul magas árait. A vizsgálat megállapította, hogy *a túlzottan magas percdíjak miatt a fogvatartottak csak korlátozottan (esetenként egyáltalán nem) tudják igénybe venni a közszolgáltatást, a bv. intézetek, illetve a szolgáltatást biztosító gazdasági társaság eljárása ezáltal közvetlenül veszélyezteti az emberi méltósághoz való jogból levezethető magánszférához való jog*, valamint – az előzetesen letartóztatottak vonatkozásában – *a védelemhez való jog érvényesülését.*

A magánszféra fenntartása, a családdal, házastárssal, barátokkal való kapcsolattartás megőrzése elengedhetetlen feltétele az elítéltek szabadulásuk utáni reszocializációjának, az előzetesen letartóztatottak esetén pedig – az ártatlanság vélelmére is tekintettel – mind a védővel, mind a családdal való kapcsolattartás biztosítása kiemelkedő fontosságú.

Az ombudsmani ajánlás javaslatot tett a büntetés-végrehajtás országos parancsnokának, hogy a bv. intézetekkel és a szolgáltatást biztosító gazdasági társasággal egyeztessen a telefonhívások percdíjainak csökkentéséről és a kedvezményes (hétvégi, ünnepnapi) díjszabás kialakításáról.

Több fogvatartott jelezte továbbá, hogy a telefonos beszélgetésekhez szükséges bizalmas légkör nincs biztosítva, lévén hogy a körleteken a folyósón vannak elhelyezve a távbeszélő készülékek, ezáltal mindenki hallhatja a dialógusok tartalmát.

A Bv. Szabályzat 44. § (2) bekezdésének *j)* pontja alapján a telefonkészülékek használatának rendjét az intézmények házirendje szabályozza. Az Intézet házirendje szerint mind a körleteken, mind a sétálóudvaron délután 18 óráig használható a telefonkészülék,[81] mely alapján feltételezhető, hogy a fogvatartottak nem tudják igénybe venni a szolgáltató kedvezményes – csúcsidőn kívüli – percdíjait. A progresszív rezsimszabályok szerint végrehajtási fokozatonként és rezsimenként eltér, hogy az elítélt a kapcsolattartójával milyen gyakorisággal és hány perc időtartamban érintkezhet, mely során kizárólag a bv. intézet által biztosított telefont használhatja.[82] A Bv. tv. 172. § (1) bekezdése alapján „[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."

A kapcsolattartások eredményes és gyakori megvalósulása nem csupán a reintegráció elérése felől bír jelentőséggel, de a bv. környezetben számottevően csökkentheti a fogvatartottak között megjelenő erőszakos magatartásokat, illetve az önkárosító, szuicid hajlamot.

*A vizsgálat során tapasztaltak szerint a bv. intézeteket érintő telefonos kapcsolattartások során érdemi változás nem történt,[83] a telefonhívás percdíjai a piaci viszonyokhoz képest indokolatlanul magasak, így felmerül az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésében foglalt magánélet tiszteletben tartásához való jog, illetőleg a XXVIII. cikk (3) bekezdésében deklarált, büntetőeljárásban érvényesülő garanciák közül a védelemhez való jog sérelme.*

*Amennyiben az Intézet nem tudja biztosítani a fogvatartott megfelelő társadalomba való reintegrációját, úgy az Alaptörvény III. cikk (1) bekezdésében foglalt embertelen, megalázó bánásmóddal összefüggő visszásság valósul meg.*

## 3. Összefoglalás

Az NMM egy utóvizsgálat jellegű látogatás keretében ellenőrizte a Somogy-megyei Büntetés-végrehajtás Intézetben a fogvatartási körülményeket. Ennek során a CPT 2013-as Magyarországról szóló Jelentésében tett megállapítások kapcsán úgy tapasztaltam, hogy számos kifogásolt alapjogi visszásságot feltételező probléma tekintetében előrelépés történt, különösen az Intézet túltelítettségének tekintetében, mely az elmúlt időszakban jelentősen csökkent. Úgy értesültem, hogy az Intézetben zajló felújítási munkálatok időközben befejeződtek, így a fogvatartottak a modern büntetés-végrehajtásnak megfelelő emberséges körülmények között nyerhetnek elhelyezést.

Munkatársaim látogatás során ugyanakkor azt tapasztalták, hogy számos kérdés megoldása nem várható a rekonstrukció befejezésétől. A Bv. tv. szerinti elkülönítési szabályok betartását, a telefonhasználat során szükséges privát szférát, valamint a mindenki számára elérhető programokhoz való hozzáférés lehetőségét szintén az Intézetnek szükséges biztosítani.

A jelentés rámutatott arra, hogy a fogvatartottak egymás közötti viszonyaiban jelen van az erőszak, melynek megelőzése érdekében az Intézet végrehajtó állománya nem lép fel kellő hatékonysággal, az ellenőrzéseik nem alkalmasak arra, hogy a fogvatartottak sérüléseit, vagy az Intézetben nem engedélyezett veszélyes tárgyak birtoklását észleljék. A vizsgálat során felmerült továbbá, hogy a személyi állomány egyes tagjai asszisztálhatnak az erőszak megjelenéséhez a zárkák személyi összetételének nem megfelelő átszervezésével, valamint egyes esetekben megengedhetetlen módon (rasszizmus, szexizmus) kommunikálnak a fogvatartottakkal.

---

[81] Lásd a Házirend 36. oldalát.

[82] Lásd a Bv. tv. 175. § (1)-(2) bekezdéseit: (1) *Az elítélt a szabadságvesztés végrehajtási fokozataira és rezsimjeire vonatkozó rendelkezések szerinti gyakoriságban és időtartamban telefonhívást kezdeményezhet. (2) Az elítélt a házirend előírásainak megfelelően kizárólag a bv. intézet által kijelölt telefont használhatja.*

[83] Az NMM sajtóértesülések alapján úgy értesült, hogy a büntetés-végrehajtási szervezet mobiltelefonokat szerzett be a fogvatartottak részére közvetlen a látogatást követő időszakban.

Sajnálatos, hogy a CPT ajánlásai több ponton nem valósultak meg. Továbbra is megmaradt az indokolatlan és elavult jelentéstételi kötelezettség intézménye, a magánelzárásra szolgáló zárka – annak teljes alkalmatlansága ellenére – használatban van, egyes kémlelőnyílások pedig továbbra sem tudják betölteni szuicid prevenciós funkciójukat azzal, ha a zárkák mellékhelyiségeire néznek.

A személyi állomány megfelelő feltöltöttsége, beosztásuk szervezése, továbbképzése jelentősen megkönnyítheti az Intézet feladatainak ellátását, kulcsfontosságú továbbá a rossz bánásmód megelőzése érdekében. Ha a szakmai stáb a munkakörülményeivel nem elégedett vagy nem kapja meg a kellő szakmai és erkölcsi támogatást a feletteseitől, úgy az csökkenő motivációhoz, frusztrációhoz, következésképp a fogvatartottakon realizálódó hatalmaskodáshoz vezethet, mely veszélyezteti a bv. szervezet hatékony működését.

Különös aggodalomra adhat okot, hogy a fogvatartottakat egy vallásgyakorlásra rendelt épületrészben, a kápolnában teljesen levetkőztették átvizsgálás céljából, valahányszor visszajöttek a látogatófogadásról. Ez a gyakorlat ugyanakkor nem csupán a fogvatartottak részéről válthat ki ellenérzéseket, hanem a végrehajtó állomány azon tagjaiból is, akiknek egy szakrális helyen kell kötelezően elvégezni a testüreg átvizsgálást. Az Intézet által alkalmazott levetkőztetéssel járó vizsgálat kapcsán megállapítható volt, hogy annak elvégzéséhez orvos jelenléte lenne szükséges, valamint hogy a hatályos jogszabályi rendelkezések a Be. 150. § (1)-(3) bekezdéseitől eltérően nem követelik meg, hogy a keresett dolog vagy tiltott tárgy előadására a fogvatartottakat felszólítsák a vizsgálatot megelőzően.

Visszatérő panasz volt a bv. intézetekben élő fogvatartottak részéről, hogy jelentősen megnehezíti a külvilággal történő kapcsolattartásukat a piaci viszonyokhoz képest indokolatlanul magas telefonos percdíj.[84] Sajtóértesüléseim szerint ennek vonatkozásában a közelmúltban jelentős változás állt be azzal, hogy a továbbiakban egy másik szolgáltató mobiltelefonokon keresztül biztosítja a fogvatartottak részére a kapcsolattartás ezen formáját, mindemellett a költségeik is számottevően csökkentek.

Az Intézetben alkalmazott szuicid prevenciót célzó eszközök, eljárások tekintetében úgy találtam, hogy azok nem működhettek kellő hatékonysággal, ugyanakkor a látogatás időpontjában hatályban lévő, a fogvatartottak öngyilkossági cselekményeinek megelőzésével kapcsolatos feladatokról szóló 1-1/20/2013. (V.23.) OP intézkedést hatályon kívül helyezték és a 4/2016. (I.18.) OP szakutasítás lépett a helyébe.

Figyelemmel arra, hogy a telefonos kapcsolattartás körülményeiben, valamint a szuicid prevencióra vonatkozó rendelkezések tekintetében az elmúlt időszakban jelentős változások történtek, a feltárt visszásságok orvoslására vonatkozó ajánlásokat mellőzöm.

**4. Ajánlások**

Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkérem a *Somogy Megyei Büntetés-végrehajtási Intézet Parancsnokát,* hogy

1. tegyen meg minden szükséges intézkedést, hogy fogvatartottak az esetleges felújítások esetén ne legyenek kitéve egészségkárosító hatásoknak (zaj-, légszennyeződésnek). Ennek érdekében szükség szerint gondoskodjon másik körleten való elhelyezésükről, indokolt esetben más intézménybe történő átszállításukról.
2. biztosítson a fogvatartottak részére rendeltetésszerű ruhaszárító eszközt;
3. intézkedjen, hogy a fürdőhelyiségbe és egyéb más speciális helyiségbe (pl. magánelzárásra szolgáló zárka) a fogvatartottak ne vihessenek be éles, szúrásra, vágásra, támadásra vagy önsértésre alkalmas eszközt, illetőleg a biztonsági ellenőrzéseken különös figyelmet szenteljenek arra, hogy a Bv. tv. 129. §-ába ütköző tárgyakat ne tarthassanak maguknál a fogvatartottak;

[84] Lásd az AJB-226/2010., 1424/2015. számú jelentéseket.

4. a női fogvatartottak részére alakítson ki legalább két olyan zárkát, melyek önálló zuhanyzóval rendelkeznek;

5. vizsgálja meg a fogvatartotti ágyneműk állapotát, szükség esetén intézkedjen azok cseréjéről. A fogvatartottak takaróinak tisztítása legalább kéthavonta történjen meg. Gondoskodjon arról, hogy az újonnan bekerülő személyek minden esetben tiszta, fertőtlenített ruha- és ágyneműt, valamint takarót kapjanak;

6. fektessen kiemelt hangsúlyt a zárkák fogvatartotti összetételének rendszeres vizsgálatára;

7. dolgozzon ki intézkedési tervet a hatékony panaszmechanizmus kiépítésére;

8. biztosítson több programot és hasznos időtöltési lehetőséget a fogvatartottak számára, ezen belül fordítson különös figyelmet a fiatalkorú fogvatartottakra, az előzetesen letartóztatottakra és a nőkre. Lehetőség szerint támogassa, ha a fogvatartottak maguk szeretnék megszervezni szabadidejüket;

9. haladéktalanul intézkedjen arra, hogy az Intézetben a fogvatartottakra vonatkozó elkülönítési szabályok a jogszabályi rendelkezéseknek megfeleljenek;

10. rendszeresen győződjön meg róla, hogy a fogvatartottak jelentéstételi kötelezettsége hatékonyan és a céljának megfelelően működik-e;

11. a fogvatartottak levetkőztetésével járó csoportos motozást haladéktalanul szüntesse meg;

12. gondoskodjon arról, hogy az Intézet helyiségeit rendeltetésüknek megfelelően használják, a vallásgyakorlásra rendelt helyiségekben a hitéleti tevékenységgel összeegyeztethetetlen tevékenységeket szüntesse be;

13. biztosítsa a rezsimszabályok hatékony és a reintegrációs céloknak megfelelő működését, az életteret minimálisan növelő „ketrecek" használatát jelen formájában mellőzze;

14. a mellékhelyiségekbe nyíló kémlelőnyílásokat távolítsák el;

15. intézkedjen annak érdekében, hogy a sétálóudvar egy része védve legyen az időjárási viszontagságokkal szemben;

16. biztosítsa a fogvatartottak részére a meleg víz folyamatos elérését, valamint vizsgálja meg, hogy a zárkák takarításához szükséges eszközök megfelelő mennyiségben és minőségben állnak-e a fogvatartottak rendelkezésére. Szükség esetén intézkedjen a takarításra szánt normatív adagok emeléséről;

17. tegyen meg minden szükséges intézkedést, hogy az Intézet állománytábla szerinti státuszai teljesen feltöltöttek legyenek mind a végrehajtói, mind pedig az egészségügyi területen;

18. biztosítson a személyi állomány részére kiszámítható munkaidőt, külön figyelemmel a reintegrációs tisztekre és az egészségügyi személyzetre. A büntetés-végrehajtási elvek megfelelő érvényesülésével kerülje a reintegrációs tisztek csoportjainak rendszeres összevonását.

19. függetlenül a helyettesítésektől, a csatolt munkaköröktől és a szabadságolásoktól, a személyi állomány továbbképzése alkalmával intézkedjen, hogy kiképzés alatt álló személyek és a kiképzők megkülönböztethetőek legyenek a szolgálatot ellátó testületi tagoktól;

20. haladéktalanul gondoskodjon a személyi állomány részére szükséges infrastruktúra kiépítéséről;

21. dolgozzon ki továbbképzési tervet annak érdekében, hogy megszüntesse a személyi állomány körében előforduló rasszista, szexista megnyilvánulásokat;

22. határozottan lépjen fel a végrehajtó állomány nem megfelelő, adott esetben erőszakos magatartása ellen, biztosítsa a fegyelmi eljárást maga után vonó cselekmények hatékony felderítését, a fegyelmi eljárás szakszerű lefolyását;

23. a személyi állomány részére biztosítsa a bv. etikai kódex, valamint az Európai Börtönszabályok megismerését, az abban foglaltak betartását pedig követelje meg;

24. a személyzet kiválasztásánál törekedjen az állomány sokszínűségének bővítésére, ezzel is hozzájárulva az erőszak, szexizmus és rasszizmus előfordulásának csökkentéséhez.

Az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján felkérem a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnokát, hogy – a Somogy Megyei Büntetés-végrehajtási Intézet Parancsnokát is bevonva –

1. tegyen meg minden elvárható intézkedést annak érdekében, hogy az Intézetben a fogvatartottak közötti erőszak csökkenjen;
2. intézkedjen, hogy a zárkákban az egy főre eső mozgástér a Bv. Szabályzat minimumszintjének megfeleljen;
3. dolgoztasson ki intézkedési tervet arra, hogy a körletfelügyelők minden esetben meghallják, ha a fogvatartottak jeleznek a zárka ajtaján és ennek megfelelően – vészhelyzetben azonnal – intézkedni tudjanak;
4. dolgoztasson ki a nemzetközi normáknak megfelelő fegyelmi, illetve biztonsági elkülönítésre alkalmas zárkákra vonatkozó sztenderdeket, és intézkedjen, hogy e helyiségek annak megfelelőek legyenek. Intézkedjen továbbá, hogy amíg e helyiségek a fogvatartottak fogadására nem alkalmasak, azokat ne használják.

Az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján felkérem továbbá a Büntetés-végrehajtási Országos Parancsnokát, hogy

1. dolgozzon ki intézkedési tervet annak érdekében, hogy a büntetés-végrehajtási intézeteket érintő felújítások során a fogvatartottak ne tartózkodhassanak olyan körleten, ahol jelentős zajjal és egyéb szennyezéssel járó, valamint a fogvatartott egészségét és biztonságát fenyegető felújítási munkálatok zajlanak;
2. az Intézet vonatkozásában intézkedjen további legalább 1 fő teljes állásban foglalkoztatott pszichológusi státuszról, illetőleg a Biztonsági Osztály felügyelői létszámának bővítéséről annak érdekében, hogy a végrehajtó állománynak ne kelljen rendszeresen túlmunkát végeznie.
3. biztosítsa a büntetés-végrehajtási szervezet részére a rendszeres szakmai és pszichológiai szupervíziót, valamint a mentálhigiénés foglalkozásokat;

Az Ajbt. 37. §-a alapján felkérem a igazságügyi minisztert, hogy

1. kezdeményezze a Bv. tv. és a Bv. szabályzat motozásra vonatkozó rendelkezéseinek módosítását, annak érdekében egyértelműek legyenek a motozás tartalmi elemei, alkalmazhatóságának szabályai.

Budapest, 2016. május

Székely László sk.

## Melléklet



**1. sz. kép: a „nyitott ajtós” rezsim**



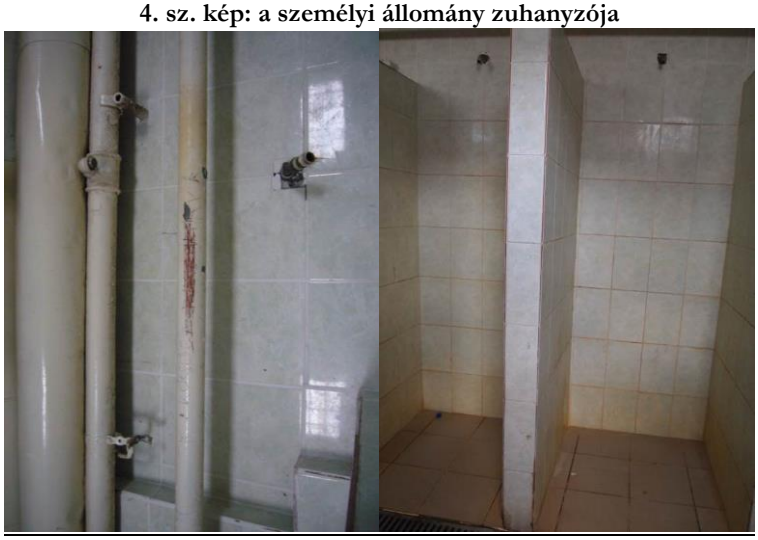
**2. sz. kép: a levetkőztetéssel történő motozások helyszíne, a kápolna**



**3. sz. kép: a mellékhelyiségbe néző kémlelőnyílás**



**4. sz. kép: a személyi állomány zuhanyzója**



**5. sz. kép: a fogvatartottak zuhanyzói**



**6. sz. kép: a természetes fényforrás a magánzárkában.**

**Az alapvető jogok biztosa,**
**mint OPCAT nemzeti megelőző mechanizmus**
**Jelentése**
**az AJB-704/2016. számú ügyben**

**Előadó:** dr. Zeller Judit
dr. Fliegauf Gergely
dr. Rostás Rita
dr. Izsák Gábor

**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.[1] 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 (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 visszásság hiányában is rendszeresen vizsgálja a szabadságuktól megfosztott személyekkel való bánásmódot a 4. cikk szerinti fogvatartási helyeken.[2] 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 Somogy Megyei Gyermekvédelmi Igazgatóság telephelyeként működő Zita Speciális Gyermekotthont jelölte ki, amelyet a következő szakmai indokok támasztanak alá. A gyermekek életkoruknál, fejlettségüknél 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[3] alkotják. Még erőteljesebb ez a kiszolgáltatottság a családjuktól elválasztott, gyermekvédelmi szakellátásban gondozott gyermekek esetében. Ezért az NMM látogatásainak egyik kulcseleme a gyermekek helyzetének feltárása. A speciális gyermekotthonokban elhelyezett gyermekek szükségleteiknél fogva sajátos gondoskodást igényelnek, a vonatkozó jogszabályok az ilyen típusú gyermekotthonokra külön követelményeket írnak elő. A speciális gyermekotthonban lehetőség van továbbá a gyermeket személyes szabadságától megfosztani, amely lehetőség egyértelműen a NMM különös figyelmét indokolja.

[1] Magyarországon kihirdette a 2011. évi CXLIII. törvény
[2] Ld. Ajbt. 2. § (6) és a 39/B. § (1)
[3] Ld. pl. az Európai Unió Bizottságának 2013 február 20-i ajánlása: Investing in children: breaking the cycle of disadvantage C(2013) 778 végleges (2) preambulum bekezdését

## 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.

A gondozási helyet ugyanis *kötelező erejű bírósági vagy hatósági határozat* határozza meg,[4] az otthont nyújtó intézmény elhagyása esetén pedig az ellátást nyújtó megkeresi az illetékes rendőri szervet az engedély nélkül eltávozott gyermek felkutatása érdekében.[5] A gyermeket tehát – engedély nélküli távozás („szökés") esetén – végső soron *rendőri szerv juttatja vissza* gondozási helyére.

Mindezek alapján *a Zita Speciális Gyermekotthon a Jegyzőkönyv 4. cikke szerinti fogvatartási hely, ahol szabadságuktól megfosztott személyek tartózkodnak.*

## Az érintett alapvető jogok

- *A jogállamiság elve:* „Magyarország független, demokratikus jogállam." [Alaptörvény B) cikk (1) 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];
- *a kínzás, embertelen, megalázó bánásmód vagy büntetés tilalma:* „Senkit nem lehet kínzásnak, embertelen, megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek alávetni, valamint szolgaságban tartani." [Alaptörvény III. cikk (1) bekezdés];
- *a szabadsághoz és személyi biztonsághoz való jog:* „Mindenkinek joga van a szabadsághoz és a személyi biztonsághoz." [Alaptörvény IV. cikk (1) bekezdés];
- *a magánélet tiszteletben tartása:* „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy magán- és családi életét […] tiszteletben tartsák." [Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdés];
- *a hátrányos megkülönböztetés tilalma, valamint a nők és férfiak egyenjogúsága:* „Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékosság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja. […] A nők és férfiak egyenjogúak" [Alaptörvény XV. cikk (1) és (3) bekezdés];
- *a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való joga*: „Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz." [Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdés];
- *a testi és lelki egészséghez való jog*: „Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez." [Alaptörvény XX. 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." [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].

[4] Vö. Gyvt. 78-79. §§

[5] 15/1998. (IV. 30.) NM rendelet 86. §

**Az alkalmazott jogszabályok, állásfoglalások, iránymutatások**

**Nemzeti jogforrások**

- *2011. évi CXI. törvény* az alapvető jogok biztosáról (Ajbt.)
- *2004. évi CXL törvény* a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól (a továbbiakban: Ket.)
- *1997. évi XXXI. törvény* a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról (a továbbiakban: Gyvt.)
- *2013. évi CCXL. törvény* a büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról (a továbbiakban: Bvtv.)
- *2015. évi XCII. törvény* az Európa Tanácsnak a gyermekek szexuális kizsákmányolás és szexuális zaklatás elleni védelméről szóló Egyezménye kihirdetéséről, valamint ezzel összefüggésben egyes törvények módosításáról
- *2011. évi CLXXIX. törvény* a nemzetiségek jogairól (a továbbiakban: Nektv.)
- *149/1997. (IX. 10.) Korm. rendelet* a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról (a továbbiakban: Gyer.)
- *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)
- *60/2004. (VII. 6.) ESzCsM rendelet* a pszichiátriai betegek intézeti felvételének és az ellátásuk során alkalmazható korlátozó intézkedések szabályairól (a továbbiakban: ESzCsM rendelet)
- *1/2000. (I. 7.) SzCsM rendelet* a személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények szakmai feladatairól és működésük feltételeiről (a továbbiakban: SzCsM 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 továbbiakban: OPCAT)
- A Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt egyezmény (kihirdette az *1991. évi LXIV. törvény* a továbbiakban: Gyermekjogi Egyezmény)
- 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*, a továbbiakban: Gyermekprostitúcióról szóló Fakultatív Jegyzőkönyv)
- Az Európa Tanács Egyezménye a gyermekek védelméről a szexuális kizsákmányolás és a szexuális bántalmazás ellen (kihirdette a *2015. évi XCII. törvény*)
- A kínzás és embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmód megelőzésére alakult Európai Bizottság sztenderdjei. CPT/Inf/E (2002) 1 – Rev. 2015 (a továbbiakban: CPT sztenderdek)

- A kínzás és embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmód megelőzésére alakult Európai Bizottság 1998. január 1-től december 31-ig tartó tevékenységéről szóló 9. általános jelentése CPT/Inf (99) 12. (a továbbiakban: CPT 9. általános jelentése)
- A kínzás és embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmód megelőzésére alakult Európai Bizottság 2013. augusztus 1-től 2014. december 31-ig tartó tevékenységéről szóló 24. általános jelentése CPT/Inf (2015) 1. (a továbbiakban: CPT 24. általános jelentése)
- Az ENSZ Közgyűlése által elfogadott A/RES/64/142 sz. határozat az alternatív gondoskodásban lévő gyermekekre vonatkozó útmutatóról (a továbbiakban: alternatív gondoskodásról szóló útmutató)
- Juan E. Méndez, az ENSZ kínzás elleni küzdelemmel foglalkozó különleges jelentéstevője A/HRC/28/68. számú jelentése (a továbbiakban: Méndez jelentés)
- Az ENSZ Gyermekek Jogainak Bizottsága hatvanhetedik ülésszakán (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., a továbbiakban: Záró észrevételek)
- 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 Európa Tanács Miniszteri Bizottságának iránymutatása a gyermekbarát igazságszolgáltatásról (az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága, 2010. november 17.) és annak magyarázata (a továbbiakban: Gyermekbarát igazságszolgáltatásról szóló iránymutatás)
- 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,[6] és állapított meg a jogállamisággal, illetve a gyermeki jogokkal összefüggő visszásságot. 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 *létesítményeihez és helyiségeihez 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 Zita Gyermekotthonban tett látogatás keretében a következő módszerekkel került sor az intézmény ellenőrzésére:

1. dokumentumok bekérése,
2. elhelyezés körülményeinek megfigyelése (intézménybejárás során),

[6] A látogatott intézmény tekintetében ld. pl. az AJB 545/2013. sz. jelentést

3. személyes meghallgatások a gyermekekkel, a gondozó személyzet tagjaival és az intézmény vezetésével.

A látogatás során az NMM összesen 24 személyt hallgatott meg:

– az intézmény szakmai vezetőjét,

– 11 személyt az intézmény személyzetéből (közöttük csoportvezetőket, gyermekfelügyelőket és gyermekvédelmi asszisztenseket), továbbá 3 gyámot és a gyermekjogi képviselőt, valamint

– 12 gyermeket.

A személyes meghallgatások félig strukturált interjúk formájában, előzetesen kidolgozott, iránymutatásként szolgáló kérdéssor alapján valósultak meg.

**A látogatás időpontja: 2015. június 25-26.**

**A látogatás résztvevői**

A látogatás vezetője: dr. Zeller Judit jogász, pszichológus

A látogatás résztvevői: dr. Fliegauf Gergely pszichológus
dr. Rostás Rita pszichológus, pedagógus
dr. Izsák Gábor jogász, pedagógus

**A látogatás helyszíne**

A Somogy Megyei Gyermekvédelmi Igazgatóság telephelyeként működő Zita Speciális Gyermekotthon egyetlen helyszínen funkcionál, épülete Kaposvárott, a Kanizsai u. 79. sz. alatt található. Az NMM látogatása a Gyermekotthon területére (az épületre és az azt körülvevő kertre) terjedt ki.

**Tényállás és megállapítások**

**1. Az intézmény alapadatai, korábbi ellenőrzések eredményei**

A Somogy Megyei Gyermekvédelmi Igazgatóság telephelyeként működő Zita Speciális Gyermekotthon szolgáltatói nyilvántartásban való bejegyzése – a Gyvt. 161/V. § (6) bekezdése alapján – a Somogy Megyei Kormányhivatal SOC/05/1091/2014. számú határozatával történt meg, a bejegyzés határozatlan időre szól. Az intézmény fenntartója a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság (a továbbiakban: SZGYF), a Gyermekotthon ellátási területe Somogy és Baranya megyére terjed ki. Az intézményben rendelkezésre állnak az NM rendelet 111-112. §-aiban előírt dokumentumok: a nevelőtestület által elfogadott szakmai program és a házirend egyaránt 2013. február 15-e óta hatályos.

A Gyermekotthon egyetlen épületben működik, összesen 32 fő befogadására alkalmas. A gyermekeket – az irányadó NM rendeletben foglaltak alapján – négy, egyenként 8-8 fős csoportba osztják, nemek szerint elkülönítve. A látogatás idején a Gyermekotthon 30 gyermekről gondoskodott, három fiú és egy leány csoport keretei között. A csoportok feltöltöttsége változó, a látogatás idején azonban egy csoportban a gyermekek száma meghaladta az NM rendelet által előírt létszámot. Ebben a csoportban hivatalosan 11 főt helyeztek el, igaz, a látogatás idején ténylegesen csupán ketten tartózkodtak az intézményben, a többiek szökésben vagy javítóintézetben voltak.

Az intézmény legutóbbi hatósági ellenőrzését a Somogy Megyei Kormányhivatal Szociális és Gyámhivatala végezte 2014. november 6-án. Az ellenőrzés megállapította, hogy két csoport létszáma – egyik esetben 3 fővel, másik esetben 2 fővel – magasabb, mint az NM rendelet által előírt maximális létszám. Az ellenőrző szerv ezért figyelmeztette a fenntartót, hogy ne lépje túl a jogszabályban meghatározott létszámot. Az ellenőrzés más hiányosságot nem tárt fel, az intézményt személyi és tárgyi feltételek tekintetében is megfelelőnek minősítette.

Az NM rendelet 126. § (5) bekezdése alapján a speciális gyermekotthonban összesen legfeljebb 40 fő, de csoportonként legfeljebb 8 fő helyezhető el úgy, hogy az egyes csoportokon belül csak azonos nemű gyermekek lehetnek. Az intézmény alapadataiból kiderül, hogy befogadási összlétszáma és a gyermekek nemének megfelelő elhelyezés tekintetében megfelel az előírtaknak, a csoportlétszám azonban egy esetben meghaladja a jogszabályi előírást. Emiatt már korábbi ellenőrzés során is figyelmeztették a fenntartót. Az ENSZ alternatív gondoskodásról szóló útmutatója kifejezetten kiemeli, hogy az intézményi gondozást nyújtó helyszíneknek kicsiknek, kis számú gyermeket ellátónak kell lenniük.[7] Ez a gyermekek sajátos szükségletei, probléma-profilja miatt különösen fontos a speciális ellátást nyújtó intézmény, illetve annak csoportjai esetében. Még abban az esetben is, ha a gyermekek egy része huzamosabb ideig nem tartózkodik ténylegesen az intézményben, felmerülhet, hogy az engedély nélküli távozásból olyan létszámban térnek vissza, hogy annak révén a csoport létszáma meghaladja az előírt 8 főt.

*Mindezekre tekintettel az NMM megállapítja, hogy az intézmény egyik gyermekcsoportjának túltelítettsége visszásságot idéz elő a gyermeknek az Alaptörvény XVI. cikkének (1) bekezdésében biztosított védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggésben. Ezen felül az, hogy a fenntartó figyelmen kívül hagyta a Somogy Megyei Kormányhivatal Szociális és Gyámhivatala által adott figyelmeztetést, és nem csökkentette a túltelített csoport létszámát, visszásságot idéz elő az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében rögzített jogállamiságból eredő jogbiztonság követelményével kapcsolatban.*

## 2. Az ellátottak köre és gondozási helyük meghatározása

A szakmai program szerint a Gyermekotthon ellátandó alaptevékenységeként a Gyvt. 58. § (1) bekezdés szerinti otthont nyújtó ellátást biztosít a Gyvt. 53. § (2) bekezdés b) pontja szerinti, súlyos disszociális tüneteket mutató gyermekek számára. Az ellátandó célcsoportot a szakmai program úgy jellemzi mint *„disszociális viselkedészavarral”* élő gyermekeket. A Gyermekotthon tehát – szakmai programja szerint – a speciális szükségletű gyermekek Gyvt. által meghatározott három csoportjából csak egyetlen csoportra fókuszál. Célként határozza meg, hogy a szociális normákat megszegő magatartásminták helyett új értékeket és új magatartásmintákat alakítson ki a gyermekekben, fejlesztve szociális készségeiket, intellektuális és érzelmi-indulati életüket.

A szakmai vezető elmondása alapján a látogatás idején a 30 gyermek közül 9 fő volt engedély nélkül távol, vagyis szökésben. Két további gyermek az Emberi Erőforrások Minisztériuma Rákospalotai Javítóintézetében és Speciális Gyermekotthonában javítóintézeti nevelését töltötte. A legfiatalabb gyermek 13, a legidősebb egy hónap híján 18 éves volt. A legrégebben bekerült gyermek valamivel több mint 3 éve élt az intézményben, a legtöbben 1-2 éve voltak a Gyermekotthonban (ld. 1. táblázat). Az egyik szakember elmondása szerint ritka, hogy egy gyermek nem tölti ki a Gyvt. által – alapesetben – két évben maximalizált gondozási időt, holott ez sok esetben indokolatlanul hosszú. A gyámhivatalok azonban általában nem partnerek abban, hogy a gyermek gondozási helyét a két év eltelte előtt megváltoztassák.

| Bekerülés éve | Fő |
|---|---|
| 2012 | 3 |
| 2013 | 6 |
| 2014 | 14 |
| 2015 | 5 |

**1. táblázat**

[7] Vö. az alternatív gondoskodásról szóló útmutató 123. pontjával.

A megkérdezett szakemberek szerint problémát jelent, hogy az intézmény lányokat és fiúkat egyaránt befogad. Ez egyrészt önmagában feszültségforrás, másrészt megnehezíti a csoportok minél előnyösebb összetételének kialakítását. Így ugyanis kevesebb a variációs lehetőség, ha fiúkat el kell különíteni egymástól, lányok esetében pedig ezt meg sem lehet valósítani, holott erre olykor szükség lenne.

Az intézmény 28 beutaló határozatot bocsátott az NMM rendelkezésére, amelyekkel összefüggésben a következő megállapítások tehetők. A gyámhivatali határozatok közül két gondozási hely megváltoztatására irányuló határozat rendelkező része – a Gyer. kifejezett rendelkezése ellenére[8] – nem rögzíti az érintett gyermek speciális szükségletét, egy esetben még a határozat indokolása sem szól erről. Kiemelést érdemel, hogy két gyermek esetében a határozat kifejezetten pszichoaktív szer használatát jelöli meg a speciális szükséglet elsődleges indokaként. Két határozat kapcsán merül fel a szülők anyagi helyzetének kérdése, az egyik határozat az átmeneti nevelésbe vétel indokát abban jelöli meg, hogy a *„szülők körülményei nem voltak alkalmasak a gyermek nevelésére”*, a másik a szülők lakáskörülményeivel indokolja, hogy a gyermek családba való visszavezetése, „hazagondozása” nem lehetséges. Az egyik dolgozó véleménye szerint gyakran előfordul, hogy a gyermekek szociális okok miatt kerülnek az intézménybe. Ehhez hozzáfűzhető, hogy az intézmény megkérdezett szakemberei közül többen is problémának látták, hogy a gyámhivatalok döntései sokszor nagyon rigidek, kevéssé veszik figyelembe a gyermek helyzetének változásait, például a szülők életkörülményeinek javulását, a gyermeket ilyen esetben is az intézményben tartják. Két határozat utal arra, hogy az érintett gyermek prostitúció áldozatává vált.

Az ellátottak köre és elhelyezésük tekintetében az NMM – korábbi jelentéseihez hasonlóan – ezúttal is a Gyermekjogi Egyezményre tekintettel teszi meg elvi megállapításait. A Gyermekjogi Egyezmény 9. cikkének értelmében a *„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 Bizottságának Záró észrevételei szorgalmazzák, hogy Magyarország gondoskodjon arról, hogy a gyermekeket ne szakíthassák el szüleiktől szegénység miatt. Az ENSZ alternatív gondoskodásról szóló útmutatója megállapítja, 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.[9] Ezeket a Strasbourgi Emberi Jogok Európai Bíróságának (a továbbiakban: EJEB) ítélkezései gyakorlata[10] és az Európai Bizottság hátrányos helyzetre vonatkozó ajánlása[11] is megerősíti. 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.[12] Ezzel szemben a gyámhivatali határozatok arra utalnak, hogy a vér szerinti szülők – elsősorban lakhatási – körülményei igenis megalapozzák azt, hogy a gyermek a gyermekvédelmi szakellátásban marad.

[8] Gyer. 105/A. § (7) bekezdés a) pont
[9] Vö. az alternatív gondoskodásról szóló útmutató 15. pontjával
[10] 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
[11] Európai Bizottság: Investing in children: breaking the cycle of disadvantage, C(2013) 778 végleges
[12] Gyvt. 7. § (1) bekezdés

*Mindezekkel összefüggésben megállapítható, hogy a gyermek szüleitől pusztán anyagi okok miatt való elszakítása a CAT keretei között értelmezve kimeríti az embertelen vagy megalázó bánásmód kategóriáját. Emellett az ilyen intézkedés egyértelműen megvalósítja a Gyermekjogi Egyezmény 9. cikkében biztosított szülővel való nevelkedés jogának sérelmét, valamint visszásságot 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 visszásság veszélyét is.*

## 3. Rossz bánásmód

### a. Rossz bánásmód a személyzet részéről

Az interjúk azt tükrözik, hogy az intézmény valamennyi munkatársa jól ismeri a gyermekeket. A gyermekek viszonya a nevelőkhöz és gyermekfelügyelőkhöz igen változatos képet mutat, de alapvetően pozitív. Abban szinte valamennyi gyermek egyetértett, hogy problémáikat jelezhetik nevelőik felé, akik a jelzésekre figyelmet fordítanak. A legtöbben azt is megerősítették, hogy a nevelők pozitívan viszonyulnak a gyermekekhez – legalábbis nem ők a kezdeményezők az agresszív viselkedés vagy kommunikáció tekintetében. Több gyermek jelezte azonban, hogy ha egy gyermek agresszív vagy neveletlen, akkor hasonló modorra számíthat több nevelő részéről is, a verbális agresszió tehát reakcióként megjelenik a nevelők részéről is. Ezt az intézmény dolgozója is megerősítette. Egyetlen gyermek számolt be arról, hogy a nevelők „kokit" adnak, illetve azt is elmondta, hogy az egyik gyermekfelügyelő fizikai agresszióval fenyegette. Tekintettel arra, hogy a gyermekek és a gondoskodást biztosító személyzet kapcsolata alapvetően jó, ezzel összefüggésben az NMM nem tesz megállapításokat.

### b. Gyermekek közötti erőszak

A gyermekek közötti erőszak nem ritka az intézményben. A verbális agresszió mindennapos, de verekedés is előfordul, fiúk és lányok között egyaránt. Az egyik gyermek elmondása alapján *„ütni kell, hogy elfogadjanak"*, mert mindenkit piszkálnak, aki új vagy nem áll ki magáért. A tettlegességre gyakran nem az intézmény falain belül kerül sor, hanem a napi kimenő ideje alatt. Egymás cukkolása, szekálása rendszeres, ezt nem minden gyermek tudja jól kezelni. Több dolgozó is jelezte, hogy súlyos probléma, amikor egy-egy olyan gyermek kerül vissza a Gyermekotthonba, aki időközben büntetés-végrehajtási intézményben is volt. Ezek a gyermekek ugyanis gyakran hoznak olyan agresszív viselkedésre vonatkozó tapasztalatokat és módszereket magukkal,[13] amelyeket aztán a többiekkel szemben alkalmaznak. *„Ők terrorban tartják a többieket."* – hangzott el egy gyermekfelügyelő részéről.

Egy másik dolgozó említette, hogy 2014-ben négy javítóintézeti nevelését letöltött gyermek került egy csoportba, ekkor nagyon gyakori volt a verekedés és verbális agresszió, de *„a hangadót hála isten sikerült elvitetni"* (feljelentést tettek ellene, mert megtámadott valakit). Ez a gyermek a többieket is terrorizálta, akik ezt jelezték a nevelőknek, a szembesítésnél azonban már nem mertek ellene vallani. Sok növendék kifejezetten felnéz a büntetés-végrehajtásból kikerült fiúkra. Ezzel a kihívással a gyermekfelügyelők nehezen birkóznak meg, legtöbbjük azt szeretné, ha az érintett gyermekeket más intézménybe helyeznék.

[13] A fiatalkorú fogvatartottak közötti erőszak különböző formáira vonatkozóan ld. az alapvető jogok biztosa mint OPCAT nemzeti megelőző mechanizmus AJB-1423/2015. számú ügyben tett jelentését.

Az intézményben az elmúlt időszakban egyetlen szexuális abúzust felvető ügy volt, amelynek során az egyik fiú arra kényszerített egy másikat, hogy őt orálisan kielégítse, illetve análisan közösüljenek. Az ügyben rendőrségi feljelentés történt, igaz, csak három héttel a cselekmény után. Ezzel egy időben vették fel az orvosi látleletet is, amely akkor már nem szolgált érdemi információval. A sértett gyermek később visszavonta az abúzusra vonatkozó állítását. Az eset után a csoportvezető egy ideig jobban ellenőrizte, hogy mi zajlik a két fiú között, és a többi felnőtt is jobban figyelt.

A gyermekek és a gyermekfelügyelők egyaránt elmondták, hogy a gyermekfelügyelők nem hagyják a fizikai agressziót, beavatkoznak, szétszedik a verekedőket. Ha a helyzet súlyosabb, megkeresik a rendőrséget is, feljelentést tesznek. A gyermekek közötti súlyos konfliktusok megoldására további lehetőség, hogy az áldozatot szükség esetén „*átmenekítik*" másik csoportba. A dolgozók hangsúlyozták, hogy a közvetlenül a gyermekekkel foglalkozó munkatársaknak különös figyelmet kell fordítania az áldozat típusú személyekre, és a domináns, agresszív típusú személyekre is. Nélkülözhetetlen a kockázatfelmérés és a kockázatelemzés.

A CPT sztenderdek egyértelműen rögzítik, hogy a fogvatartási helyek személyzetének gondoskodási kötelezettsége („duty of care") magába foglalja annak felelősségét, hogy a gondoskodásban részesülőket megvédjék az egymás közötti erőszaktól. A CPT ennek kulcsát egyrészt a fogvatartottak és a személyzet közötti bizalmi légkör kialakításában és a megfelelő kommunikációban, másrészt a fogvatartottak megfelelő elhelyezésében, a csoportok összetételének helyes kialakításában látja.[14] Ezek a megoldások – a körülményekhez igazítva – a gyermekvédelmi intézményekben is sikerrel alkalmazhatók. A CPT szerint 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.[15] Az ENSZ alternatív gondoskodásról szóló útmutatója szerint a gyermekek számára hatékony védelmet kell biztosítani a bántalmazás, az elhanyagolás és a kizsákmányolás minden formája ellen, függetlenül attól, hogy azok a gondozók, társaik, vagy harmadik személy részéről valósulnak meg.[16] Annak érdekében, hogy ez megtörténhessen, speciális képzést kell biztosítani a gyermekekkel foglalkozó szakembereknek, amely segíti őket a gyermekbántalmazással, a gyermekek elhanyagolásával, kizsákmányolásával, illetve a gyermek elhagyásával jellemezhető, vagy ezzel fenyegető helyzetek feltárásában, meghatározásában, és az ilyen eseteknek az illetékes hatóságok felé történő jelzésében.[17]

A büntetés-végrehajtásból visszatérő gyermekek problémájával összefüggésben említést érdemel az ENSZ különleges jelentéstevőjének megállapítása, amely szerint a fogvatartási helyeken megfelelően el kell különíteni azokat a gyermekeket, akik összeütközésbe kerülnek a törvénnyel azoktól, akik sajátos gondozási szükségletük miatt vannak adott intézményben.[18] Ez részben igaz lehet azoknak a gyermekeknek az esetében is, akik hosszabb-rövidebb időt töltöttek már a büntetés-végrehajtásban. Amellett, hogy ezeknek a gyermekeknek a társadalomba való reintegrációja egyértelműen szorgalmazandó, figyelembe kell venni a környezetükben élő többi gyermek szükségleteit is.

[14] Vö. a CPT sztenderdek 27. pontjával
[15] 24. általános jelentésének 121. pontja
[16] Alternatív gondoskodásról szóló útmutató 13. pont
[17] Alternatív gondoskodásról szóló útmutató 46. pont
[18] Méndez jelentés 76. pont

A Fővárosi Módszertani Gyermekvédelmi Szakszolgálat Speciális Ellátás Módszertani Munkacsoportjának tanulmánya[19] (a továbbiakban: Módszertani Munkacsoport tanulmánya) javaslatként fogalmazza meg, hogy a speciális ellátás meghosszabbítása az előzetes letartóztatást követően ténylegesen egyéni mérlegelés kérdése legyen, továbbá kiemeli, hogy a javítóintézeti elhelyezés után többnyire indokolatlan a fiatalokat a speciális ellátás keretei közé visszaszorítani.[20]

Egyértelműen pozitív irányba mutat az intézménynek az a gyakorlata, amely igyekszik feltérképezni a konfliktushelyzeteket, a potenciális áldozatokat és agresszorokat, továbbá kezdeményezi a rendőrség eljárását, amennyiben a növendékek közötti erőszakra derül fény. *Mindazonáltal a növendékek közötti erőszak megelőzése és megfelelő időben történő felderítése érdekében mind az intézmény szintjén, mind rendszerszinten további lépések megtétele indokolt.*

A Gyermekotthonban elhelyezett lánynövendékek közötti erőszak kezelésének lehetőségeit az is jelentősen befolyásolja, hogy az intézmény csupán egyetlen leány csoportot működtet. Ennek eredményeként ugyanis a lányok esetében sem a másik csoportba való áthelyezés, sem az elkövető és áldozat egymástól való elkülönítése nem alkalmazható.

*A jelenlegi helyzet a lánygyermekek esetében veszélyezteti a CAT keretei között értelmezett embertelen bánásmód tilalmát, továbbá az Alaptörvény III. cikkének (1) bekezdésben biztosított embertelen bánásmód tilalmával, az Alaptörvény XV. cikk (2) és (3) bekezdésében biztosított hátrányos megkülönböztetés tilalmával és a férfiak és nők egyenjogúságának garanciájával, valamint a gyermeknek az Alaptörvény XVI. cikkének (1) bekezdésében biztosított védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggő visszásságot okoz.*

**c. Roma gyermekek hátrányos megkülönböztetése**

Az intézmény – a hatályos adatkezelési és adatvédelmi előírásoknak megfelelően[21] – nem tart nyilván a nemzetiségre vonatkozó adatokat, ennek ellenére a dolgozók megítélése szerint a roma gyermekek aránya kb. 90%. A megkérdezett gyermekek nem számoltak be rasszista megnyilvánulásokról vagy diszkriminációról. Az egyik interjúalany – egy dolgozó – részéről azonban több alkalommal elhangzottak nyíltan xenofób, rasszista illetve megalázó kijelentések a roma gyermekek vonatkozásában a vele folytatott beszélgetés során.

Az intézmény dolgozóinak és növendékeinek viselkedése nem utalt arra, hogy az előítéletes gondolkodásmód, illetve ennek szóban vagy hátrányos megkülönböztetésben való megnyilvánulása általánosan jelen lenne az intézményben. A nyíltan vállalt előítéletes beszéd azonban aggodalomra ad okot, még abban az esetben is, ha az csupán egyetlen dolgozó esetében merült fel.

*Ahogy azt az alapvető jogok biztosa az AJB-373/2015. számú jelentésében is megállapította, az etnikai alapú sztereotípiák „bármely megnyilvánulása – így a diszkriminatív beszéd formájában való megjelenése is – megalázó, fenntartja a társadalmi egyenlőtlenséget, generálja az előítéletek megjelenését, illetve az igazságtalan élethelyzetek újratermelődéséhez vezet."[22] Ennek következményeként az ilyen megnyilvánulások veszélyeztetik az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében biztosított hátrányos megkülönböztetés tilalmának érvényesülését.*

[19] A Speciális Ellátás Módszertani Munkacsoportjának tanulmánya a speciális ellátásról. Budapest Főváros Önkormányzatának Módszertani Gyermekvédelmi Szakszolgálata, Budapest 2011

[20] Módszertani Munkacsoport tanulmánya 21-22. o.

[21] Vö. Nektv. 11. § (1)-(2) bekezdés és 13. § (2) bekezdés

[22] AJB-373/2015. sz. jelentés 2. pont

## 4. A személyes szabadság korlátozása

Az intézmény szakmai programja tartalmaz ugyan a személyes szabadság korlátozására vonatkozó rendelkezéseket, amelyek azonban mind a biztonsági elkülönítő, mind a nevelési felügyelet alkalmazása tekintetében csupán a jogszabályi szöveg megismétlését jelenti, vagyis nem rögzít további részletszabályokat vagy garanciákat. A dolgozók elmondása szerint az intézményben a gyermekek személyes szabadságát nem korlátozzák, hiszen *„az intézmény nem zárt”*. A szakmai vezető kifejtette, hogy a szabályozás és az eljárás bonyolultsága miatt – különösen abban az esetben, ha a gyermek közvetlenül veszélyeztető magatartása miatt haladéktalanul orvosi vizsgálatot is kell végeztetni – a személyes szabadság korlátozására egyáltalán nem kerül sor. A biztonsági elkülönítő használatát egy jogász végzettségű kolléga – épp a felmerülő jogi és szakmai felelősség, valamint az adminisztrációs nehézségek miatt – kifejezetten nem javasolta.

A biztonsági elkülönítő a Gyermekotthon épületének alsó szintjén, az egyik csoport folyosóján található, zárható ajtaján – ami csupán szokványos beltéri ajtó – rácsozott ablak. Az elkülönítő két egybenyíló helyiségből áll. Ezek közül az egyik mintegy 2x2,5 méteres, benne ágy, asztal és szék található, a világítást két sor üvegtégla adja, a szellőzését egy kis kerek szellőző biztosítja. A falra szerelt fűtőtestet rács védi, ám ennek egyik sarkát kivágták és kifeszítették, feltehetően annak érdekében, hogy a radiátor hőfokszabályozója hozzáférhető legyen. Emiatt azonban a rácsnak e része balesetveszélyes. A másik helyiség az elkülönítő kb. 1,5x1,5 méteres mosdója, ahol egy zuhanytálca, valamint fémből készült mosdótálca és WC található. A falra szerelt lámpa rácsozott. Az elkülönítő mennyezetén beázás nyomok láthatók. A mosdó közepén a látogatás idején egy láthatóan használatban lévő mosógép is volt – amely azt igazolja, hogy a helyiséget tényleg nem eredeti rendeltetésének megfelelően használják.

A biztonsági elkülönítő használaton kívüliségét a gyermekek is megerősítik. Ritka kivétel, hogy egy-egy gyermeket azért küldenek a helyiségbe, hogy konfliktus vagy probléma esetén rövid ideig egyedül lehessen. Fontos azonban, hogy ilyenkor a helyiség ajtaját nem zárják, a gyermek tehát bármikor kijöhet.

Ezzel szemben, a személyes szabadság más típusú megvonásával kapcsolatban az a kép rajzolódik ki az interjúkból, hogy az igenis létező jelenség az intézményben. A gyermekek többsége említést tett az ún. „izolációs időszakról”, amelyre a befogadás után került sor, és amelynek során – egy héttől akár egy hónapig terjedő időtartamban – nem hagyhatta el a Gyermekotthon területét. Két gyermek arról is beszámolt, hogy az izolációs időszakban nem tarthattak személyesen kapcsolatot hozzátartozóikkal, kizárólag telefonon és levélben érintkezhettek velük. Mindemellett egy nevelő levelében a következőket írta az érintett gyermek iskolájának: *„Ezúton szeretném kérni, hogy* (gyermek neve) *növendékünk tanulói jogviszonya ne szűnjön meg az elkövetkezendő 30 napban, míg intézményünk házirendje értelmében fent nevezett gyermek szabadságát korlátozzuk!”* A látogatás során a levéllel összefüggésben feltett kérdésre az NMM munkatársai azt a választ kapták, hogy az érintett kolléga valószínűleg helytelenül értelmezte a személyes szabadság korlátozását, ilyenről nem volt szó ténylegesen az adott esetben.

### a. Az intézmény gyakorlatával összefüggő megállapítások

A Gyermekotthonban található biztonsági elkülönítő állapotát értékelve megállapítható, hogy az nem alkalmas közvetlenül veszélyeztető magatartást tanúsító gyermek elhelyezésére. Az ajtó könnyen kitörhető, a fűtőtest rácsa pedig egyértelműen balesetveszélyes. Tekintettel arra azonban, hogy valamennyi információ arra utal, hogy az intézményben az elkülönítő nincs használatban, erre vonatkozó megállapítást az NMM nem tesz.

Az ún. *„izolációs időszak”*, bár a gyermekotthon dolgozói nem így értelmezik, egyértelműen a gyermek személyes szabadságának súlyos korlátozását valósítja meg, hiszen időtartama alatt a gyermek az intézmény területét – akár több hétig – nem hagyhatja el. A Gyvt. előírja, hogy ha a gyermek személyes szabadságának korlátozása előreláthatólag negyvennyolc órát meghaladóan szükséges, a speciális gyermekotthon vezetőjének kötelezettsége kezdeményezni a gyámhatóságnál a gyermek *nevelési felügyeletének* elrendelését.[23] Amennyiben tehát a gyermek izolációjára van szükség, ezt a gyámhatósági intézkedést a vezetőnek legkésőbb 48 órányi szabadságelvonás után kezdeményeznie kellene. A Gyermekotthon gyakorlatában azt a szabadságelvonást, amely de facto a nevelési felügyeletet elrendelését indikálná, de jure nem így értelmezik, ezért a szabadságelvonás során nem érvényesülnek azok a garanciák sem, amelyeket a Gyvt. a nevelési felügyelettel összefüggésben megállapít. Az említett garanciák nyilvánvalóan abban az esetben sem tudnak érvényesülni, ha az intézmény dolgozói nincsenek tisztában azzal, hogy az általuk alkalmazott intézkedés a személyes szabadság korlátozásának minősül vagy sem, illetve nem tudják, hogy a szabadság korlátozásához 48 órát meghaladóan a gyámhatóság határozata szükséges.

*Az a gyakorlat, amelyben a vezető a személyes szabadság 48 órát meghaladó korlátozása esetén nem kezdeményezi a nevelési felügyelet elrendelését, visszásságot eredményez az Alaptörvény IV. cikk (1) bekezdésben biztosított szabadsághoz és személyi biztonsághoz való joggal, a gyermeknek az Alaptörvény XVI. cikkének (1) bekezdésében biztosított védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggésben. Az a tény, hogy a dolgozók nem ismerik az általuk alkalmazott intézkedések jogi minősítését és szabályait, veszélyezteti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében garantált jogállamiságból eredő jogbiztonság gyakorlati érvényesülését.*

**b. A személyes szabadság korlátozásával összefüggő elvi megállapítások**

A biztonsági elkülönítő használaton kívüliségével és a dolgozók azon megjegyzéseivel kapcsolatban, amelyek szerint az elkülönítő használata, továbbá a nevelési felügyelet elrendelése a jogi és szakmai iránymutatások hiánya miatt nem megvalósítható, indokolt a továbbiakban az elkülönítő alkalmazásának és a nevelési felügyelet elrendelésének jogi és szakmai kereteit áttekinteni. Az alapvető jogok biztosa korábbi jelentéseiben[24] már foglalkozott a speciális gyermekotthonokban megvalósuló (vagy lehetséges) személyes szabadság korlátozásával. Ezekben a jelentésekben megállapította, hogy a személyes szabadság gyermekotthonbeli korlátozásának jogi szabályozása nem megfelelő, a szakemberek számára sem egyértelmű, ezért nehezen alkalmazható. Bár időközben mind a Gyvt. mind az NM rendelet idevágó szabályait módosították,[25] az intézményben tapasztaltak mégis azt mutatják, hogy a személyes szabadság korlátozásával összefüggő jogszabályi háttér gyakorlatban való alkalmazhatósága még mindig problémás, a szakemberek számára is nehézkes, bonyolult, a jogszabályi keretek továbbra sem egyértelműek. A gyakorlati szakemberek által felvetett problémák mellett – az NMM meglátása szerint – a speciális gyermekotthonban gondozott gyermekek személyes szabadsága korlátozásának jogi szabályozása továbbra is elégtelen. A szabályozás nem rögzít megfelelő garanciákat, ami több alapjog érvényesülését közvetlenül veszélyezteti.

[23] Gyvt. 81/B. § (1) bekezdés

[24] Ld. pl. az AJB-3012/2012. sz. és az AJB-4883/2009. sz. jelentéseket

[25] Vö. a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvénynek és egyes kapcsolódó törvényeknek a nevelőszülői jogviszony és a speciális ellátás átalakításával összefüggő módosításáról szóló 2013. évi CCV. törvénnyel, valamint a szociális ágazatba tartozó miniszteri rendeleteknek az új Polgári Törvénykönyv hatálybalépésével összefüggő és egyéb módosításáról szóló 19/2014. (III. 13.) EMMI rendelettel

A szabályozási hiányosságok feltárásánál az NMM tekintetbe vette azokat a szabályokat, amelyek a nem gyermekvédelmi intézményben megvalósuló fogva tartás, szabadságkorlátozás esetén irányadók. Az NMM kiindulópontja ugyanis az, hogy a gyermekek személyes szabadságának gyermekvédelmi intézményben megvalósuló korlátozására nem vonatkozhatnak enyhébb garanciális szabályok, mint egyéb, az OPCAT keretei között értelmezett fogvatartási helyeken – így tipikusan egészségügyi, szociális vagy büntetés-végrehajtási intézményekben – megvalósuló szabadságelvonásra. Ezt alátámasztja a Gyermekjogi Egyezmény, amelynek értelmében a részes államok hatóságainak alapvető kötelezettsége, hogy a *„gyermeket törvénytelenül vagy önkényesen ne fosszanak meg szabadságától”*, illetve, hogy *„a szabadságától megfosztott gyermekkel emberségesen és az emberi méltóságnak kijáró tisztelettel, életkorának megfelelő szükségleteinek figyelembevételével bánjanak”*.[26]

**ba. Egészségi vagy pszichés állapot miatti szabadságkorlátozás, biztonsági elkülönítés**

A közvetlen veszélyeztető magatartás miatti szabadságkorlátozásra, különösen a biztonsági elkülönítő alkalmazására (biztonsági elkülönítésre) vonatkozó jelenlegi jogszabályi keretek igen felszínesek, azokból számos szabályozási – elsősorban garanciális – elem hiányzik.

A Gyvt. a gyermekotthon területe elhagyásának tilalma, a kijelölt helyiségben tartózkodás kötelezettsége, illetve a biztonsági elkülönítés indikációjával kapcsolatban kimondja, hogy ezek akkor alkalmazhatók, *„ha a gyermek egészségi vagy pszichés állapota következtében saját vagy mások életét, egészségét közvetlenül veszélyeztető magatartást tanúsít és ez csak teljes körű ellátásának azonnali, zárt körülmények közötti felügyeletével vagy biztonsági elkülönítéssel hárítható el”*,[27] emellett általánosságokat határoz meg az elrendelő vezető értesítési kötelezettségével és a panaszjoggal összefüggésben. Ennél részletesebb szabályokat az NM rendelet sem rögzít, és egyik vonatkozó jogszabály sem írja elő, hogy akár szakmai protokollban, akár az intézményi dokumentumokban kéne meghatározni az elkülönítés részletszabályait. Amennyiben ezt a szabályozási megoldást összevetjük a pszichiátriai betegek elkülönítésére irányadó ESzCsM rendelettel, látható, hogy ez utóbbi kifejezetten előírja, hogy a pszichiátriai intézetnek részletes eljárásrendet kell kialakítania a *korlátozó intézkedések* elrendelésének és alkalmazásának szabályairól, amely magában foglalja az elrendelés részletes szabályait, az alkalmazás maximális időtartamának meghatározását, a megfigyelés, a feloldás, az értesítés szabályait, továbbá a panaszjog gyakorlásának pontos kereteit.[28]

Az ESzCsM rendeletben meghatározott fizikai korlátozást megvalósító intézkedések közé sorolható a Gyvt. szerinti *biztonsági elkülönítéssel egy tekintet alá vehető elkülönítés is*.[29] Hasonló módon, az SzCsM rendelet – amely utal az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV törvényre, ezáltal közvetetten az ESzCsM rendeletre is – is rögzíti, hogy a korlátozó intézkedés – így például az elkülönítés alkalmazásával összefüggésben a szolgáltatást nyújtónak részletes eljárásrendet alakít ki a házirendben. Az eljárásrend tartalma azonos az ESzCsM rendeletben előírtakkal.[30]

[26] Gyermekjogi Egyezmény 37. cikk b) és c) pont

[27] Gyvt. 81/A. § (5) bekezdés b) pont

[28] Vö. az ESzCsM rendelet 5. § (5) bekezdésével

[29] Az ESzCsM rendelet 1. § (1) bekezdés a fizikai korlátozást a következők szerint határozza meg: „a pszichiátriai beteg szabad mozgásának megtagadása, illetve mozgási szabadságának testi kényszerrel, fizikai és mechanikai eszközökkel, berendezésekkel való korlátozása, így különösen […] az elkülönítés…”

[30] ESzCsM rendelet 101/A. § (2) bekezdés

További problémát vet fel kifejezetten a biztonsági elkülönítés Gyvt. által meghatározott maximális időtartamának és felülvizsgálatának kérdése. Bár a Gyvt. és az NM rendelet egyaránt előírják, hogy a gyermekotthon biztonsági elkülönítést elrendelő vezetőjének haladéktalanul gondoskodnia kell a gyermek orvosi vizsgálatáról, illetve egészségügyi ellátáshoz való hozzájutásról,[31] a Gyvt. mégis lehetővé teszi, hogy a vezető a biztonsági elkülönítést akár 24 óra időtartamban is fenntartsa. Így előfordulhat, hogy bár az orvos értesítése megtörtént, a tényleges orvosi vizsgálat valamilyen oknál fogva késedelmet szenved, ami miatt a gyermek akár 24 órán keresztül is a biztonsági elkülönítőben marad. A helyzetet súlyosbítja, hogy sem a Gyvt., sem az NM rendelet nem írja elő, hogy a gyermek állapotát rendszeresen ellenőrizni kellene. A 24 órában maximalizált biztonsági elkülönítés időtartama, továbbá a rendszeres ellenőrzés hiánya jogilag és szakmailag egyaránt megkérdőjelezhető. A magyar szabályozást áttekintve megállapítható, hogy büntetés-végrehajtási intézetben az ön- vagy közveszélyes magatartást tanúsító elítélt elkülönítése legfeljebb hat óra időtartamú lehet, és annak szükségességét kétóránként felül kell vizsgálni.[32] Pszichiátriai intézetben a kiskorúval szemben alkalmazott elkülönítés felülvizsgálatát először legkésőbb 2 óra elteltével, majd folyamatosan 2 óránként kell elvégezni.[33] Ezek a garanciák a speciális gyermekotthonban elhelyezett gyermekeket a hatályos szabályok szerint nem illetik meg, holott a biztonsági elkülönítés lényegében azonos a büntetés-végrehajtásban vagy az egészségügyben, illetve a szociális intézményekben alkalmazott módszerrel.

A biztonsági elkülönítés kapcsán meg kell említeni, hogy a CPT sztenderdjei egyértelműen kimondják: a napokban mérhető elkülönítés eredményessége nem igazolható, így annak alkalmazása időben csak rendkívül korlátozottan megengedhető.[34] A sztenderdek utalnak arra is, hogy a korlátozó intézkedéseket (amelyek közé az elkülönítés is egyértelműen besorolható) lehetőség szerint vissza kell szorítani. Ameddig azonban alkalmazásban vannak, részletes iránymutatásoknak, protokolloknak kell szabályozniuk

- az ilyen intézkedések elrendelését (külön kitérve arra, hogy milyen konkrét esetekben alkalmazhatók),
- a korlátozással elérni kívánt célokat,
- a maximális időtartamot és a rendszeres felülvizsgálat szükségességét,
- az emberi kapcsolatok fenntartásának lehetőségét,
- a személyzet különös gondosságának szükségességét,[35]

Indokolt rögzíteni azt a CPT követelményt is, hogy a korlátozás nem alkalmazható büntetésként.[36] Az NMM korábbi jelentésében[37] is utalta arra, hogy a CPT a kiskorúak magánzárkára emlékeztető körülmények közötti elhelyezését kifejezetten aggályosnak ítélte,[38] emellett arra is rámutatott, hogy az erőszakos és/vagy agitált magatartást tanúsító fiatalok biztonsági elkülönítőben való elhelyezése hangsúlyozottan *kivételes* intézkedés, ami *csupán néhány óra időtartamban* megengedett, és soha, semmilyen körülmények között *nem alkalmazható büntetésként*.[39] Az NM rendelet kimondja, hogy amennyiben a gyermek magatartása a biztonsági elkülönítőben 24 órán belül nem rendeződik, kezelését fekvőbeteg-intézményben kell folytatni.[40]

[31] Gyvt. 81/A. § (6) bekezdés, NM rendelet 126/A. § (4) bekezdés
[32] Bvtv. 146. § (5) bekezdés
[33] ESzCsM rendelet 5. § (8) bekezdés
[34] CPT sztenderdek 47-48. pont
[35] CPT sztenderdek 49. pont
[36] CPT sztenderdek 48. pont
[37] AJB-366/2015. sz. jelentés
[38] CPT 9. általános jelentés 35. pont
[39] CPT sztenderdek 129. pont
[40] NM rendelet 126/A. § (5) bekezdés

Arról azonban nem rendelkezik, hogy mi történjen abban az esetben, ha a gyermeknek egészségi vagy pszichés állapota következtében közvetlen veszélyeztető magatartása miatt korlátozták a szabadságát, ám ez nem a biztonsági elkülönítőben, hanem más módon (intézmény elhagyásának tilalma, meghatározott helyiségben való tartózkodás kötelezettsége) – akár 48 óra időtartamban – valósul meg. A Gyvt. erre az esetre nevelési felügyelet elrendelését írja elő, aminek alkalmazása azonban hosszadalmas eljárás eredménye, holott a veszélyeztető magatartás azonnali beavatkozást igényelhet. Problémás a szabályozás fogalomhasználatának következetlensége is: míg a Gyvt. 81/A. § (5) bekezdése – a szabadságkorlátozás kapcsán – még közvetlen veszélyeztető magatartást említ, addig a 81/B. § (1) bekezdése – a nevelési felügyelet kapcsán – már csupán veszélyeztető magatartást határoz meg a 48 órán túli szabadságkorlátozás szükségességekor. Az NMM megítélése szerint az időtartam hosszának kivételével a CPT iránymutatásoknak kell érvényesülnie a kijelölt helyiségben tartózkodás és az otthon elhagyása tilalmának esetében is.

*A gyermekotthon területe elhagyásának tilalmára, a kijelölt helyiségben tartózkodás kötelezettségére, továbbá a biztonsági elkülönítő alkalmazására irányadó szabályok hiánya, illetve a rendelkezésre álló szabályok tartalma, továbbá az említett intézkedések hatályos szabályok alapján történő esetleges alkalmazása a CAT keretei között értelmezett kegyetlen, illetve megalázó bánásmódot valósít meg, ami visszásságot okoz az Alaptörvény III. cikk (1) bekezdésében rögzített kínzás tilalmával, a IV. cikk (1) bekezdésben rögzített szabadsághoz és személyi biztonsághoz való joggal, a gyermek XVI. cikk (1) bekezdésben biztosított védelemhez és gondoskodáshoz való jogával, továbbá a XX. cikk (1) bekezdésben biztosított egészséghez való joggal összefüggésben. Az, hogy a jogi szabályozás gyermekotthonban elhelyezett gyermekek számára nem határoz meg olyan biztosítékokat, amelyeket a hasonló helyzetben lévő, büntetés-végrehajtásban, egészségügyi, illetve szociális ellátórendszerben fogva tartottak számára garantál, az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében deklarált hátrányos megkülönböztetés tilalmával összefüggő visszásságot okoz.*

**bb. A nevelési felügyelet**

A nevelési felügyelet elrendelésére vonatkozó eljárással összefüggésben elsősorban az eljárási határidőkkel és a bírósági felülvizsgálattal kapcsolatosan tehetők megállapítások. A nevelési felügyelet elrendelése iránt indult eljárásban a gyámhatóság a speciális gyermekotthon vezetője általi kezdeményezésétől számított nyolc napon belül határoz,[41] a határozathozatal előtt azonban kikéri az illetékes gyermekvédelmi szakértői bizottság véleményét.[42] A szakértői bizottság a véleményt 3 munkanapon belül küldi meg a gyámhivatalnak.[43] Miután a Ket. 33. § (3) bekezdés j) pontja értelmében az ügyintézési határidőbe a vélemény elkészítésének ideje nem számít bele, az eljárás tényleges időtartama ennyivel hosszabb.[44] Mindezek után a gyámhatóság a határozatát – annak közlésétől számított három napon belül küldi meg felülvizsgálat végett a bíróságnak, amely pedig nem peres eljárásban, a határozat megküldésétől számított tizenöt napon belül határoz a nevelési felügyelet fenntartásáról vagy megszüntetéséről.[45] A határidőket figyelembe véve mindez azt jelenti, hogy a gyermek szabadsága akár 13 napon keresztül is korlátozható anélkül, hogy erről bármilyen jogerős hatósági döntés születne.

[41] Gyvt. 81/B. § (7) bekezdés
[42] Gyvt. 81/B. § (5) bekezdés
[43] NM rendelet 126/B. §
[44] Bár a Gyvt. a szakértői bizottság véleménye esetében következetesen a „szakmai vélemény” megjelölést alkalmazza a „szakértői vélemény” megjelölés helyett, a vélemény tartalmát, eljárásban betöltött szerepét és gyakorlati megítélését tekintve határidők vonatkozásában egy tekintet alá vehető a szakértői véleménnyel.
[45] 81/C. § (1)-(2) bekezdés

Ezen felül akár további 15 nap (vagyis összesen 28 nap) is eltelhet addig, amíg ügyéről független, pártatlan bíróság tisztességes eljárás keretei között határozatot hozna.

A Gyvt. kifejezetten kimondja, a nevelési felügyelet intézménye a személyes szabadság korlátozását valósítja meg, függetlenül a felügyelet esetleges pedagógiai céljaitól. Ezt figyelembe véve a nevelési felügyelet az Emberi Jogok Európai Egyezménye 5. cikk 1. bekezdésének d) pontjában meghatározott körbe – kiskorú őrizetbe vétele – tartozik, így vonatkozik rá az Emberi Jogok Európai Egyezménye 5. cikk 4. bekezdésében deklarált általános ún. *„habeas corpus”* elv. Ennek lényege, hogy a szabadságától bármilyen esetben (vagyis nem csupán bűncselekmény elkövetésének alapos gyanúja nyomán) megfosztott személynek lehetősége legyen arra, hogy őrizetbe vételéről[46] a bíróság rövid határidőn belül döntsön. A „rövid határidő” fogalmának meghatározása az EJEB jogértelmezésének tárgya, amely akár esetről esetre változhat. Az EJEB következetes gyakorlata szerint amennyiben a szabadságtól való megfosztást eleve bíróság rendelte el, akkor a „rövid határidő” enyhébben értelmezendő, hosszabb időtartamot is lefedhet.[47] Amennyiben a szabadságtól való megfosztás közigazgatási hatóság határozatának eredménye, a „rövid határidő” fogalma inkább a – bűncselekmény alapos gyanúja miatt őrizetbe vett személy bíróság elé állításakor irányadó – *„haladéktalanul”* fogalmához közelít.[48] Ez a kategória pedig az előzőnél jóval rövidebb időtartamot jelent. A Shcherbina kontra Oroszország ügyben az EJEB kimondta: az, hogy az őrizetbe vételtől a bírósági döntés meghozataláig 16 nap telt el, megvalósította az Emberi Jogok Európai Egyezménye 5. cikk 4. bekezdésének sérelmét.

*Az a körülmény, hogy akár 28 nap is eltelhet a szabadságtól való megfosztás és a bíróság nevelési felügyeletről szóló határozatának meghozatala között egyértelműen sérti az Emberi Jogok Európai Egyezménye 5. cikkének 4. bekezdését, továbbá visszásságot idéz elő az Alaptörvény IV. cikk (1) bekezdésében biztosított szabadsághoz és személyi biztonsághoz való joggal összefüggésben.*

## 5. A kapcsolattartás és az izoláció összefüggései

A rendelkezésre álló beutaló határozatokat áttekintve megállapítható, hogy azok – a gyermek gondozási helyének azonnali megváltoztatásáról szóló döntéseket kivéve – minden esetben rögzítik a gyermek és szülője vagy más hozzátartozója kapcsolattartásának rendjét. A telefonon és levélben történő kapcsolattartás – néhány kivétellel – korlátlanul megengedett, és az intézményben megfelelően meg is valósul. Egyetlen kivétellel valamennyi beutaló határozat a Gyermekotthon területén megvalósuló folyamatos kapcsolattartást határoz meg, időszakos kapcsolattartás csupán néhány gyermek esetében megengedett. Szintén néhány esetben fordul elő az, hogy a gyámhatóság az egyik vagy másik szülővel való kapcsolattartást nem engedélyezi. Egyetlen határozat sem határoz meg azonban olyan időszakot, amelynek során a gyermek egyáltalán nem tarthat folyamatos kapcsolatot egyik szülőjével vagy hozzátartozójával sem. Ezzel szemben az előző pontban leírt „izolációs időszak” során a személyes kapcsolattartás is tilos.

A látogatás tapasztalatai szerint az izolációs időszak jelentősége kettős: egyrészt – valamennyi esetben – a gyermek személyes szabadságának korlátozását jelenti,[49] másrészt a gyermek kapcsolattartási jogának korlátozását is jelentheti.

[46] Az EJEE által alkalmazott őrizet fogalma nem azonos a magyar jogban szereplő őrizetbe vétel fogalmával, annál jóval tágabb. Az EJEE 5. cikk (1) bekezdésének d) pontja kifejezetten ide sorolja a kiskorú nevelési felügyeletét.

[47] Ld. Shakurov v. Russia, Judgement of 5 June 2012, no. 55822/10

[48] Vö. Shcherbina v. Russia Judgment 26 June 2014, no. 41970/11

[49] A személyes szabadság korlátozása tekintetében ld. a jelentés 4. pontját

Ez utóbbi vonatkozásában hangsúlyozandó, hogy a Gyvt. 7. § (4) bekezdése szerint a gyermeknek a szülő felügyeleti joga megszűnése esetén is joga van – a vér szerinti család beleegyezése mellett – a kapcsolattartáshoz. A Gyvt. 34. § (2) bekezdése előírja, hogy a gyermekvédelmi szakellátás során elő kell segíteni, hogy a gyermekkel szülője vagy más kapcsolattartásra jogosult hozzátartozója – meghatározott kivételektől eltekintve – kapcsolatot tartson fenn. A 34. § (6) bekezdése előírja, hogy az ideiglenes hatállyal gyermekotthonban elhelyezett, továbbá a nevelésbe vett gyermekkel történő kapcsolattartásról a gyámhatóság hivatalból dönt, a kapcsolattartást tehát a gyámhivatal határozata alapozza meg.[50] A határozat kötelező erejű, így amennyiben nem rendelkezik arról, hogy a gyermek meghatározott ideig – vagy akár határozatlan ideig – nem tarthat kapcsolatot adott hozzátartozójával vagy hozzátartozóival általában, az otthont nyújtó ellátást biztosító intézménynek nincs felhatalmazása arra, hogy kapcsolattartás jogát korlátozza.

A CPT sztenderdek kifejezésre juttatják, hogy a külvilággal való kapcsolattartás elősegítése mindenképpen előnyös az érzelmileg gyakran deprivált, szociális készségek terén fejlődést igénylő gyermekek tekintetében. A sztenderd javasolja, hogy az intézmények tegyenek meg minden erőfeszítést annak érdekében, hogy a gyermeknek lehetősége legyen kapcsolatot tartani családjával.[51] (Ezt nyilvánvalóan korlátozhatja az, ha a gyermek mindenek felett álló érdekével ellentétes a kapcsolattartás, aminek megállapítása azonban a gyámhivatal feladata és hatásköre.) A Méndez jelentés következtetései között említi, hogy a gyermek esetében a kínzás és általában a rossz bánásmód elleni egyik fontos biztosíték a szülőkkel telefonon és levélen keresztül, valamint személyesen megvalósuló kapcsolattartás. A kapcsolattartás megvonása sohasem lehet fegyelmezési eszköz.[52]

*Mindezek alapján a vizsgált intézmény kapcsolattartást korlátozó gyakorlata felveti a Gyermekjogi egyezmény 9. cikk 3. bekezdésének sérelmét, továbbá visszásságot okoz az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésében biztosított magán- és családi élet tiszteletben tartásához való joggal, a gyermek Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésében biztosított védelemhez és gondoskodáshoz való jogával, továbbá – tekintettel arra, hogy az intézmény a gyámhivatali határozatot az izoláció alkalmazásakor figyelmen kívül hagyja – az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében deklarált jogállamiságból eredő jogbiztonság követelményével összefüggésben.*

## 6. Tárgyi feltételek

### a. Épület, helyiségek

A Gyermekotthon telkén az U-alakú épület egyik szárában a Területi Gyermekvédelmi Szakszolgálat, másik szárában pedig a Gyermekotthon közösségi helyiségei, továbbá az egyes csoportok közös és a gyermekek saját szobái találhatók. Az épületet nagy füves, fás terület veszi körül, és az udvaron egy focipályát is kialakítottak. Az épület Gyermekotthont befogadó részének állaga rendkívül leromlott (ezzel szemben a TEGYESZ épületrészét felújították); kívülről a vakolat nagy felületeken levált, az alsó szinten vizesedés, máshol beázás nyoma is fellelhető. A Gyermekotthon épületrésze egy közös helyiségekhez vezető folyosóból, valamint a négy csoport lakrészeiből áll. Ezeken a területeken valamennyi ablak rácsozott. A közösségi tér a csoportok lakrészeitől ráccsal elválasztott, a csoportok lakrészeit zárható bejárati ajtó különíti el egymástól és a többi épületrésztől. (A gyermekek kérésére azonban kinyitják az ajtót, hogy egyik csoportból a másikba mehessenek barátaikhoz.) A közösségi helyiségek közül az edzőszoba biztosít benti sportolási lehetőséget, a berendezésből ítélve inkább a fiúk számára.

[50] NM rendelet 87. § (1) bekezdés
[51] CPT sztenderdek 122. pont
[52] Méndez jelentés 77. pont

Egy-egy csoport részlegéhez a gyermekek hálószobáin kívül társalgó jellegű közösségi helyiség, valamint számítógéppel, internet-csatlakozással ellátott szoba, sportszerraktár, élelmiszerraktár, gyermekfelügyelői szoba, konyha, étkező és fürdő tartozik. A lakrészekben a gyermekeket háromágyas szobákban helyezik el, amelyek egyenként 24 $m^2$-esek. Minden gyermek saját ággyal, ruhás- és éjjeli szekrénnyel rendelkezik. A szobák berendezése puritán, néhol kifejezetten szegényes, ám többségében praktikus. A gyermekek maguk díszíthetik fel hálójukat poszterekkel, apróbb tárgyakkal. Néhány szobában új bútorok is találhatók, ám a legtöbb helyen a berendezés inkább elhasznált állapotú. Ugyanez igaz a konyhák és étkezők állapotára is. Két csoportban épp festés zajlott a hálószobákban. A helyiségekben több helyen rongálás, gyújtogatás nyomait lehetett látni, emellett előfordult beütött, átlukadt ajtó, hiányzó villanykapcsoló, kiszakadt és leragasztott konnektor, letépett ablakkilincs, lyuggatott, foltos matrac, törött szekrény és fiók. Egy helyen villanyvezeték lógott ki a falból. Egy-egy csoport lakrészén külön WC és fürdő van a gyermekfelügyelők, illetve a gyermekek számára. A szaniterhelyiségek állapota változó, az egyik csoportban nemrég újították fel, ez jó állapotú, a többi azonban kifejezetten elhasználódott.

A Gyermekotthon épületét megfigyelő kamerákkal szerelték fel. A kamerák a folyosókra, az ebédlőre, a bejáratokra és a kertre néznek, de a gyermekek életterét nem érintik. A kamerák elhelyezésekor a gyermekjogi képviselő véleményét is figyelembe vették.

Az épület és a csoportok számára kijelölt lakótér kialakítása, a helyiségek száma és nagysága, továbbá a gyermekek elhelyezése megfelel az NM rendelet 124-126. §-aiban, valamint 6. sz. mellékletében foglalt előírásoknak. A tárgyi feltételek összességében megfelelnek a jogszabályi feltételeknek, valamint a CPT által elfogadott sztenderdeknek is.[53] A természetes fény és szellőzés megfelelően biztosított. A Gyermekotthonban nem valósul meg az egyszemélyes elhelyezés, ám a hálóhelyiségek létszáma (3 fő) nem veti fel a fokozott erőszak és kizsákmányolás veszélyét. A beázás és vizesedés azonban problémás: egészségügyi kockázatot hordoz, a törött kilincsek, a sérült bútorok és a kilógó vezetékek balesetveszélyesek lehetnek. *Az NMM felhívja a figyelmet arra, hogy az épület és a berendezés egészségügyi kockázatot hordozó, illetve balesetveszélyes állapota visszásságot okoz a gyermeknek az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésében biztosított védelemhez és gondoskodáshoz való jogával, továbbá a XX. cikk (1) bekezdésében biztosított egészséghez való joggal összefüggésben.*

**b. Élelmezés**

Az intézmény egyes csoportjai külön-külön maguk oldják meg az étkeztetést. Három csoport 3 hétre vonatkozó heti menüjét áttekintve, illetve szem előtt tartva az országos tisztifőorvos rendszeres étkezést biztosító, szervezett élelmezési ellátásra vonatkozó táplálkozás-egészségügyi ajánlását, amely a látogatás idején is vonatkozott a Gyermekotthonra, valamint figyelembe véve, hogy az ajánlás tartalma időközben rendeleti keretet is nyert,[54] és 2015. szeptember 1-jétől a Gyermekotthon által is alkalmazandó, az étkezésre vonatkozóan az alábbi megállapítások tehetők.

Az egész napos étkeztetés előírásainak megfelelően a Gyermekotthon biztosítja a három fő- és két kisétkezést a gyermekek számára. Az étlap alapján nem állapítható meg, hogy biztosított-e az előírt napi kalóriamennyiség. Az étlapon az egyes ételekben található allergének sincsenek feltüntetve. Egyértelmű azonban, hogy a négy csoport egyikében sem biztosított az előírt napi 4 adag zöldség vagy gyümölcs, amelyből legalább egy adag nyers formában adandó.

[53] CPT sztenderdek V. 3. b. pont

[54] 37/2014. (IV. 30.) EMMI rendelet a közétkeztetésre vonatkozó táplálkozás-egészségügyi előírásokról

Az egyik csoport esetében 10 napos időintervallumot vizsgálva 3 olyan nap is előfordult, amikor nyers zöldség vagy gyümölcs egyáltalán nem került a gyermekek asztalára, e 3 napon felül is volt több olyan nap, amelyen a zöldség kizárólag savanyúság formájában volt hozzáférhető. Valamennyi vizsgált csoportban előfordult olyan nap, amelyen a gyermekek uzsonnára kizárólag nápolyit, kekszet, mi több, nyalókát(!) kaptak, holott az ajánlás szerint kisétkezésként is kizárólag olyan édesség adható, amely legalább 1/3 részben tartalmaz gyümölcsöt vagy tejterméket. A naponta előírt tejtermék-adási ajánlás sem teljesült a vizsgált csoportok étrendjében.

*A gyermekek étrendje az előírtakhoz képest szegényes, nem felel meg az időközben jogszabályi keretet is nyert táplálkozás-egészségügyi előírásoknak, ezért a gyermeknek az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésében biztosított védelemhez és gondoskodáshoz való jogával, továbbá az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdésében garantált egészséghez való joggal összefüggő visszásságot okoz.*

## 7. Oktatás és szabadidő

A Gyermekotthonban nincs belső iskola, amelynek keretei között az oktatási feladatokat elláthatnák, így a gyermekek külső iskolába járnak. Az iskoláztatással összefüggő problémák kétirányúak: egyrészt sok gyermek esetében felmerül a kinti osztályközösségbe való beilleszkedés, integráció nehézsége, valamint a tanulói kötelezettségek megszegése, aminek gyakran az a kimenete, hogy a gyermekeket kizárják az iskolából. A beilleszkedést az sem segíti, hogy a Gyermekotthonban élőket a város összes iskolájában kifejezetten „a Zitások”-ként tartják számon, ami igen erőteljesen stigmatizáló megjelölés. Egyöntetű vélemény, hogy a városi oktatási intézmények nem szívesen fogadnak „Zitás” gyermekeket. Másrészt a gyermekek igen gyakran egyáltalán nem motiváltak a tanulásra. Mivel az iskolába szabadon és egyedül járnak, előfordul, hogy épp onnan távoznak engedély nélkül, vagy reggel el sem érnek az iskoláig. Végül a legtöbben magántanuló státuszt kapnak. A Gyermekotthonban délelőtt a gyermekfelügyelők foglalkoznak a gyermekekkel, a délutáni kötelező tanulóidő 14.00-16.00 óráig tart.

A gyermekek szabadidős külön programjairól az NMM munkatársai a teljes 2014. évre vonatkozóan kaptak kimutatást. Ebből megállapítható, hogy az egyes csoportoknak felajánlott szabadidős programok száma nem kiegyenlített. A legszegényesebb programkínálatú csoportban az év 5 hónapjában (január, március, április, július és augusztus), egy kicsit gyakoribb programokat szervező csoportban az év 3 hónapjában (január, március, április) egyáltalán nem volt a gyermekeknek szervezett szabadidős tevékenység. Egy csoportban az év egy hónapjában (április) nem volt felkínált program, végül egyetlenegy olyan csoport volt, amely valamennyi hónapra legalább egy programot szervezett.

A gyermekek és a dolgozók elmondása szerint a heti rendszeres programok elsősorban – illetve a program jellegéből adódóan inkább kizárólag – a fiúknak szólnak. Ezek a birkózás és a szumo. A lányoknak korábban zumbát szerveztek, de *„velük nehezebb, ők nem voltak kitartóak, sokszor nem vesznek részt a programokon”* – kommentálja az egyik szakember. A dokumentumok tanúsága szerint heti rendszeres szabadidős tevékenységet a hét négy napján délután 14.00 és 16.00 óra között biztosítanak kondi, foci és bokszfoglalkozás formájában. A megkérdezett szakemberek véleménye szerint több külön foglalkozás kéne a tartalmas és jól strukturált szabadidő-eltöltés megvalósulása érdekében.

Az NMM korábbi, gyermekeket érintő jelentésében is kiemelte: a CPT 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.[55] Ezt erősíti meg a Méndez jelentés is, hozzátéve, hogy a lányok foglalkoztatása, a nekik felajánlott programok változatossága semmi esetre sem hanyagolható el a fiúkkal szemben.

A Gyermekotthonban a szabadidő strukturálása, programokkal való gazdagítása a mindennapokban kevésbé biztosított. A heti négy foglalkozás nem feltétlenül elégíti ki a gyermekek igényeit, különös tekintettel arra, hogy valamennyi tipikusan a fiúkat célozza. Egy csoport kivételével a szabadidős külön programok száma is rendkívül csekély.

*Az előbbi megállapítások felvetik a Gyermekjogi egyezmény 31. cikkének sérelmét, valamint visszásságot valósítanak meg a gyermeknek az Alaptörvény XVI. cikkének (1) bekezdésében biztosított megfelelő védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggésben. Az továbbá, hogy a lánynövendékek számára kínált heti rendszeres foglalkozások az intézményben gyakorlatilag hiányoznak, visszásságot okoz az Alaptörvény XV. cikk (2) és (3) bekezdésében biztosított hátrányos megkülönböztetés tilalmával és a férfiak és nők egyenjogúságának garanciájával összefüggésben.*

## 8. Egészségügyi ellátás, mentálhigiéné, szexuális nevelés

### a. Orvosi ellátás és pszichés támogatás

Az intézményben orvos státusz nincs, egy szakápolót foglalkoztatnak. A lányokhoz védőnő és nőgyógyász jár. A pszichiátriai ellátást – amely leginkább a megfelelő gyógyszerek felírását jelenti – a Somogy Megyei Kaposi Mór Oktató Kórház Pszichiátriai és Addiktológiai Centrumának Gyermek és Ifjúsági Szakrendelése végzi. Egyebekben a gyermekek kijárnak a körzeti háziorvoshoz, ahová leggyakrabban a szakápoló kíséri el őket. Ha a gyermekek egészségügyi problémát jeleznek, legtöbbször még aznap eljutnak az orvoshoz. A gyermekeknek kifejezetten jó a kapcsolata a szakápolóval, ezért rendszerint hamar jelzik problémáikat. A szakápoló végzi a gyógyszerek kiadását is, orvosi előírás szerint. A rendszeresen gyógyszert szedő gyermekek közül a legtöbben pszichiáter által felírt viselkedési zavarok kezelésére alkalmazott szert kapnak.

A gyermekek intézményen belüli mentálhigiénés ellátását egyetlen pszichológus végzi, aki csupán egy éve dolgozik a Gyermekotthonban, ám jelentős tapasztalata van a gyermekvédelmi alap- és szakellátásban lévő gyermekek támogatása terén. Nagy elköteleződést mutat feladata iránt. A Somogy Megyei Kormányhivatal Szociális- és Gyámhivatala által 2014-ben lefolytatott hatósági ellenőrzés dokumentumainak tanúsága szerint a Gyermekotthon 2014-ben egy második pszichológust is foglalkoztatott, utóbbit megbízási szerződéssel. Ilyen pszichológusi foglakoztatás jelenleg nincs az intézményben. Tekintettel arra, hogy a jelenlegi pszichológus rövid időn belül távozik, elmondható, hogy a mentálhigiénés szakemberek fluktuációja igen nagy. Ezt párhuzamba állítva a gyermekek fluktuációjával (és szökéseivel), megállapítható, hogy tartósabb, hosszabb terápiára – legyen az akár szupportív, akár feltáró célzatú – szinte alig van lehetőség, holott erre nagy szükség lenne. A pszichológus elmondása szerint nagyon jól érzékelhetők a gyermekeket terhelő traumák, a bántalmazás és a stressz jelei. Az intézményben pszichológiai csoportfoglalkozások is vannak, pl. művészetterápia és drámapedagógia.

Az egészségügyi ellátással összefüggésben megállapítható, hogy az egészségügyi személyzet hozzáférhetősége megfelelő, a gyermekek probléma esetén kellő időben eljutnak az egészségügyi szolgáltatókhoz. A pszichológusi támogatás biztosítása azonban fejlesztésre szorul, már csak azért is, mert a pszichológusi létszám nem felel meg az NM rendelet 1. sz. mellékletében előírtaknak.

[55] CPT sztenderdek 107. pont

A pszichológusi támogatás fejlesztését indokolja, hogy a gyermekvédelmi szakellátásba kerülő gyermekek nagy része traumatizált, bántalmazott, elhanyagolt gyermek, emellett a családból való kiemelés maga is jelentős pszichés megterhelést jelent. A speciális gyermekotthonban elhelyezett gyermekek esetében a Gyvt. szerint épp a pszichés vagy disszociális tünetek, illetve a pszichoaktív szer használata alapozza meg a speciális gondozási szükségletet, ami nélkülözhetetlenné teszi gondozásuk során a pszichológusi közreműködést.

*Az NMM megállapítja, hogy az intézményben tapasztalható pszichológusi létszámhiány a gyermekeknek az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésében biztosított védelemhez és gondoskodáshoz való jogának közvetlen veszélyét idézi elő.*

**b. Önsértés és öngyilkosság**

Az elmúlt időszakban – 2010 óta – sem öngyilkossági kísérlet, sem befejezett szuicidium nem volt. Önsértés és önkárosítás azonban előfordul, nem figyelemfelhívó, hanem feszültséget, pszichés terheket levezető magatartásként. Főleg a lányok esetében jellemző a falcolás, felületes sérülések ejtése a karon és a combon. Ez feltétlenül pszichés támogatást, odafigyelést igényel.

**c. Alkohol- és drogabúzus**

Az interjúk során több dolgozó is jelezte, hogy a kábítószer igen súlyos probléma az intézményben, elsősorban a „biofű" és a dizájner drogok. A gyermekotthonban lakó gyermekek különösen veszélyeztetettek ebből a szempontból. Ha valamilyen droghoz hozzáférnek, azt általában ki is próbálják, csekély a veszélyérzetük, a leggyakrabban nem is tudják, mit vesznek be. A helyi drogkereskedelem célpontjai nem ritkán kifejezetten a szakellátásban lévő gyermekek: *„A dílerek úgy gondolkoznak, hogy ha bejön egy új anyag, akkor először a Zitásokon kell kipróbálni."* – hangzott el az egyik dolgozó részéről. Súlyosbítja a problémát, hogy anyagi okok miatt a gyermekek leginkább azokat a szereket használják, amelyek a legolcsóbbak, könnyen elérhetőek, ám a leginkább károsak vagy kockázatosak. Mivel a kimenőkre a gyermekek legtöbbször önállóan, felnőtt kíséret nélkül mehetnek, gyakran nem hozzák be az intézménybe a szert, hanem máshol veszik be. A gyermekek elmondása szerint azonban az is előfordul, hogy bekerül a drog a Gyermekotthonba.

Addiktológiai centrumba az elmúlt évben 5-6 gyermeket kellett szállítani. A dolgozók elmondták, hogy a droggal szemben nem tudnak hatékonyan fellépni, leginkább kérik a gyermekeket, ne használjanak tiltott szereket. A drogprevenciót az INDIT Közalapítvánnyal való együttműködés biztosítja, amelynek keretében a gyerekek prevenciós foglalkozásokra járnak.

*Az NMM megállapítja, hogy a pszichoaktív szerek használata egyértelműen súlyos probléma, ennek kezelése azonban csak részben valósítható meg az intézményen falai között. Egyértelműen üdvözlendő az INDIT Közalapítvánnyal megvalósult együttműködés, a hatékony megelőzés és beavatkozás azonban a Gyermekotthont körülvevő intézményi környezet, állami szervek feladata is.*

**d. Szexualitás, fogamzásgátlás, terhesség-megszakítás**

A Gyermekotthonban különneműek közötti szexuális kapcsolatra nincs lehetőség, mivel a fiúkat és a lányokat szegregáltan helyezik el. Azonos neműek között azonban előfordulhat szexuális kapcsolat. Mind a dolgozók, mind a gyermekek beszámoltak erről két fiúnövendék tekintetében. Ezzel összefüggésben nem merült fel az erőszak problémája, ám a nevelők mégis helyesebbnek látták a nevelési eszközökkel való fellépést, így a két fiút külön csoportba tették. Az érintett fiúkkal szemben diszkrimináció vagy ellenséges viselkedés nem merült fel sem a dolgozók, sem a többi gyermek részéről.

Mivel a növendékek számára a fogamzásgátló szerek vagy módszerek alkalmazása nem előírás, időről időre előfordul nem tervezett várandósság. A legutóbbi ilyen eset néhány hónappal a látogatás előtt történt, a terhesség vetéléssel végződött.

A fogamzásgátlás lehetővé – ám nem kötelezővé – tétele jó gyakorlatként értékelhető az intézmény részéről. Az azonos neműek közötti szexuális kapcsolattal összefüggésben az interjúk azt mutatták, hogy a kérdés több gyermeket foglalkoztat. A dolgozók ezzel szemben az elkülönítéstől mint problémamegoldásról eltekintve igyekeznek tudomást sem venni a jelenségről. *Ezzel összefüggésben az NMM jelezni kívánja, hogy a gyermekek szexuális nevelése mind a fogamzásgátlás, illetve a nemkívánatos terhesség megelőzése, mind a párkapcsolatok, illetve szexuális kapcsolatok tekintetében kiemelkedően fontos. Erre akár egyéni, akár csoportos foglalkozások keretében indokolt sort keríteni, amelyek keretében megbeszélhetők az egyéni élmények, de helyesbíthetők a téves ismeretek, illetve megelőzhetők az esetleges előítéletek is.*

## 9. Személyi feltételek

A vezetők szerint a látogatás idején összesen 38-an dolgoztak a Gyermekotthonban. A Gyermekotthonban dolgozó egyetlen pszichológusra 4 csoport jut, egyenként 8-8 gyermekkel. A gyermekekkel legközvetlenebb kapcsolatot ápoló munkatársak (nevelők, gyermekfelügyelők, gyermekvédelmi asszisztensek) száma csoportonként 6-7 fő. A munkatársak fele férfi, ami mindenképpen pozitívumként értékelhető a többségében kamaszkorú fiúk ellátását biztosító közegben.

Az időbeosztást tekintve a pedagógusok két műszakban (8.00-14.00 óráig és 14.00-20.00 óráig) látják el a feladatukat, éjszaka és hétvégenként a nevelők, gyermekvédelmi asszisztensek és gyermekfelügyelők vannak a gyermekekkel. A korábbi ügyeletes pedagógusi rendszer fenntartására – arra, hogy hétvégéken is legyen szolgálatban pedagógus – nem volt lehetőség. Az intézményben 7 olyan gyermekfelügyelő is dolgozik, akiket az intézmény a *„Roma emberek képzésbe ágyazott foglalkoztatása a szociális és gyermekjóléti ellátórendszerben”* elnevezésű TÁMOP pályázat keretében foglalkoztat. Mivel a pályázat 2015. szeptember 16-ig teszi lehetővé munkájukat, 16 hónap után az intézmény kénytelen nagy részüktől megválni.

A szakmai vezető véleménye szerint a szakmai létszám – hiába felel meg a jogszabályi előírásoknak – összességében túl alacsony, és a férfiak száma is kevés. Különösen az éjszakai műszakokba, hétvégére és a portára kéne férfi munkaerő. A szabadságolások nehezen megoldhatók, az egyéni fejlesztéshez, kifejezetten az egyes gyermekek igényeihez illeszkedő neveléshez nem elég a szakember. Nehézséget okoz, hogy a továbbképzésre való jelentkezés lehetősége csekély, szupervízió gyakorlatilag nincs.

A szakmai létszám alapvetően megfelel az NM rendeletben előírtaknak, azzal, hogy a rendelet 3 csoportonként írja elő egy fő pszichológus alkalmazását, így az előírások alapján még egy pszichológust kéne alkalmazni valamilyen formában. A munkateher mindazonáltal indokolná több személy foglalkoztatását, annak, hogy ez nem valósul meg, feltehetően elsősorban anyagi akadályai vannak. Bár a munkatársak között viszonylag magas a férfiak aránya, mégis problémaként jelentkezik a férfi munkaerő hiánya.

A dolgozók folyamatos képzése, a kiégés-megelőzés, a stresszkezelés és a szupervízió nem megoldott. Az alapvető jogok biztosa a speciális gyermekotthonok vizsgálatáról szóló általános jelentésében már rögzítette, hogy „a szupervízió olyan speciális szakmai személyiségfejlesztő módszer, amelynek alkalmazása nélkülözhetetlen a segítő foglalkozásúak, köztük a szociális területen személyes gondoskodást végző szakemberek hivatásgondozásában, saját mentálhigiénéjében, szakmai továbbképzésében.”[56]

[56] AJB-545/2013. sz. jelentés

*Az NMM megállapítja, hogy a dolgozók szupervíziójának hiánya a gondozott gyermekeknek az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésében biztosított védelemhez és gondoskodáshoz való joga sérelmének közvetlen veszélyét idézi elő.*

**10. Fegyelmezés és biztonság**

**a. Engedély nélküli távozás – „szökések"**

A látogatás idején 9 gyermek, vagyis a növendékek több mint egynegyede volt „szökésben". Az engedély nélküli eltávozások oka – a dolgozók szerint – elsősorban az, hogy a gyermekek szeretnének együtt lenni a családjukkal. A gyermekek legtöbb esetben maguktól visszajönnek, ha mégsem, akkor a Gyermekotthon értesíti a rendőrséget. A dolgozók elmondása szerint az engedély nélküli távozást a napi kimenő megvonásával szankcionálják. A kimenő-megvonás időtartama egy naptól akár egy hétig is terjedhet. Az igazgatónő elmondása szerint ilyenkor a gyermek nincs bezárva az intézménybe, csupán egyedül nem mehet ki. Felnőtt kísérettel, felügyelet mellett ilyenkor is eltávozhat a Gyermekotthonból. Más kérdés, hogy a szakmai létszám miatt ezekben az esetekben nem mindig tudnak felnőtt kísérőt biztosítani, így előfordul, hogy a gyermek ténylegesen nem tud kimenni.

Az NMM álláspontja szerint a gyermekek engedély nélküli távozásának ilyen magas aránya aggodalomra ad okot, és feltétlenül jelzés értékű. Amennyiben a gyermekek nagy arányban és/vagy sorozatosan távoznak engedély nélkül az intézményből, akkor feltehető, hogy az intézmény általában vagy adott gyermek tekintetében diszfunkcionálisan működik: nem képes megfelelő gondozási környezetet biztosítani.

A gyermek – különösen többszöri – szökése egyértelműen a gyermekvédelmi jelzőrendszer működésbe lépését indokolja, mivel a távozás ideje alatt a gyermek vagy a gondozására – a gyámhatóság határozata alapján – alkalmatlannak minősített családi környezetbe, rosszabb esetben számára még inkább veszélyeztető helyre történik. Utóbbi esetben az engedély nélkül távozott gyermek különösen veszélyeztetett, hiszen könnyen bűncselekmény áldozatává, esetleg maga is bűnelkövetővé válhat. A bűncselekmény áldozatává válása kapcsán kiemelést érdemel a jelentés következő, 10. b. pontjában tárgyalt gyermekprostitúció kérdésköre.

*Az NMM megállapítja, hogy a Gyvt. 17. § (2) bekezdés b) pontja alapján a gyermekvédelmi jelzőrendszer tagjai kötelesek hatósági eljárást kezdeményezni a gyermeket veszélyeztető ok fennállás, továbbá a* gyermek önmaga által előidézett súlyos veszélyeztető magatartása esetén. *Amennyiben ilyen esetekben a jelzőrendszer tagjainak közbelépése nem valósul meg, az sérti a Gyermekjogi Egyezmény 19. cikkét, ezért visszásságot okoz az Alaptörvény III. cikk (1) bekezdésben biztosított embertelen bánásmód tilalmával, továbbá a gyermeknek az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésében biztosított védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggésben.*

**b. Prostitúció**

Több dolgozó és néhány gyermek is beszámolt arról, hogy a növendékek között van olyan, aki gyermekprostitúció áldozata. A gyermekek elmondása szerint ez *„könnyű pénzszerzés, az a fontos, hogy legyen márkás cucc"*. A dolgozók tudatában vannak a prevenció jelentőségének, volt olyan, hogy ebbe szakértőket is bevontak: a NANE Egyesülettel együttműködve próbálták a megelőzést megvalósítani. Az egyes felmerülő esetekben feljelentés formájában jeleznek a rendőrség felé, amelynek azonban – tapasztalatuk szerint – gyakran nincs valódi eredménye. A nyomozást igen sok esetben megszüntetik. Emellett az érintett gyermekkel is próbálnak beszélgetni, pszichés támogatást nyújtani számára, felhívni figyelmét a prostitúció veszélyeire. A jelenség létét egy esetben – amely felveti a gyermekprostitúció kihasználása bűncselekményének gyanúját – feljegyzés is igazolja. A dokumentáció azonban nem tájékoztat arról, hogy a Gyermekotthon milyen intézkedéseket tett az ügyben, illetve történtek-e egyáltalán lépések.

Az alapvető jogok biztosa az AJB-373/2015. számú jelentésében is rámutatott,[57] hogy az intézményi keretek között gondozott gyermekek különösen veszélyeztetett csoportot képeznek a szexuális kizsákmányolás és a gyermekprostitúció, illetve az ezzel szoros összefüggésben álló emberkereskedelem tekintetében. Ezzel kapcsolatban az ENSZ Gyermekjogi Bizottsága is észrevételeket tett,[58] amelyekben szorgalmazta olyan mechanizmusok kialakítását, amelyek révén azonosíthatók és monitorozhatók azok a különösen sérülékeny gyermekcsoportok, akik helyzetük miatt fokozott kockázattal válhatnak szexuális kizsákmányolás és emberkereskedelem áldozatává. A Gyermekjogi Bizottság javasolta, hogy a szexuális kizsákmányolás áldozatává vált gyermekek számára Magyarország biztosítsa a szükséges támogatást és védelmet.[59] A Gyermekjogi Bizottság megállapításai szerint hiányzik a vonatkozó nemzeti stratégia, a figyelemfelhívó kampányok, valamint a szakemberképzés és a megelőzés.[60]

Az AJB-373/2015. számú jelentésben az alapvető jogok biztosa mint nemzeti megelőző mechanizmus ajánlásai körében felkérte 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. Emellett sürgette az Európa Tanács gyermekek szexuális kizsákmányolása és szexuális bántalmazása elleni védelméről szóló egyezményének ratifikációját. Az egyezmény kihirdetése időközben megtörtént,[61] ám továbbra sem változás a nemzeti stratégia tekintetében: a prostitúció kérdéskörével is foglalkozó Emberkereskedelem Elleni Nemzeti Stratégia[62] a gyermekprostitúció kérdésköréről alig tesz említést, a gyermekeket a stratégia nem helyezi fókuszba.

A Gyermekotthonban szerzett tapasztalatok szerint továbbra sincs olyan átfogó kampány vagy a szakemberek többsége számára elérhető képzés, amely kifejezetten a gyermekotthonban dolgozók munkáját segíti, illetve a gyermekvédelmi szakellátásban felmerülő kihívásokra ad választ.

*A Gyvt. 17. § (2) bekezdés b) pontja alapján a gyermekvédelmi jelzőrendszer tagjai kötelesek hatósági eljárást kezdeményezni – többek között – a gyermek bántalmazása, illetve egyéb más, súlyos veszélyeztető ok fennállása esetén. Mivel a gyermek szexuális kizsákmányolása ilyen veszélyeztetettségnek minősül, amennyiben a szakellátásban dolgozók nem tesznek ilyen jelzést, az a CAT szerinti kegyetlen, illetve embertelen bánásmódot valósít meg, sérti a Gyermekjogi Egyezmény 34. cikkét, így 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. A gyermekprostitúció felszámolására irányuló ténylegesen megvalósuló, hatékony stratégia hiánya, továbbá a szakemberképzés és az átfogó megelőzési intézkedések elmaradása felveti a Gyermekjogi Egyezmény 19. cikkének sérelmét, és visszásságot okoz a gyermek Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésében biztosított védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggésben.*

[57] Vö. AJB-373/2015. sz. jelentés 8. b) pont

[58] Elfogadva a Gyermekjogi Bizottság 1929. ülésén (2014.09.10.-én) CRC/C/OPSC/HUN/CO/1 (2014.11.03.)

[59] A Gyermekprostitúcióról szóló Fakultatív Jegyzőkönyv alapján készített országjelentésre adott záró észrevételek 16. pont

[60] A Gyermekprostitúcióról szóló Fakultatív Jegyzőkönyv alapján készített országjelentésre adott záró észrevételek 9-13. pont

[61] 2015. évi XCII. törvény az Európa Tanácsnak a gyermekek szexuális kizsákmányolás és szexuális zaklatás elleni védelméről szóló Egyezménye kihirdetéséről, és ezzel összefüggésben egyes törvények módosításáról

[62] 1351/2013. (VI. 19.) Korm. hat. Az Emberkereskedelem Elleni Küzdelemről szóló 2013–2016 közötti Nemzeti Stratégiáról

## 11. Tájékoztatás, gyermekjogi képviselet, panaszok

### a. Tájékoztatás

A gyermekekkel folytatott interjúból kiderült, és a dolgozók részéről is megerősítést nyert, hogy a gondozási hely megváltoztatására – pl. központi fenntartású speciális otthonba kerülésre – vonatkozó döntést a gyermekkel az utolsó pillanatban – akár csupán a költözést megelőző nap – közlik. A gyámhivatal döntését „szokásjog" alapján az elutazás napján tudatják a gyermekkel, akinek nincsen lehetősége tiltakozni. Az egyik érintett gyermek beszámolója alapján nyilvánvaló volt, hogy ő még nem tudott a javaslatról, teljesen más tervekről számolt be. Ennek a gyakorlatnak az indoka, hogy a gyermekekből gyakran dühöt, kezelhetetlenséget vált ki a megjelölt időpontnál korábban adott felvilágosítás.

A Ket. alapján a gyámhatóság eljárásában – így a gondozási hely megváltoztatására irányuló eljárásban is – a gyermek ügyfélként vesz részt, eljárási képessége azonban – főszabályként – még a korlátozottan cselekvőképes kiskorúnak sincs, ezért az ügyféli jogokat csak képviselet útján gyakorolhatja.[63] A Gyer. rendelkezései a gyermek gondozási helyének meghatározására, illetve megváltoztatására irányuló eljárással kapcsolatban kimondja, hogy a döntés meghozatalához a gyámhivatal tárgyalást tart, amelyen részt vesz az ítélőképessége birtokában lévő gyermek,[64] akinek a gondozási helyre vonatkozó véleményét a gyámhivatal személyes meghallgatás útján szerzi be, ha az szükséges, és nem ellentétes a gyermek érdekével.[65] A Ket és a Gyvt. szabályai a tájékoztatás és a meghallgatás terén egyéb ügyekben is rónak személyesen a kiskorú tekintetében kötelezettséget a gyámhatóságra, e kötelezettségek között azonban nem szerepel a hatósági határozat közlésének követelménye. Így a gyámhatósági határozat – akár a gondozási hely megváltoztatásáról szóló határozat – ügyféllel való közlésének kötelezettsége a hatóság részéről teljesítettnek minősül, ha azt a gyermek törvényes képviselőjével közlik. Igaz ez abban az esetben is, ha a gyermek a Gyer. 105/A. § (2) alapján ténylegesen maga kezdeményezi a gondozási hely megváltoztatását, a hatóság eljárását. A gyámhivatali tárgyaláson való részvétel, az ott megismert információk nem feltétlenül eredményezik azt, hogy a gyermek a gyámhatóság eljárásának kimenetelét, határozatának várható tartalmát megismeri. A gyermek számára tehát kizárólag akkor válik ismertté a gondozási helyének megváltoztatásra vonatkozó határozat tartalma, ha azt a törvényes képviselő, vagy más, a határozatot kézhez kapó személy vele megosztja.

A Gyermekbarát igazságszolgáltatásról szóló iránymutatás – amely nem pusztán a szűk értelemben vett igazságszolgáltatási tevékenységre, hanem a közigazgatási szervek eljárásaira is irányadó – alapelvei között rögzíti, hogy a *„gyermekeket jogaik teljes körű jogosultjainak kell tekinteni és akként kell kezelni"*,[66] *„minden eljárás vagy ügy során [...] teljes mértékben tiszteletben tartva fizikai és pszichológiai integritásukat"*.[67] A gyermekotthonban felmerült probléma kapcsán hangsúlyozandó, hogy a pszichológiai integritás sérelmét az is okozhatja, hogy a határozat tartalmáról a gyermek csak közvetlenül annak végrehajtása előtt értesül. Az iránymutatás azt is kifejezetten kimondja, hogy a gyermeket tájékoztatni kell *„az eljárás vagy a beavatkozás általános előrehaladásáról és kimeneteléről"*,[68] továbbá *„a jogaikról, különös tekintettel ... a jogaikat ért esetleges sérelmek orvoslására igénybe vehető eszközökről, beleértve a bírósági vagy bíróságon kívüli eljárás igénybevételének vagy más beavatkozásnak a lehetőségét."*[69]

---

[63] Vö. a Ket. 15. § (1) és (7) bekezdésével
[64] Gyer. 103. § (7) bekezdés a) pont
[65] Gyer. 103. § (12) bekezdés da) pont
[66] Gyermekbarát igazságszolgáltatásról szóló iránymutatás III. fejezet A.2. pont
[67] Gyermekbarát igazságszolgáltatásról szóló iránymutatás III. fejezet C.1. pont
[68] Gyermekbarát igazságszolgáltatásról szóló iránymutatás IV. fejezet A.1.1.g. pont
[69] Gyermekbarát igazságszolgáltatásról szóló iránymutatás IV. fejezet A.1.1.a. pont

Az említett keretek közé nyilvánvalóan beilleszthető az eljárást lezáró határozat tartalmának megismerése is. A tisztességes eljárás követelményrendszere megkívánja, hogy a határozat tartalmát a gyermek megfelelő időben megismerhesse, nem utolsó sorban azért, hogy – törvényes képviselőjén keresztül – lehetősége legyen élni jogorvoslathoz való jogával. Végül az iránymutatás kitér arra, hogy *„A szülőnek adott tájékoztatás nem helyettesítheti a gyermeknek adott tájékoztatást.”*[70]

Az iránymutatás tehát nem elégszik meg azzal, hogy a gyermek törvényes képviselője megfelelő információt kapjon az eljárás lényeges elemeivel összefüggésben, kifejezetten a gyermek – tág értelemben vett – igazságszolgáltatáshoz való hozzáférését, „joghoz jutását” kívánja garantálni.

Az NMM figyelemmel van arra, hogy olykor a határozat közlése olyan fizikai vagy pszichés reakciót válthat ki a gyermekből, amelynek kezelése a gondozószemélyzet számára különösen nagy kihívást jelent. Ez a gyakorlati indok azonban nem igazolja a gyermek tájékoztatáshoz való jogának sérelmét.

*Mindezt figyelembe véve az NMM megállapítja, hogy a gondozási hely megváltoztatására irányuló döntés gyermekkel való közlésének hiánya vagy annak késedelmessége visszásságot okoz az Alaptörvény XXIV. cikkében biztosított megfelelő ügyintézéshez, tisztességes közigazgatási eljáráshoz való joggal, továbbá az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében biztosított jogorvoslathoz való joggal összefüggésben.*

**b. Gyermekjogi képviselet**

A gyermekjogi képviselő neve és elérhetősége a folyosón, a hirdetőtáblán megtalálható, valamennyi gyermek számára hozzáférhető. A gyermekek a képviselőt személyesen is ismerik, mivel hetente több alkalommal is jelen van az intézményben.

A gyermekjogi képviselő elhivatott, egyértelműen érzékeli szakmai felelősségét és a Gyermekotthon szervezetétől való függetlenségének jelentőségét. Utóbbi az, ami lehetővé teszi, hogy más perspektívából szemlélje a gyermekotthon történéseit. A gyermekjogi képviselői munka a gyakorlatban a panaszorientált feladatellátás helyett inkább monitoring jellegű, a gyermekek ugyanis nem is mindig veszik észre, hogy mikor csorbítják a jogaikat.

**c. Panaszkezelés**

A Gyermekotthonban a formálisan létező panaszmechanizmusok kevéssé működnek. A gyermekek elsősorban a hozzájuk közel álló dolgozóknak panaszkodnak, problémáikkal a gyermekfelügyelőket vagy csoportvezetőket keresik meg. Az elsőként „beavatott” felnőttek értesítik a gyámokat, ha komolyabb kérdésről, problémáról van szó. Panaszláda a Gyermekotthonban nincs jól észrevehetően elhelyezve.

Az intézményi dokumentumok az NM rendelet 112. § (1) bekezdés d) pontjának megfelelően tárgyalják a panasztétel rendjét, így a panasztétel elvi lehetősége biztosított. Az informális panasztétel működőképes, azonban a formális panaszok teljes hiánya utalhat arra is, hogy a gyakorlatban a gyermekek nem ismerik megfelelően a panasztétel módját, illetve arra, hogy a formális panasz megtétele nehézkes, bonyolult, esetleg nem támogatott. A Gyermekotthon dolgozói részéről nem érzékelhetők olyan törekvések, amelyek a gyermekeket felhívják a panaszjog gyakorlásának lehetőségére.

*A formalizált panaszeljárás gyakorlati működésének hiánya visszásság közvetlen veszélyét idézi elő a gyermeknek az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésében biztosított védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggésben.*

[70] Gyermekbarát igazságszolgáltatásról szóló iránymutatás IV. fejezet A.1.3. pont

**Ajánlások**

A látogatás megállapításaival összefüggésben a Jegyzőkönyv 19. cikk b) bekezdésének megfelelően az Ajbt. 31. § (1) és (4) bekezdése, valamint 32. § (1) bekezdése által megállapított hatáskör alapján az NMM a következő ajánlásokat teszi.

1. Felkéri a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóságot mint fenntartót, hogy gondoskodjék arról, hogy az egy csoportban elhelyezett gyermekek száma a Gyermekotthon valamennyi csoportjában megfeleljen az NM rendelet által előírtaknak.
2. Az AJB-373/2015. sz. jelentésében foglaltakat megismételve, 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,
   - továbbá az akkori állampolgári jogok országgyűlési biztosának 2008-ban tett intézkedését[71] megismételve felhívja az Országgyűlés figyelmét a gyermekszegénység leküzdése érdekében tett intézkedések haladéktalan megerősítésére.
3. Felkéri a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóságot mint fenntartót, hogy – akár átszervezés révén – gondoskodjék arról, hogy a Gyermekotthon a leánynövendékek számára a fiúnövendékekkel azonos szintű védelmet biztosíthasson a gyermekek közötti erőszakkal szemben. Amennyiben az intézmény továbbra is befogad fiúkat és lányokat egyaránt, akkor alakítson ki legalább még egy leányoknak fenntartott csoportot az intézményen belül.
4. Felkéri a Gyermekotthon vezetőjét, hogy fordítson kiemelt figyelmet az intézmény dolgozói által alkalmazott diszkriminatív beszéd kérdésére, és szüntesse meg az ilyen típusú kommunikációt az intézmény dolgozóinak körében.
5. Felkéri a Gyermekotthon vezetőjét, hogy vizsgálja felül a gyermekek szabadságtól való megfosztására irányuló gyakorlatát. A 48 órát meg nem haladó szabadságelvonás esetén minden esetben dokumentálja ennek megvalósulását, 48 órát meghaladó hosszabb „izoláció”, illetve szabadságelvonás alkalmazása esetén pedig valamennyi alkalommal tegye meg jelzését az illetékes gyámhatóság irányába a nevelési felügyelet szabályszerű elrendelése érdekében. Emellett gondoskodjon arról, hogy a Gyermekotthon dolgozói rendelkezzenek kellő ismeretekkel a személyes szabadságtól való megfosztás jogi hátterét és gyakorlati alkalmazását illetően.
6. Felkéri a Gyermekotthon vezetőjét, hogy vizsgálja felül az intézmény kapcsolattartási gyakorlatát az ún. „izolációs időszak” során, és a gyámhatóság határozatában foglaltaknak megfelelően biztosítsa a gyermekek vér szerinti családdal való kapcsolattartását.
7. Felkéri a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóságot mint fenntartót hogy gondoskodjék a Gyermekotthon épülete állagának javításáról, az épületrészek és berendezési tárgyak biztonságossá tételéről.
8. Felkéri a Gyermekotthon vezetőjét, hogy vizsgálja felül az intézmény élelmezési gyakorlatát és szerezzen érvényt az egyes csoportok étrendjének összeállítása során az EMMI rendelet táplálkozás-egészségügyi előírásainak.
9. Felkéri a Gyermekotthon vezetőjét, hogy fordítson fokozott figyelmet a gyermekek napi foglalkoztatásának biztosítására, a szabadidős programok számának növelésére, valamint arra, hogy a heti rendszerességgel biztosított foglalkozások között egyenlő arányban legyenek a leány- és fiúnövendékek számára kínált programok.

[71] Ld. az OBH 6015/2008. számú ügyben kiadott jelentést

10. Felkéri az Gyermekotthon vezetőjét és a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóságot mint fenntartót, hogy gondoskodjon a Gyermekotthon jogszabályi előírásoknak megfelelő pszichológusi létszámáról.
11. Felkéri a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóságot mint fenntartót, hogy gondoskodjon a különleges és speciális ellátási igényű gyermekekkel foglalkozó szakemberek szupervízión való részvételének biztosításáról.
12. Felkéri Kaposvár Megyei Jogú Város Önkormányzatának Kábítószerügyi Egyeztető Fórumát, hogy fordítson kiemelt figyelmet a Gyermekotthonban gondozott gyermekekre prevenciós tevékenysége során.
13. Felkéri az intézmény vezetőjét, hogy gondoskodjék arról, hogy az intézményben dolgozók mint a gyermekvédelmi jelzőrendszer tagjai az ellátott gyermekek szökése, illetve szexuális kizsákmányolásának vagy gyermekprostitúció gyanújának észlelése esetén haladéktalanul tegyenek eleget jelzési kötelezettségüknek.
14. Az AJB-373/2015. sz. jelentésében foglalt ajánlását megismételve felkéri a belügyminisztert, hogy dolgozzon ki a gyermekek szexuális kizsákmányolására és a gyermekprostitúcióra vonatkozó bűnmegelőzési és áldozatsegítési stratégiát, valamint az emberi erőforrások miniszterével közösen biztosítsa a gyermekvédelmi alap- és szakellátásban dolgozó szakembereknek képzését a gyermekprostitúció megelőzése és felszámolása terén.
15. Felkéri a Gyermekotthon vezetőjét, hogy tegyen lépéseket annak érdekében, hogy a gyámhivatalnak a gyermek gondozási hely megváltoztatására irányuló határozatát a gondozó személyzet, illetve a törvényes képviselő a gyermekkel megfelelő időben közölje.
16. Felkéri a Gyermekotthon vezetőjét, hogy 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.

17. Felkéri az emberi erőforrások miniszterét, hogy készítse elő a Gyvt. a gyermek személyes szabadságának speciális gyermekotthonban, speciális lakásotthonban és a gyermekotthon speciális csoportjában megvalósuló korlátozására vonatkozó 81/A. §-ának módosítását, továbbá a Gyvt. 162. § (1) bekezdés d) pontjába foglalt felhatalmazása alapján módosítsa az NM rendelet 126/B.§-át. E módosítások rögzítsék a személyes szabadság korlátozására vonatkozó részletszabályokat vagy az ilyen szabályok intézményi kidolgozásának kötelezettségét, ezen kívül olyan a garanciális szabályokat, amilyeneket a jogszabály a hasonló helyzetben lévő, büntetés-végrehajtásban, egészségügyi, illetve szociális ellátórendszerben fogva tartottak számára biztosít.
18. Felkéri az emberi erőforrások miniszterét és az igazságügyi minisztert, hogy készítse elő valamennyi vonatkozó jogszabály módosítását abban a tekintetben, hogy a korlátozottan cselekvőképes kiskorúak gyámhatósági eljárásban való tájékoztatásának hatósági kötelezettsége kiterjedjen a határozat korlátozottan cselekvőképes kiskorúval való közlésére is.

Budapest, 2016. március

Székely László sk.

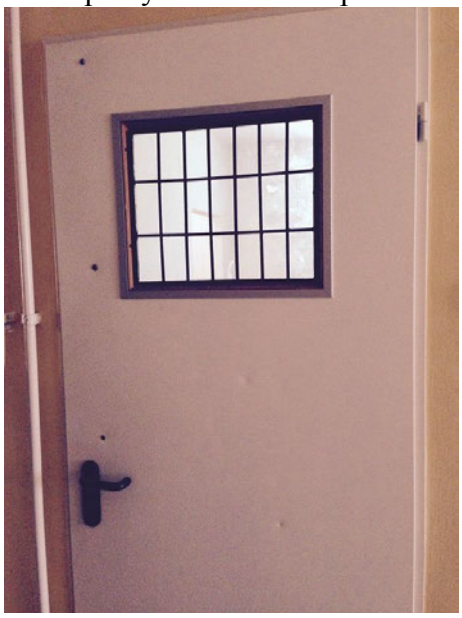
**Az AJB-704/2016. számú ügyben tett jelentés melléklete**



1. sz. kép: Gyermekotthon épületszárny



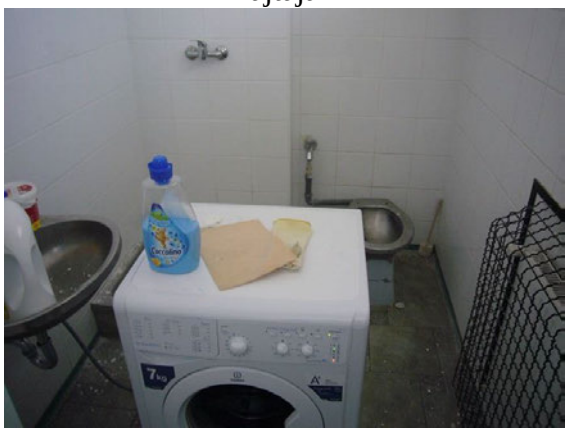
2. sz. kép: Gyermekotthon oldalsó bejárat



3. sz. kép: Biztonsági elkülönítő helyiség ajtaja



4. sz. kép: Biztonsági elkülönítő helyiség



5. sz. kép: Biztonsági elkülönítő helyiség fürdője



6. sz. kép: Biztonsági elkülönítő helyiség fűtőtest




7. sz. kép: Hálószoba ajtaja



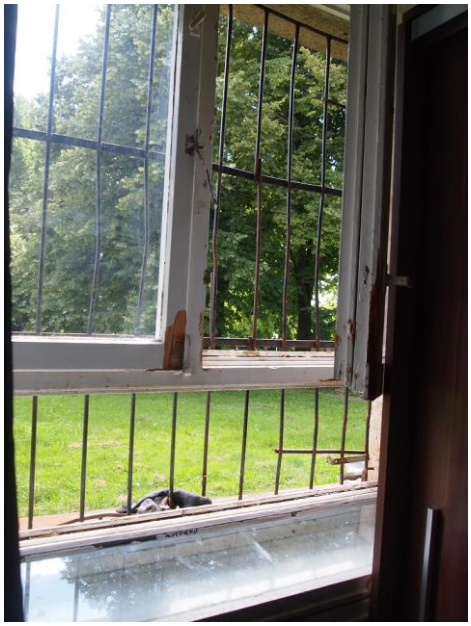
8. sz. kép: Konnektorhely



9. sz. kép: Matrac



10. sz. kép: Csoportszoba



11. sz. kép: Hálószoba ablaka

**Az alapvető jogok biztosa**
**mint OPCAT nemzeti megelőző mechanizmus**
**Jelentése**
**az AJB- 4469/2016. számú ügyben**

Előadó: dr. Izsák Gábor

## 1. 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-jétől 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 visszásság hiányában is rendszeresen vizsgálja.[1]

Az Ajbt 39/B. § (1) bekezdésében biztosított jogkörömben eljárva, amely szerint a nemzeti megelőző mechanizmus feladatai teljesítése érdekében az alapvető jogok biztosa a Jegyzőkönyv 4. cikke szerinti fogvatartási helyen szabadságuktól megfosztott személyekkel való bánásmódot - a 18. § (1)-(7) bekezdésére tekintet nélkül - beadvány és felmerült visszásság hiányában is rendszeresen vizsgálja, látogatást tettem az Écsi Segítő Kéz Közhasznú Alapítvány Idősek Otthonában (a továbbiakban: Intézmény).

### 1.1. A látogatás helyszínének kiválasztása

Az általános alapjogvédelmi kötelezettségem körében is kiemelt figyelmet kapott az időskorúak alapvető jogainak védelme. 2010-ben „Méltó Időskor” címmel e témakört fókuszpontba állító projekt indult, amelynek célja a gyenge érdekérvényesítő képességgel rendelkező, sok esetben kiszolgáltatott helyzetű társadalmi csoport alkotmányos jogainak az emberi- és állampolgári jogi érdeklődés középpontjába helyezése, érvényesülésének elősegítése volt. 2015 novemberében a munkatársaim egy állami, valamint egy alapítványi fenntartású idősek otthonát látogattak meg rövid időkülönbséggel. A két intézmény kiválasztása során fontos szempont volt, hogy különböző fenntartó alatt működjenek, azonban a vizsgálatok szempontrendszere, valamint az ellátást igénybevevők csoportja azonos legyen.

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 fogyatékossággal élő személyek jogairól szóló egyezmény végrehajtásának segítésére, védelmére és ellenőrzésére. Figyelemmel arra, hogy az időskorú személyek esetében a szellemi, fizikai hanyatlás veszélye hatványozottabban van jelen, az Intézmény esetében is számolni lehetett azzal, hogy az ellátottak között több fogyatékossággal élő személy is lehet. Az Intézményben tett látogatás és az ott tapasztaltaknak a jelentésben történő leírása, továbbá az ajánlások megfogalmazása során ezért megkülönböztetett figyelmet fordítok az egyezmény rendelkezéseire.

[1] Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 39/A. § és 39/B. § (1) bekezdés

### 1.2. A nemzeti megelőző mechanizmus hatásköre

A Jegyzőkönyv 4. cikkének 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. A Kínzás és Más Kegyetlen, Embertelen vagy Megalázó Bánásmód vagy Büntetés Megelőzési Albizottsága (a továbbiakban: SPT) a Hatodik éves jelentésének 67. bekezdésében kifejtette, hogy a Jegyzőkönyv 4. cikke szerinti „fogvatartási helyek" fogalmát tágan kell értelmezni, amely magában foglalja többek között a pszichiátriai intézményeket és a szociális ellátást nyújtó intézményeket is.

Az ENSZ Kínzás Elleni Bizottság által 2008. január 24-én elfogadott, 2. számú Általános Kommentár a 2. cikk Részes államok végrehajtásáról 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 gyermekek, idős, mentálisan beteg vagy fogyatékossággal élő személyek számára nyújtanak ellátást.

A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény 93. § (1) bekezdése alapján a személyes gondoskodást nyújtó szociális ellátások igénybevétele önkéntes, az ellátást igénylő, illetve törvényes képviselője szóbeli vagy írásbeli kérelmére, indítványára történik. Az Intézmény lakói a házirendben meghatározott feltételek szerint – figyelembe véve testi és mentális állapotukat – hagyhatják el az intézményt. Amennyiben egy ellátott ismeretlen helyre távozik, az Intézmény dolgozói kötelesek értesíteni a rendőrséget. Az engedély nélküli eltávozás eredménye mindenképp az, hogy az ellátottat az Intézménybe szállítják vissza.

Mindezek alapján az Écsi Segítő Kéz Közhasznú Alapítvány Idősek Otthonának látogatására a nemzeti megelőző mechanizmus (a továbbiakban: NMM) hatásköre.

### 1.3. Az érintett alapvető jogok

- *a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye:* „Magyarország független, demokratikus jogállam." [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés]
- *a 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];
- *a személyi szabadsághoz való jog:* „Senkit nem lehet szabadságától másként, mint törvényben meghatározott okokból és törvényben meghatározott eljárás alapján megfosztani." [Alaptörvény IV. cikk (2) bekezdés];
- *a magánélet tiszteletben tartásához való jog*: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy magán- és családi életét, otthonát, kapcsolattartását és jó hírnevét tiszteletben tartsák" [Alaptörvény VI. cikk (1)]
- *a hátrányos megkülönböztetés tilalma*: „A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes. Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékosság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja." [Alaptörvény XV. cikk (1)-(2) bekezdés];
- *a szociális biztonsághoz fűződő jog:* „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." [Alaptörvény XIX. cikk (1)-(2) bekezdés]
- *a testi és lelki egészséghez való jog*: „Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez." [Alaptörvény XX. 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].

- *a szabad mozgáshoz és a tartózkodási hely szabad megválasztásához való jog*: „Mindenkinek, aki törvényesen tartózkodik Magyarország területén, joga van a szabad mozgáshoz és tartózkodási helye szabad megválasztásához." [Alaptörvény XXVII. cikk (1) bekezdés].

### 1.4. Az alkalmazott jogszabályok, állásfoglalások, iránymutatások

#### 1.4.1. Nemzeti jogforrások

- Magyarország Alaptörvénye;
- a polgári törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (Ptk.);
- a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés elleni Egyezmény Fakultatív Jegyzőkönyvének kihirdetéséről szóló 2011. évi CXLIII. törvény;
- az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.);
- a Fogyatékossággal élő személyek jogairól szóló Egyezmény és az ahhoz kapcsolódó Fakultatív Jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 2007. évi XCII. törvény (CRPD);
- a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (Szoctv.);
- 1976. évi 9. tvr az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülésszakán, 1966.12.16-án elfogadott Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya kihirdetéséről;
- az Országos Betegjogi, Ellátottjogi, Gyermekjogi és Dokumentációs Központról szóló 214/2012. (VII. 30.) Korm. rendelet;
- a személyes gondoskodást végző személyek továbbképzéséről és a szociális szakvizsgáról szóló 9/2000. (VIII. 4.) SzCsM rendelet;
- a személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 1/2000. (I. 7.) SzCsM rendelet;
- A személyes gondoskodást nyújtó szociális ellátások igénybevételéről szóló 9/1999. (XI. 24.) SzCsM. rendelet.

#### 1.4.2. Nemzetközi források

- Az ENSZ Gazdasági, Szociális és Kulturális Bizottságának 12. sz. Általános Kommentárja: A megfelelő élelemhez való jutás joga. [UN Committee on Economic, Social and Economic Right General Comment No 12.: The Right to Adequate Food; 5 december 1999, E/C.12/1999/5.] (a továbbiakban: E/C.12/1999/5.);
- Az ENSZ közgyűlése által elfogadott „Idős Emberekkel Foglalkozó Alapelvek" [United Nations Principles for Older Person To add life to the years that have been added to life. In: UN General Assembly: Implementation of the International Plan of Action on Ageing and related activities. A/RES/46/91. 16 December 1991.] (a továbbiakban: A/RES/46/91.);
- 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.);
- Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának az idősek emberi jogainak elősegítéséről szóló R/2014/2. számú ajánlása a Tagállamok számára;
- Az ENSZ Madridi Nemzetközi Idősügyi Cselekvési Terve.

### 1.5. 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 felhatalmazott munkatársaim útján is eljárhatok. Munkatársaim az Écsi Segítő Kéz Közhasznú Alapítvány Idősek Otthonában előzetes bejelentés nélkül látogatást tettek.

A látogatócsoport tagjai végigjárták az Intézmény helyiségeit, megtekintették azok berendezését és felszerelését. Az elhelyezés körülményeinek megtekintése során különösen az alábbiakra figyeltek:

- épületek, helyiségek állapota, megfelelősége az ellátottak biztonsága és szükségletei szempontjából,
- személyes higiéné biztosítása,
- orvosi ellátás, gyógyszerezés

A látogatócsoport 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 oly módon történtek, hogy munkatársaim a kommunikáció során tekintettel voltak az otthonban élők speciális igényeire. Az ellátottak közül elsősorban azon ellátottakat kérdezték, akik szerettek volna velük beszélgetni. A többi ellátott helyzetére vonatkozóan a vezetőség és az ápoló-, gondozó személyzet beszámolójából, valamint ellátott társaiknak feltett kérdésekre adott válaszokból tájékozódtak. Azon ellátottak esetében, akik életkoruknál, egészségi állapotuknál, illetve más körülménynél fogva nem voltak képesek, vagy nem voltak hajlandóak arra, hogy a fogva tartással kapcsolatos tapasztalataikról beszámoljanak, a látogatócsoport az elhelyezési körülményeket vizsgálta.

**1.8. A látogatás vezetője:** dr. Izsák Gábor jogász
**1.7. A látogatás résztvevői:** dr. Izsó Krisztina jogász
dr. Rostás Rita pszichológus, pedagógus
dr. Sárközy István jogász
**1.9. A látogatás időpontja:** 2015. november 12.

## 2. Tényállás és megállapítások

### 2.1. Az Intézmény alapadatai

Az Intézmény az Écsi Segítő Kéz Közhasznú Alapítvány (a továbbiakban: Alapítvány) fenntartásában működik.

A Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal Szociális és Gyámhivatala által 2014. június 10-én kiállított GYC-01/820-3/2014. sz. tanúsítvány alapján az Intézmény ápolást, gondozást nyújtó ellátást biztosít. A bejegyzés határozatlan időre szól.

Az Intézményben *50 emelt szintű ellátást* nyújtó férőhely van, melyeket három különálló épületben, egy és kétágyas szobákban biztosítanak. A lakóházak kétszintesek, megfelelően karbantartottak, igényes berendezésűek. Az Intézmény 2013-ban közel 19 millió forintnak megfelelő pályázati összeget nyert, melyből napelemes rendszert építettek ki. Az Alapítvány kuratóriumi elnökének elmondása szerint a fejlesztés óta a korábbi villamosenergia-díj tizedét fizetik. A szakmai program szerint az Intézmény elsődlegesen olyan nyugdíjas kort betöltött személyek ellátását biztosítja, akik önmaguk ellátására csak részben képesek, egészségi állapotuk rendszeres, tartós gyógyintézeti kezelést nem igényel. Ezen túlmenően vállalják továbbá olyan személyek gondozását is, akik egészségi állapotuk, valamint szociális helyzetük miatt önmaguk ellátására segítséggel sem képesek.

Az Intézményben a Szoctv. 68. § (2) bekezdése alapján olyan 18. életévüket betöltött személyek is elhelyezhetők, akik ellátását más típusú gondozást nyújtó intézetben nem lehet biztosítani.[2] A látogatáskor ilyen személyek nem éltek az Intézményben.

A szakmai program szerint az Intézmény alapításának fő célja, hogy segítse a családokat az időskorúak ellátásában, valamint az egyedül élő idős emberek magányosság érzését csökkentse, erősítse bennük a minőségi és méltóságteljes öregedés érzését, létezésük fontosságát. Mindezek érdekében igyekeznek nyugodt otthont, fizikai és egészségügyi ellátást biztosítani, holisztikus szemléleten alapuló pszichés gondozást, célszerű és hasznos időtöltést, kikapcsolódást, a közösségi élet megteremtése érdekében foglalkozásokat szervezni gondozottjaik számára. További cél, hogy a lakók minél nagyobb fokban megőrizhessék önállóságukat, aktivitásukat.[3]

### 2.2. Elhelyezés, tárgyi feltételek

Az Intézmény Győrtől 14 km-re, Écsen, egy közel 1800 fős községben található. A településen helyi tömegközlekedés nincs, ugyanakkor mind a távolsági autóbusz, mind a vonatközlekedés elérhető a közelben, így az Intézmény megfelel az SzCsM rendelet 4. § (1) bekezdésének *a)* pontjának, amely előírja, hogy a személyes gondoskodást nyújtó intézményt úgy kell kialakítani, hogy tömegközlekedési eszközzel könnyen megközelíthető legyen.

Az Intézmény három épülete közül a két kisebb nem akadálymentesített, míg a harmadik – a szakmai stáb szerint akadálymentesített ingatlan – bejáratát követő előtérben küszöb található. A látogatócsoport megfigyelései szerint a kerekes székkel nehezen megközelíthető épületekben nem élt életvitelszerűen mozgáskorlátozott személy. A legnagyobb épületben liftet és akadálymentesített fürdőhelyiséget alakítottak ki, figyelemmel arra, hogy itt helyezték el a kerekes székes, vagy egyéb módon mozgásukban korlátozott ellátottakat. A látogatócsoport megállapította, hogy az Intézmény nem felel meg az SzCsM rendelet 4. § (1) bekezdésének *b)* pontjának, mely előírja olyan építészeti megoldások kialakítását, amelyek lehetővé teszik az akadálymentes közlekedést.

*Az Alkotmánybíróság a 60/1993. (XI. 29.) AB határozatában kifejtette, hogy a szabad mozgáshoz való jog a helyváltoztatáshoz való jog szabadságát jelenti és magában foglalja a járművön vagy járművel és anélkül való helyváltoztatás szabadságát is. Bár a harmadik épület előterében található küszöb nem feltétlenül lehetetleníti el az azon keresztül történő közlekedést a kerekes székes ellátottak számára sem, némely fizikailag legyengült ellátott esetében aránytalan nehézséget jelenthet a szabad levegőre való önálló kijutás. Az Otthon akadálymentességének hiányából fakadó mozgáskorlátozás nemcsak az ellátottak egészségügyi, illetve fizikai állapotának, hanem az épület szerkezeti adottságainak az eredménye is, ezért az akadálymentes közlekedés hiánya az Alaptörvény III. cikk (1) bekezdésében meghatározott emberi méltósághoz való joggal, valamint a XV. cikk (2) bekezdése szerinti hátrányos megkülönböztetés tilalmával összefüggő visszásságot okoz.*

Az Intézmény valamennyi szobája önálló fürdő- és WC-helyiséggel van ellátva. A lakók a szobákat szabadon zárhatják, valamint személyes tárgyaikat (kisebb berendezési tárgyak, ruhák, elektronikai eszközök, könyvek stb.) is magukkal vihetik az Intézménybe. A kuratórium elnökének elmondása szerint korábban engedélyezték az ellátottak részére, hogy bekerüléskor bármilyen berendezési tárgyat magukkal vihessenek. Figyelemmel arra, hogy a „külsős" bútorok minősége vagy mennyisége az ellátás színvonalának csökkenéséhez vezethet, az újonnan bekerülőktől kérik, hogy bútorokat már ne hozzanak az Intézménybe.

Az Intézmény Házirendje[4] szerint „az otthon lehetőséget biztosít a lakó egyes személyes tárgyainak elhelyezésére (tv, rádió, hűtő, mikrohullámú sütő, stb…). A szobákban hőt sugárzó, tűz-, vagy robbanásveszélyes eszköz nem használható." Az SzCsM rendelet 5. § (3) bekezdésének *d)* pontja alapján a bentlakásos intézmény házirendjében szabályozni kell különösen az intézménybe bevihető személyes használati tárgyak körét.

---

[2] Szakmai program 3.
[3] Szakmai program 4.
[4] Házirend 3.

A Szoctv. 94/E. § (6) bekezdése szerint az intézmény nem korlátozhatja az ellátottat a személyes tulajdonát képező tárgyai, illetve mindennapi használati tárgyai használatában, kivéve a házirendben meghatározott azon tárgyak körét, amelyek veszélyt jelenthetnek az intézményben élők testi épségére. A veszélyeztető tárgyak körét, ezen tárgyak birtoklásának feltételeit, illetve ellenőrzését a házirend szabályozza, a korlátozás azonban nem érintheti a mindennapi használati tárgyakat. *A behozható személyes tárgyak körét a Házirend pontosan nem részletezi, ami az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdésében megfogalmazott jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz.*

Az egyszemélyes szobák alapterülete 18 négyzetméter, a kétszemélyesek 28,5 négyzetméteresek. Az ellátottak a szobák nagysága, illetve berendezése kapcsán nem panaszkodtak. Valamennyi lakóhelyiségben van vezetékes telefon, melyen keresztül bármikor elérhetőek. A szobák kellően tágasak, megfelelő természetes fénnyel, valamint jó szellőzéssel rendelkeznek, a lakók nem panaszkodtak arra, hogy a helyiségek évszaktól függően szélsőségesen melegek vagy hidegek lennének. Tisztálkodási eszközöket (WC-papír, tusfürdő) az Intézmény havonta bocsát az ellátottak rendelkezésére, de ha betegség vagy más ok miatt ezek pótlása szükséges, az ellátottak elmondása szerint erről mindig gondoskodik az Intézmény.

Az ellátottak számára az 1. sz. épületben 1 db kétszemélyes, valamint 5 db egyszemélyes szobát alakítottak ki. Ebben az épületben található a vezetőség irodája, a személyzeti WC, a nővérszoba, a raktár, valamint egy tálalókonyha is. A lakók az emeleten vagy a földszinten étkezhetnek. A 2. sz. épületben 6 db egyágyas, míg a 3. sz. épületben 19 db egyágyas, illetőleg 7 db kétágyas szoba található. A 3. sz. épület földszintjén az Intézmény nővérpultja, valamint a közös foglalkozások megtartására is alkalmas nagy étkezőhelyiség helyezkedik el. Az Intézményben portaszolgálatot nincs, az Intézmény kapuit zárják, így a kijárás csak kulccsal lehetséges. Az épületek mind kiváló állapotban vannak, sem az ellátottak, sem a dolgozók nem jelezték, hogy az ellátást veszélyeztető tényezők felmerülnének az ingatlannal kapcsolatban.

A fenntartó igyekszik figyelembe venni az ellátottak és a dolgozók érdekeit az állagmegőrzés során. Az egyik dolgozó elmondta, hogy a korábbi fehér falakat a fenntartó átfestette, mert sok ellátott depressziós volt, ezzel a megoldással úgy érzi, javult a közérzetük. Új lakó érkezése esetén a neki szánt lakóhelyiséget mindig kifestik, és figyelembe veszik, hogy milyen színt szeretne szívesen látni a szobájában. Az interjúk alapján, ha valami meghibásodik, károsul, azonnal intézkednek a helyreállítás érdekében.

Az Intézmény udvara valamennyi ellátott részére elérhető, illetőleg mindegyik épület közelében található olyan fedett tér, ahol a bentlakók idejük egy részét a friss levegőn eltölthetik.

Az Intézmény az Szcsm. rendelet 41. § (1) bekezdésében foglalt előírásoknak megfelelt, az ellátottak az elhelyezésükkel elégedettek voltak. A látogatás ebben a tekintetben alapvető joggal összefüggő visszásságra utaló körülményt nem észlelt.

Az Intézmény lakóházaiban több hirdetőtábla is ki volt helyezve, amelyeken szerepelt – többek között – az ellátottjogi képviselő elérhetősége, az érdekképviseleti fórum tagjainak neve, a Házirend, az alapgyógyszerkészlet, valamint a heti étrend. A személyes gondoskodás nyújtó szociális intézmény vezetőjének évente tájékoztatót kell készítenie az intézmény gazdálkodásáról és azt az intézményben jól látható helyen ki kell függeszteni, illetve szükség esetén szóban tájékoztatást kell adnia az ellátást igénybe vevők részére.[5] Az intézmény házirendjét jól látható helyen ki kell függeszteni és gondoskodni kell arról, hogy az a jogosultak hozzátartozói és az intézmény dolgozói számára folyamatosan hozzáférhető legyen.[6] A látogatáskor gazdálkodási tájékoztató nem volt megtalálható. Bár a házirend valamennyi hirdetőtáblán kifüggesztésre került a dokumentumok hozzáférhetősége megkérdőjelezhető, tekintettel arra, hogy a hirdetőtáblák az álló helyzetben lévő felnőtt ember számára szemmagasságban helyezkedtek el, a kerekes székes ellátottak így korlátozva voltak az információhoz jutásban.

[5] Lásd a Szoctv. 94/E. § (3) bekezdését

[6] Lásd a Szoctv. 97. §-át.

*Az a tény, hogy a kerekes székes ellátottak a hirdetőtáblán megtalálható információkhoz egyáltalán nem vagy csak nagy nehézségek árán juthatnak hozzá, az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése szerinti hátrányos megkülönböztetés tilalmával összefüggő visszásságot okoz.*

### 2.3. Az ellátottak

A szakmai vezető szerint az Intézményben a látogatás napján 50 fő ellátott élt, valamennyi férőhelyet feltöltötték. Ezzel szemben a kuratórium ellnöke azt állította, hogy 51 fő ellátott tartózkodik az Intézményben. A látogatáskor 3 ellátott cselekvőképességet teljesen korlátozó gondnokság alatt állt. egyiküknek hivatásos gondnoka volt. Az Intézmény vezetőségének tájékoztatása szerint 1 súlyos, valamint 15-20 enyhe fogyatékossággal élő ellátottról gondoskodnak. Többségüknél demenciát diagnosztizáltak, azonban a napi rutintevékenységek nagy részét (öltözés, étkezés) önállóan is el tudják végezni. Több kerekes székes, valamint mozgásában egyéb módon korlátozott személy is élt az Intézményben.

Az Intézményben tartózkodó két házaspár külön szobákban lakott. A többi kétágyas szobákban élő ellátottak sem panaszkodtak a szobatársukra. Bár elmondásuk szerint nem volt beleszólásuk, hogy ki mellé kerüljenek, erre az Intézmény férőhelyeinek állandó feltöltöttsége miatt nem is lett volna mód.

Az ellátottak nemi megoszlását illetően a kuratórium elnöke, valamint a szakmai vezető ellentmondó adatok szolgáltatott. A kuratórium elnöke szerint az Intézményben 14 férfi ellátott volt, míg a szakmai vezető előadása alapján 10-en lehettek, a többi ellátott nő.

Az Intézményben az elmúlt két évben 22 haláleset történt. Valamennyi ellátott természetes halállal halt meg. Minden újonnan beköltöző ellátottal beszélnek arról, hogy elhalálozása esetén milyen temetést kíván, a szükséges iratok kitöltéséről tájékoztatják. Amikor Intézmény észleli, hogy valamelyik ellátott elhunyt, mentőt vagy orvost hívnak, hogy a halál beálltát megállapítsák. Az elhunytat megmosdatják, felöltöztetik, értesítik az önkormányzat jegyzőjét, valamint két tanúval leltárt vesznek fel az ellátott Intézményben található vagyontárgyairól. A nővérek gondoskodnak arról, hogy az Intézmény lakói méltóképpen megemlékezzenek az elhunytról. Gyertyát gyújtanak, illetőleg a misére járókat megkérik, hogy imádkozzanak elhunyt társukért. Azon ellátottak számára, akiknek temetéséről nem rendelkeztek, a fenntartó az écsi temetőben urnás sírhelyet váltott ki, melyen az „Écsi otthon lakói" felirat szerepel.

### 2.4. Személyzet

A látogatás idején 20 fős személyzet dolgozott az Intézményben. 4 személy takarítási feladatokat látott el, 13 személy ápolóként dolgozott. A szakmai vezetőn túlmenően, 1 személy mentálhigiéniás munkakörben és foglalkoztatás-szervezőként, 1 személy dietetikusként, részmunkaidőben volt alkalmazva. Az ellátásban részesülő személyekkel közvetlenül foglalkozó munkatársak közül 12 személyek szakápolói végzettsége volt, míg 2 személy esetében folyamatban volt annak megszerzése. Az Intézmény a személyes gondoskodást végző szakképzetségek vonatkozásában 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 megfelelt.

A kuratórium elnökének elmondása szerint a szakmai stáb a személyes gondoskodást végző személyek továbbképzéséről és a szociális szakvizsgáról szóló 9/2000. (VIII. 4.) SzCsM rendelet szerinti kötelező továbbképzéseken vesz részt, mely során szabadon választják ki a kurzusok témáját. A dolgozók többsége hospice továbbképzésen vett részt az elmúlt években. Az egyik munkatárs szerint havonta egy alkalommal ápolói értekezlet keretében belső oktatáson vesznek részt a szakmai vezető irányításával, amelyen esetmegbeszéléseket tartanak egy-egy aktuális témáról, javarészt az újonnan bekerült ellátottak betegségeivel kapcsolatban. A képzés keretében belső vizsgát tesznek, melyet értékelnek és a hiányosságokat átbeszélik.

A kuratórium elnöke elmondta, hogy az ápolók két műszakban, heti 40 órás munkarendben dolgoznak. A túlórák száma csekély, olykor előfordul, hogy valakinek tovább kell dolgoznia, ami semmiképpen sem nevezhető rendszeresnek. A meghallgatott dolgozók nem panaszkodtak a munkavégzésükre, ugyanakkor elmondták, hogy pihenőidejük az étkezésre korlátozódik. A napi feladatellátásuk magában foglalja az ellátottak gyógyszerrel történő ellátását, fürdetésüket, ápolásukat, orvoshoz jutásuk megszervezését, illetőleg szükség szerint segédkeznek a külvilággal történő kapcsolattartásuk előmozdítása érdekében.

A látogatócsoport kérdésére a kuratórium elnöke nem számolt be az elmúlt évekből származó olyan esetről, mely során fegyelmi vagy büntetőeljárást kezdeményeztek volna a személyzet valamely tagja ellen. Elmondása szerint nem merültek fel ilyen jellegű problémák, illetőleg a munkatársak sem észleltek olyan körülményeket, mely a megfelelő szintű munkavégzésüket veszélyeztetné. Többen kifejezetten hangsúlyozták, mennyire szeretnek az Intézményben dolgozni. Ezzel szemben, a szakmai vezető előadta, hogy az elmúlt három évben egy alkalommal az egyik dolgozónak azért szüntették meg a munkaviszonyát, mert lopott az ellátottaktól. Feljelentést nem tettek az ügyben.

A szakmai stáb csak női dolgozókból áll. A munkatársak elmondása szerint jelentős igény lenne legalább egy fő férfi foglalkoztatására is, ugyanakkor a férfiak a felajánlott munkabérért nem hajlandóak elvállalni a meghirdetett állásokat. A szakmai vezető a problémát főként annak tulajdonítja, hogy a férfi ápolók megpróbálnak olyan jobban fizető állásokat keresni, mellyel biztosíthatják családfenntartó szerepüket. A kuratórium elnökének elmondása szerint az elmúlt években volt ugyan férfi alkalmazottjuk, de rövid idő múlva ő is munkahelyet váltott. Megemlítette, hogy hasznosnak tartaná, ha több férfiápolót tudnának alkalmazni a közeljövőben, de ennek nem látja reális esélyét.

Valamennyi ellátott és dolgozó úgy nyilatkozott a szakmai vezetőhöz, valamint a kuratórium elnökéhez köthető viszonyáról, hogy rendkívül jó a kapcsolatuk, családias légkör veszi körül őket. Mind a kuratórium elnöke, mind a szakmai vezető ismerte az ellátottakat, családtagjaikat, esetleges problémáikat, betegségüket. A látogatócsoport azt tapasztalta, hogy közvetlen és baráti beszélgetéseket tudtak folytatni egymással az ellátottak és a szakmai vezető, valamint a kuratórium elnöke.

A kuratórium elnökének és a szakmai vezető feladatellátásának megosztását az érintettek úgy jellemezték, hogy a szakmai vezető kizárólag ápolási-gondozási szakmai kérdésekben dönt, míg a munkáltatói jogokat a kuratórium elnöke gyakorolja, illetve az előgondozást is ő végzi. Az új ellátottak elhelyezéséről minden esetben együtt döntenek. A vizsgálat során a látogatócsoport ugyanakkor úgy észlelte, hogy a szakmai vezetői feladatok, ezzel összefüggésben pedig az Intézmény irányítását érintő döntések delegálása kevésbé tisztázott, azok élesen nem különültek el egymástól. Ebből is fakadóan a szakmai vezetővel, illetőleg a kuratórium elnökével készült interjúk során kapott információk, adatok néhol éles ellentétben álltak egymással, máskor pedig egyáltalán nem tudtak válaszolni kifejezetten feladatkörükbe tartozó kérdésekre. A látogatócsoport mindkettőjüktől megkérdezte, hogy milyen fluktuációval nézett szembe a személyzet az elmúlt öt évben. A kuratórium elnöke mindösszesen két esetet nevezett meg, a szakmai vezető húszat. Ugyancsak eltérések mutatkoztak olyan, viszonylag könnyen megnevezhető adatok tekintetében is, mint az intézményi ellátottak, vagy a személyzet összlétszáma.

Bármely szociális ellátást biztosító intézmény esetén hasznos, ha a fenntartó és a szakmai vezető szoros és közvetlen kapcsolatot ápol, így a szakmai-szervezési, valamint a fenntartói problémák gyorsan és hatékonyan megoldódhatnak, az intézményi szolgáltatást igénybevevők pedig profitálhatnak az együttműködésből. Ugyanakkor fontos leszögezni, hogy minden szervezeti irányítás esetén a hatékony működés feltétele a végrehajtási kérdések egyértelmű megosztása. A beszámolók alapján – a feladatok elkülönítettségének hiányából fakadóan – az ellátottak kéréseikkel egyből a kuratórium elnökéhez fordultak, megkerülve ezzel az intézményi irányításért felelős szakmai vezetőt.

Ez a gyakorlat arra utalhat, hogy a kuratórium elnöke szakmai kérdésekben is döntéseket hozhat, irányíthatja a szakmai vezető munkáját, ami megfelelő képzettség hiányában a szolgáltatás minőségének romlásához, illetve rossz bánásmódhoz vezethet. Az Intézmény tekintetében megállapítható, hogy a szakmai vezető, valamint a kuratórium elnöke közötti közvetlen kapcsolat egyfajta kétfejű végrehajtói szervet hozott létre, ami feltűnő hiányosságokat eredményez (pl. pontatlan információkat szolgáltattak, a másik vezetőt nevezték meg az adatok gazdájának). Az Intézmény ellátottak általi elhagyásánál mind a szakmai vezető, mind a kuratórium elnöke úgy nyilatkozott, hogy annak engedélyezése, hogy az ellátott önállóan elhagyhassa az Intézményt rövid időre,[7] közös döntésükön alapul. A szakmai vezető mindemellett ugyanakkor hozzátette, hogy a kuratórium elnöke a kimenők engedélyezésébe nem szokott beleszólni.

*Bár az interjúk során sem az ellátottak, sem a dolgozók nem panaszkodtak az Intézmény vezetési gyakorlatára, amennyiben a kuratórium elnöke döntéseket hozhat arról, hogy mely ellátott hagyhatja el az Intézményt vagy milyen ápolási-gondozási munkát kell folytatni, az veszélyezteti az alapvető jogok érvényesülését.*

### 2.5. Élelmezés

A szakmai vezető és a kuratóriumi elnökének elmondása szerint az Intézmény napi ötszöri étkezést biztosít az ellátottak részére. Bár az Intézmény rendelkezik főzőkonyhával, azt nem használják. A diétás vagy cukormentes étrenden lévő 14 ellátott részére az ebédet Győrből, míg mindenki más számára az écsi önkormányzat konyhájáról rendelik. A dolgozóknak lehetőségük van ugyanazt az ételt megrendelni, amelyet az ellátottak kapnak. Az Intézmény munkatársai szerint az ételek tápértéke kielégítő, ugyanakkor többször jelezték a bentlakók, hogy minőségileg kifogásolhatók. Az ételrendelés során igyekeznek tekintettel lenni az ellátottak ízlésére, többször lecseréltetik a szárazabb húsokat vagy a köreteket. A beszámolók szerint szinte minden nap kapnak az ellátottak gyümölcsöt, kompótot, sütőtököt, melyet a kuratórium elnöke személyesen visz be. A főétkezés során általában lehetőség van repetára is. Büntetésként történő ételmegvonást nem alkalmaznak. A meghallgatott ellátottak számottevő része kifogásolta az ételek minőségét, többen összehasonlították korábbi otthoni főztjükkel, vagy más bentlakásos intézmény konyhájával. Az ellátottak nem használhatják az intézmény főzőhelyiségét, így rá vannak kényszerítve, hogy a megrendelt ételeket fogyasszák.

A kuratórium elnöke elismerte, tisztában van vele, hogy az ellátottak egy része kifogásolja az ételek minőségét, ugyanakkor elmondása szerint nem lehet 50 ember igényeinek megfelelően rendelni. Ezzel együtt maga is igyekszik a konyhával rendszeresen egyeztetni az ételek tekintetében.

Néhány ellátott elmondása szerint nem ötszöri, csak napi háromszori étkezésben részesülnek, mely ellentmond a kuratórium elnöke és a szakmai vezető beszámolójának, de megfelel az SzCsM rendelet 45. § (2) bekezdése szerinti intézményi kötelezettségnek. Két ellátott megjegyezte, hogy bár ők cukorbetegek, az Intézmény nem biztosítja számukra a megfelelő étrendet.

A látogatócsoport bekérte a vizsgálat kezdetét megelőző négy hét étlapját, mely során az Intézmény önállóan biztosítja az ellátottak étkezését. Ezek alapján megállapítható, hogy az ellátottak naponta egy alkalommal, ebédidőben kapnak melegételt. A tízórait általában valamilyen édesség, gyümölcs, vagy gyümölcslé, míg az uzsonnát gyümölcs, keksz vagy nápolyi formájában biztosítják. A reggeli és a vacsora kellően tápanyagdús és változatos, ugyanakkor az étlapok nem tartalmazzák a diétás vagy cukorbetegek részére szükséges orvosi előírásnak megfelelő étkezési lehetőséget. Az Intézmény hirdetőtábláján külön elérhető a heti ebéd, valamint a reggeli és a vacsora étlapja, ugyanakkor a tízórai és az uzsonna tartalmára nincs utalás. A reggelit 7:30-kor, az ebédet 11:30-kor, a vacsorát pedig 16:30-kor bonyolítják, melyről a hirdetőtábla tájékoztatást nyújt, ugyanakkor a tízórai és az uzsonna felszolgálásáról szintén nem szerepelt érdemi információ.

[7] Részletesen ld. Kimenők fejezet

A bentlakásos intézmény – a rehabilitációs célú lakóotthon kivételével – az étkezést a bentlakók életkori sajátosságainak, valamint az egészséges táplálkozás követelményeinek megfelelően nyújtja, a szociális étkeztetésre vonatkozó szabályok figyelembevételével.[8] Ha az ellátást igénybe vevő egészségi állapota indokolja, részére – orvosi javaslatra – az orvos előírásainak megfelelő étkezési lehetőséget (pl. diéta, gyakoribb étkezés) kell biztosítani.[9]

Az időskorú személyek egészségének megőrzése érdekében kiemelten fontos a napi megfelelő mennyiségű és minőségű tápanyagbevitel, valamint hogy egyedi igényüket is megfelelően figyelembe vegyék. A diétás vagy cukorbeteg ellátottak részére az Intézményt nem csupán a megfelelő szolgáltatási, de az egészségügyi ellátás keretében tájékoztatási kötelezettségi is terheli.[10]

A megfelelő élelemhez való jutás jogát a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 11. cikke deklarálja, melyet az ENSZ Gazdasági és Szociális Bizottságának 12. sz. Általános Kommentárja részletesen kifejtett, egyik legfontosabb elemét a „*hozzáférést*" kiemelve. Eszerint a megfelelő élelem mindenki számára elérhető kell hogy legyen, beleértve a fizikailag kiszolgáltatottabb egyéneket, úgyis mint a fiatalokat, időseket, mozgáskorlátozottakat, a gyógyíthatatlan betegeket, valamint az állandó orvosi kezelés alatt állókat, a mentális betegeket is.[11] Ezen jogok biztosítását a Madridi Nemzetközi Idősügyi Cselekvési Tervben is elsődlegesnek tekintették, külön kiemelve, hogy az idősekkel foglalkozó valamennyi egészségügyi vagy gondozást ellátó intézménynek kötelezettsége gondoskodni az ellátottak tekintetében a megfelelő élelemről.[12]

*Amennyiben az Intézmény étrendje, minősége, valamint az étkezések gyakorisága nem igazodik az ellátottak egészségi állapotához, életkorához, úgy az az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdésében meghatározott testi és lelki egészséghez való joggal összefüggő visszásságot okoz.*

### 2.6. Ruházat

Az ellátottak a bekerüléskor hozott ruháikat továbbra is használhatják, azok tisztítását, vasalását már az Intézmény vállalja. A kuratórium elnökének elmondása szerint az Intézménynek van saját ruháskészlete is (téli-nyári garnitúra), melyet részben boltban vásároltak, részben pedig a Magyar Máltai Szeretetszolgálat útján szerezték be. Ha az ellátott valamely okból rászorul, az intézményi ruhaneműt rendelkezésére tudják bocsátani. A beszámolók szerint az így kapott ruhákat már az a személy hordja, akinek az Intézmény odaadta. A szakmai vezető tájékoztatása alapján az ellátottak részére ritkán kell az Intézmény saját készletéből ruhaneműt biztosítani, figyelemmel arra, hogy a bentlakókat rendszeresen látogatják a rokonaik, akik szükség szerint pótolják az esetlegesen elhasznált vagy szakadt textíliákat. Minden ellátott a saját szobájában tartja a ruházatát, mosás és vasalás után problémamentesen, a szekrénybe hajtogatva kerül vissza a tulajdonosához a ruhanemű. A bentlakók tájékoztatása szerint az ágyneműt legalább havonta cserélik, a textíliákat pedig azonnal kimossák, amint az ellátottak nevével ellátott szennyestartójukba teszik. A kuratórium elnökének elmondása szerint lehetőség van arra, hogy az elhunyt ellátottak ruháit – amennyiben az örökösök azt felajánlják e célra – az Intézmény a továbbiakban sajátjaként kezelje. *A fentiekre tekintettel a ruházattal történő ellátással kapcsolatban nem állapítok meg visszásságot.*

### 2.7. Egészségügyi, higiénés ellátás, mentálhigiénés gondozás

A házi orvos hetente látogat az Intézménybe. Az ápolók előre felmérik, hogy ki szeretne beszélni vele, vagy kinek van szüksége a vizsgálatra. A szakmai vezető minden hétfő délelőtt vizitel, ekkor felméri, hogy ki milyen egészségügyi állapotban van.

---

[8] Ld. SzCsM rendelet 45. § (1) bekezdés
[9] Ld. SzCsM rendelet 45. § (3) bekezdés
[10] Ld. SzCsM rendelet 50. § (2) bekezdés *a)* pontját
[11] E/C.12/1999/5. 13.
[12] Madridi Nemzetközi Idősügyi Cselekvési Terv 68. (i)

Az új lakót mindig bemutatják a háziorvosnak, a gyógyszerelését megbeszélik. A háziorvos többször kérés nélkül is meglátogatja az ellátottakat, hogy meggyőződhessen az egészségügyi állapotukról.

Az interjúk szerint az ellátottak jelentős része tisztában volt egészségügyi problémáival. A lakók jelentős része napi 8-10 különféle gyógyszert szedett, a megkérdezettek többsége valamennyi nevét fel tudta sorolni, illetőleg azt is tudta, hogy milyen célból írták fel számára. Azon ellátottak esetében, akiknek szakrendelésre kell járniuk, az Intézmény biztosítja az eljutást az egészségügyi intézménybe, gyakran a kuratórium elnöke szállítja őket.

Écsen egy magánpraxist vezető fogorvos is elérhető, aki kérésre kijön az Intézménybe. A fogorvos kiszállásának díját az ellátott köteles megfizetni. Az Intézmény kapcsolatban áll egy győri pszichiáterrel is, aki kifejezetten a súlyos demens személyek gyógykezelését végzi. Az általa kezelt ellátottak orvosi iratait is ő kezeli.

Az SzCsM rendelet 50. § (2)-(3) bekezdései alapján az egészségügyi ellátás keretében a személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmény köteles gondoskodni az igénybe vevő

*a)* egészségmegőrzését szolgáló felvilágosításáról,

*b)* orvosi ellátásáról a 2. számú melléklet szerinti óraszámban,

*c)* szükség szerinti alapápolásáról, az otthoni szakápolási tevékenységről szóló 20/1996. (VII. 26.) NM rendeletben meghatározott szakápolási tevékenységek kivételével, ennek körében különösen

*ca)* a személyi higiéné biztosításáról,

*cb)* a gyógyszerezésről,

*cc)* az étkezésben, a folyadékpótlásban, a hely- és helyzetváltoztatásban, valamint a kontinenciában való segítségnyújtásról,

*d)* szakorvosi, illetve sürgősségi ellátáshoz való hozzájutásáról,

*e)* kórházi kezeléséhez való hozzájutásáról,

*f)* e rendeletben meghatározott gyógyszerellátásáról,

*g)* gyógyászati segédeszközeinek biztosításáról.

A bentlakásos szociális intézmény orvosa biztosítja az ellátást igénybe vevő egészségi állapotának rendszeres ellenőrzését, az orvosi tanácsadást, az egészségügyi tárgyú jogszabályokban meghatározott szűréseket, a gyógyszerrendelést, valamint szükség esetén az egészségügyi szakellátásba történő beutalást.

*Az Intézmény a felsorolt jogszabályi kötelezettségének eleget tett, a látogatás az ellátottak egészségi ellátásának vonatkozásában alapvető joggal összefüggő visszásságra utaló körülményt nem észlelt.*

Gondozási tervet kell készíteni a szakosított intézményi ellátásban részesülő személyre vonatkozóan, ide nem értve az idősotthoni ellátásban részesülő gondozási szükséglettel nem rendelkező személyt és a támogatott lakhatást igénybevevő személyt.[13] A gondozási terv egyénre szabottan határozza meg az ellátásban részesülő állapotának megfelelő gondozási, ápolási, fejlesztési feladatokat és azok megvalósításának módszereit.[14] Az egyéni gondozási tervet kidolgozó munkacsoport, illetve az alapszolgáltatások esetében a gondozási tervet készítő személy évente – jelentős állapotváltozás esetén annak bekövetkeztekor – átfogóan értékeli az elért eredményeket, és ennek figyelembevételével módosítja az egyéni gondozási tervet.[15] A hatályos jogszabályok ugyanakkor nem rendezik, hogy mely személyeket kötelező bevonni a gondozási tervet kidolgozó munkacsoportba.

A látogatócsoport néhány ellátott egyéni gondozási tervét is megvizsgálta. A dokumentumok valamennyi ellátott esetében két részben (*fizikai és egészségügyi ellátás*) taglalták az ellátott részéről felmerülő gondozási problémákat, célokat, módszereket, valamint a várható eredményeket.

---

[13] Ld. az SzCsm rendelet 7. § (1) bekezdésének *a)* pontját.

[14] Ld. az SzCsM rendelet 7. § (2) bekezdését.

[15] Ld. az SzCsM rendelet 9. § (2) bekezdését.

Az egyéni gondozási tervet a gondozásért felelős ápoló töltötte ki, és azt aláírta. A dokumentumok elkészítésekor feltüntették az osztályvezető ápoló, valamint a lakó vagy törvényes képviselője aláírásának helyét is, ugyanakkor az ő aláírásuk egyik terven sem szerepelt. Az érintettek aláírásának hiányában kétséges, hogy ismerték-e a gondozási terveket. Az iratokból a tervek elkészítésének módjára sem lehet következtetni. Nem lehet megállapítani, hogy volt-e az Intézményen belül az ápoló személyzet és szakmai vezető között egyeztetés, és azt sem, hogy bevontak-e a külső szakértőt (orvost, pszichiátert, pszichológust), annak érdekében, hogy egyénre szabott, egészségügyi szempontokat is figyelembe vevő dokumentáció készülhessen az ellátottakról. Miután az ellátottak számos esetben nem önkéntesen választják az elhelyezésüket [ld. 2.12. pont], az Intézmény és az ellátottak közötti együttműködés jelentős akadályokba is ütközhet. Annak érdekében, hogy a szolgáltató intézmény a gondozási feladatait megfelelően elláthassa, elengedhetetlen, hogy a szolgáltatást igénybevevő személyeket is bevonják a gondozási tervek kidolgozásában.

Az Intézmény gondozási tervei az ellátottak mentális állapotára csak abban az esetben utaltak, ha demenciát állapítottak meg korábban, az ellátottak kedélyállapotára, térben-időben való tájékozódásukra, kommunikációjukra, betegségtudatukra nem tartalmaztak információt.

A Fogyatékossággal élő személyek jogairól szóló egyezmény és az ahhoz kapcsolódó Fakultatív Jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 2007. évi XCII. törvény (a továbbiakban: CRPD) 1. cikke fogyatékossággal élő személynek tekint minden olyan személyt, „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." Bár a fogyatékos személyek meghatározatása tekintetében a CRPD nem explicit fogalmat használ, a jelenlegi tudományos standardok a neurokognitív zavarok megjelenését a fogyatékosság egy formájának tartják.

Az idősotthoni szolgáltatásokat igénybevevő ellátottak esetében – tekintettel élemedett korukra is – fokozottan jellemző a demencia megjelenése. A vizsgált Intézmény bentlakóinak közel fele élt valamely fajta időskori pszichiátriai zavarral, így az ő esetükben kiemelt jelentőséggel bír, hogy gondozási tervüket olyan munkacsoport állítsa össze, amelynek tagjai között van olyan szakember, aki végzettségénél és munkakörénél fogva is produktívan tud hozzájárulni a munkacsoport tevékenységéhez.

A demens személyek nappali ellátása során a demens személy egyéni gondozási tervét a *demencia centrum szakvéleménye* és a szociális, mentálhigiénés munkatárs állapotfelmérése alapján kell elkészíteni,[16] a jogszabály ugyanakkor nem tartalmaz hasonló követelményeket azon demens személyek esetében, akik más ellátási formákat vesznek igénybe.

Az ENSZ Közgyűlése által elfogadott Idős Emberekkel Foglalkozó Alapelvek 14-15. pontja alapján az idős emberek számára biztosítani kell, hogy saját maguk dönthessenek gondoskodásukról, életük minőségéről, valamint lehetővé kell számukra tenni, hogy kibontakoztathassák képességeiket.[17]

Az ENSZ Közgyűlése által elfogadott „Alapelvek a pszichiátriai betegek védelméről és a pszichiátriai gyógykezelés fejlesztéséről" szóló dokumentum 9. Alapelve kimondja, hogy az ellátottak kezelése és a róluk való gondoskodás egy előre meghatározott egyéni terv alapján, az ellátottal megbeszélve, rendszeresen felülvizsgálva, szükség esetén módosítva, szakmailag képzett személyzet által kell történjen.[18]

*Megállapítom, hogy a tartós bentlakásos intézményekben alkalmazott gondozási tervek SzCsM rendelet szerinti szabályozása, valamint az a körülmény, hogy az ellátásban érintett személyeket nem vonják be a gondozási tervek elkészítésébe az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdésében meghatározott testi és lelki egészséghez való joggal összefüggő visszásságot okoz.*

[16] Ld. az SzCsM rendelet 84/A. § (3) bekezdésének *b)* pontját.
[17] A/RES/49/91
[18] A/RES/46/119. 9. Alapelv 2. pont

Az Intézmény nem foglalkoztat pszichológust. Bár a jogszabályi környezet nem írja elő, hogy az idősek ellátásával foglalkozó intézményeknek alkalmazniuk kell ilyen szakembereket, az NMM fontosnak tartja felhívni a figyelmet arra, hogy azokon a helyeken, ahol fokozottan vannak kitéve az ellátottak, valamint a dolgozók traumatikus élményeknek, a fenntartónak szükséges gondoskodnia a megfelelő pszichológiai támogatásról. Az ellátottak az Intézménybe való beköltözéskor olyan új élethelyzetbe kerülnek, melynek feldolgozására sokan önállóan nem képesek. Az ellátottak korábbi egzisztenciája radikálisan átalakul, társas kapcsolataik, érintkezésük barátaikkal, rokonaikkal sok esetben megváltozik. A szakmai vezető elmondása szerint az elmúlt két évben több mint húsz haláleset történt az Intézményben. Ezen személyek elvesztése elkerülhetetlenül emlékezteti a bentlakókat a halállal való szembenézésre, így különösen dicséretes, hogy a személyzet több tagja hospice-továbbképzésen vett részt. Mindemellett meg kell jegyezni, hogy pszichés segítségre szorulhatnak azon személyek is, akik az ellátottak mindennapjaiban, gondozásában részt vettek, testileg-lelkileg ápolták az elhunytat. A fentiekből következően mind a személyzet szupervíziójának, mind az ellátottaknak nyújtandó pszichológusi támogatás/szolgáltatás kérdése megoldásra szorul.

*Az ellátottak és a személyi állomány részére nyújtandó megfelelő szupervízió, pszichológiai segítség hiánya veszélyezteti az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdésében meghatározott testi és lelki egészséghez való jog érvényesülését.*

### 2.7.1. Fürdetés

Az ellátottak jelentős része önállóan tud tisztálkodni, lakóhelyiségeikben külön zuhanyzó áll rendelkezésükre. Azon személyeket, akik önmaguk ellátására egyáltalán nem képesek, az ápolók a legnagyobb épület földszinti akadálymentesített fürdőhelyiségében naponta megfürdetik. A szakmai vezető elmondása szerint két olyan férfi ellátott van, aki nem képes önállóan tisztálkodni, ugyanakkor férfi ápoló hiányában fürdetésüket a női munkatársak végzik Az NMM egy pszichoszociális fogyatékossággal és értelmi fogyatékossággal élő személyeket ápoló intézmény vizsgálata során[19] korábban már felhívta a figyelmet arra, az ápoló-gondozó személyzet felvételénél különös figyelmet kell fordítani a nemek kiegyensúlyozott arányára.

*Az NMM megállapítja, hogy a férfi ellátottak női ápoló személyzet általi fürdetése az ellátottak szeméremérzetét sérti és az Alaptörvény III. cikk (1) bekezdésében foglalt megalázó bánásmód tilalmával összefüggő visszásságot okoz.*

## 2.8. Szabadidős tevékenység, intézményen kívüli programok, kapcsolatok

A látogatás napján az ellátottak közül többen Pannonhalmán voltak kirándulni, mely során az Intézmény több munkatársa is velük tartott. A szabadidős foglalkozásról visszaérkező ellátottak elégedettek voltak az Intézmény által szervezett tevékenységekkel, sokaknak élményekkel teli volt az aznapi kirándulás, és szerették volna, ha többet mehetnének kinti programokra. Az ellátottakkal készült interjúk szerint nagyobb részüket sikeresen foglalkoztatja az Intézmény erre a célra kijelölt munkatársa, ugyanakkor némelyek szívesebben lelik örömüket a többi ellátottal történő napi beszélgetésekben, az olvasásban, tévézésben. Az Intézmény munkatársai szerint több olyan ellátott van, akik egyáltalán nem kívánják igénybe venni a közös programokat, inkább magányosan elvonulva töltik idejüket, de őket is minden esetben megkérdezik, hogy nem kívánnak-e csatlakozni a foglalkozásokhoz.

A foglalkozásokon résztvevő ellátottak közül többen kifejezetten megemlítették a foglalkoztató személyét, mint akinek a szervezett programjaihoz szívesen csatlakoznak, vagy csak szívesen beszélgetnek vele, ha alkalom adódik. A közös foglalkozásokon rajzolás, festés, felolvasás szokott lenni, olykor rövid sétákat szerveznek. A programok mindenki számára nyitottak, így minden ellátott megismerheti egymást, a demenciával élők sincsenek elkülönítve. A foglalkoztató tapasztalatai szerint ez azért hasznos, mert a demens ellátottak állapotára kifejezetten jó hatással van a társaság.

[19] AJB-372/2015. számú jelentés 14. oldal.

A kerekes székkel közlekedő személyek részére is minden esetben igyekeznek biztosítani rendszeres elfoglaltságokat, ugyanakkor a pannonhalmi látogatás idejére nem tudtak olyan buszt biztosítani, amely őket is szállítani tudta volna. *Az a körülmény, hogy az Intézmény nem minden esetben tudja biztosítani a kerekes székes ellátottak részére a külső foglalkozáson történő részvételt, az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése szerinti hátrányos megkülönböztetés tilalmával, a XX. cikk (1) bekezdésében meghatározott testi és lelki egészséghez való joggal, valamint a XXVII. cikk (1) bekezdésében foglalt szabad mozgáshoz való joggal összefüggő visszásságot eredményez.*

A mozgáskorlátozottak esetében a foglalkoztató külön odafigyel, hogy biztosítsa számukra a szabad levegőn tartózkodást, amelyben az ápolóktól is segítenek. A foglalkoztatás keretében heti egyszer tornaórát tartanak, mely illeszkedik az ellátottak egészségügyi állapotához. Az ünnepnapok kivételével minden nap tartanak csoportos foglalkozásokat. Amennyiben a foglalkoztató távol van – pl. ha orvoshoz kell vinnie valamelyik ellátottat – a programok elmaradnak. Az Intézmény a foglalkoztató által szervezett programokon kívül más szabadidős tevékenységet is igyekszik biztosítani az ellátottak részére. Havi egy alkalommal a helyi plébános szentmisét tart az Intézményben, óvodások, énekkarok szoktak fellépni, a közeli könyvtárból kölcsönöznek könyveket, illetőleg önkéntes szervezetek, valamint a középiskolások kötelező közösségi szolgálatát is integrálják az intézményi ellátásba.

Azon személyek, akiket a foglalkoztatásokba nem sikerült bevonni, kifogásolták a programok minőségét, mások úgy gondolják – főként a férfi ellátottak –, hogy számukra a kötés, hímzés nem jelent érdemi elfoglaltságot. Az egyik férfi ellátott előadta, hogy a foglalkozásokra egyáltalán nem jár, inkább a barátaival, vagy a „főnökkel" (a kuratórium elnökével) beszélget, ha többen vannak, ultiznak. Az ellátottak tudomása szerint alkoholt nem lehet fogyasztani az épületekben, ezért egy közeli étterembe járnak többen fröccsöt inni. Itt szokták megünnepelni a születésnapokat, névnapokat is egymás között, az intézményi közös ünneplést ők nem szokták kérni, inkább elvonulnak.

Az interjúk során az NMM munkatársai nem kaptak olyan jelzést, mely szerint az itt élő ellátottak dolgozni szeretnének, ugyanakkor aki csak a hasznos feladat ellátásának örömében kíván tevékenykedni, annak az Intézmény próbál a kedvében járni, bevonják az Intézmény szakmai tevékenységet nem igénylő munkáiba, pl. faleveleket szedhet össze az udvaron, vagy szalvétát hajtogathat a főétkezésekhez. Az Intézményben élők közül egyetlen ellátott dolgozott a faluban.

*Munkatársaim tapasztalatai szerint a foglalkoztatások szakmai színvonala kifogástalan volt, változatos, több ember számára is megfelelő elfoglaltságot nyújtott. Ezzel együtt indokolt lenne egy teljes státuszt biztosítani e feladatok ellátására, annak érdekében, hogy e maradhassanak el viszonylag gyakran az egyéb kötelezettségek teljesítése miatt. Sajnálatos, hogy néhány ellátott szerint„itt nem lehet más csinálni, csak aludni, enni, feküdni, üldögélni". Az ő esetükben kiváltképp fontos lenne a foglalkozásokba történő bekapcsolódás és a társas kapcsolatok építése.*

Az idősotthonokban élő személyek életminősége nagyban függ attól, hogy miképp töltik napjaikat az intézményben. Különös jelentőséggel bír az a körülmény, hogy a szolgáltató otthon milyen minőségű programokat, milyen rendszerességgel és kiknek tesz elérhetővé. Nem minden idősotthoni bentlakó igényli a szervezett foglalkozásokon való részvételt, mindazonáltal mindenkinek biztosítani szükséges, hogy rugalmas és változatos programok legyenek elérhetőek, ezzel is növelve annak esélyét, hogy a passzivitásból kimozdítsák őket. Az Intézménynek különös figyelmet kell szentelnie arra, hogy a foglalkozások növeljék a lehetőségét annak, hogy minél több ellátott kapjon kedvet a részvételhez. Az Intézményen belül lehetnek olyan ellátottak is, akik állapotuknál fogva nem képesek vagy nem akarnak megjelenni a társas foglalkozásokon. Ezekben az esetekben az Intézménynek személyre szabott, adott esetben egyéni foglalkoztatást kell felajánlania, hogy az ellátottakat rendszeres szellemi és fizikai stimuláció érje.

A CRPD 30. cikk 5. bekezdése alapján a részes államoknak megfelelő intézkedéseket kell hozni annak érdekében, hogy a fogyatékossággal élő személyek másokkal azonos alapon vehessenek részt a rekreációs, szabadidős és sporttevékenységekben, így a kerekes székes ellátottak esetében is szükséges biztosítani a külsős programokon való részvételt.

### 2.8.1. Kimenők

Az Intézmény elhagyására a Házirend szerint a cselekvőképes gondozottaknak 7 és 22 óra között bejelentés nélkül is joga van, mely során a dolgozók köszönettel veszik, ha a szakmai vezetőt vagy a helyettesét értesítik. A cselekvőképes gondozott a 22-7 óra közötti, valamint több napos távollétét köteles előre bejelenteni az otthonvezetőnek, vagy az intézetvezető főnővérnek. A cselekvőképességet teljesen korlátozó gondnokság alá helyezett gondozott[20] esetében az eltávozás és visszatérés időpontjában a törvényes képviselővel kell megállapodni. Az eltávozást az otthonvezető vagy helyettese csak akkor tagadhatja meg, ha orvosi szakvélemény alapján a jogosult „*önmagát vagy másokat veszélyeztető állapota*" miatt az eltávozást nem javasolja.[21] A Házirend a részlegesen korlátozó gondnokság alá helyezett ellátottakról külön nem rendelkezik.

Az Intézmény Házirendjének szabályozása elsősorban a cselekvőképesség meglétéhez köti az otthonból történő rövid idejű távozás engedélyezését, és a törvényes képviselői nyilatkozattól teszi függővé a cselekvőképtelen személyek kimenőjére vonatkozó időtartam meghatározását.

A szakmai vezető és a kuratórium elnöke szerint bejelentés, illetve engedély nélküli eltávozás még nem fordult elő, ugyanakkor több ellátott ennek ellentmondóan nyilatkozott. Elmondásuk szerint korábban egy demens bentlakó önkéntesen távozott az otthonból, azonban őt még az utcában sikerült megállítani és visszakísérni az Intézménybe.

Bár portaszolgálat hiányában a kimenőket nem rögzítik, az egyik dolgozó elmondása szerint, ha a hozzátartozója visz el valakit, ezt a szakmai vezetőnek kell engedélyezni, és ilyenkor eltávozási engedélyt állítanak ki. Erre abban az esetben is szükség van, ha a rokonok csak ebédelni viszik el az ellátottat. Előfordult olyan eset, hogy valaki akkor esett el, amikor a hozzátartozóival volt, és miután visszajött, a sürgősségi osztályra kellett vinni a baleset miatt. Az engedélyen feltüntetik, hogy az ellátott mikor távozott, és mikor kell őt visszahozni.

Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának az idősek emberi jogainak elősegítéséről szóló R/2014/2. számú ajánlása a Tagállamok számára 41. pontja kimondja, hogy az intézményi gondozásban résztvevő idős embereknek is joguk van a szabad mozgáshoz. Bármely megkötés alkalmazásának jogszerűnek, szükségszerűnek és arányosnak kell lennie, valamint összhangban kell állnia a nemzetközi joggal. Ennek érdekében megfelelő biztosítékokat szükséges létrehozni az ilyen jellegű korlátozások felülvizsgálatára. A részes államoknak biztosítani kell, hogy az idős emberekkel szemben alkalmazott megszorításokat csak úgy lehessen alkalmazni, ha az érintett személyeket erről előzetesen tájékoztatták, és önkéntes beleegyezésüket adták, egyéb esetben az intézkedésnek a lehetséges önkárosítással számolva, arányosnak kell lennie.

Az ellátást igénybe vevőnek joga van az intézményen belüli és intézményen kívüli szabad mozgásra, figyelemmel a saját és társai nyugalmára, biztonságára. Az intézmény házirendje meghatározza az intézményből történő távozás és visszatérés rendjét. Az ellátást igénybe vevőnek az igénybevételi eljárás során részletes és pontos tájékoztatást kell adni az intézményen belüli és az eltávozás esetére kialakított szabályokról.[22] A személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmény nem állami fenntartójának – többek között – kell gondoskodnia az intézmény házirendjének elkészítéséről.[23]

A bentlakásos intézmény házirendjében szabályozni kell különösen az intézményből való eltávozás és visszatérés rendjét.[24] Az alapvető jogok tiszteletben tartása és védelme az állam elsőrendű kötelessége.[25] Az ellátottaknak az Intézmény önkéntes elhagyását szabályozó, házirendben foglalt rendelkezései az Alaptörvény XXVII. cikk (1) bekezdésében biztosított szabad mozgáshoz való jog korlátozását eredményezi.

---

[20] A Házirend alapján: „cselekvőképességet kizáró gondnokság alá helyezett"
[21] Házirend 2.
[22] Ld. a Szoctv. 94/E. § (9) bekezdését.
[23] Ld. Szoctv. 92/C. § (1) bekezdésének *a)* pontját.
[24] Ld. SzCsM. rendelet 5. § (3) bekezdésének *b)* pontját.
[25] Lásd az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdését.

Az alapjogok korlátozására az Alaptörvény I. cikke irányadó, mely szerint „[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.*”[26]

Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint „[a]*z állam 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 szükséges, hogy a korlátozás megfeleljen az arányosság követelményeinek: az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyenek egymással. A törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérése alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni.*”[27]

Az Alkotmánybíróság a szabad mozgás jogát a közlekedéssel, illetve járművezetéssel kapcsolatban több ízben is értelmezte. Megállapította, hogy a szabad mozgáshoz való jog a helyváltoztatáshoz való jog szabadságát jelenti, ami magában foglalja a járművön vagy járművel és anélkül való helyváltoztatás, a közlekedés szabadságát is.[28] A közlekedéshez való jog kapcsán a testület kimondta, hogy a szabad mozgáshoz való jog, a közlekedés szabadsága nem fogható fel abszolút jellegű, korlátozhatatlan jogosultságként.[29]

A Szoctv. 94/G. § (1) bekezdése alapján az Eütv. 188. § *d)* pontjában meghatározott betegeket[30] ellátó valamennyi bentlakásos intézményben az Eütv. szerinti veszélyeztető vagy közvetlen veszélyeztető magatartás tanúsítása esetén a pszichiátriai betegek jogaira vonatkozó rendelkezések figyelembevétele mellett az Eütv. 192. §-át kell alkalmazni az e § szerinti eltérésekkel.

Az Eütv. hivatkozott szakaszának (1) bekezdése kimondja, hogy személyes szabadságában bármely módon (fizikai, kémiai, biológiai vagy pszichikai módszerrel, illetve eljárással) csak a veszélyeztető vagy közvetlen veszélyeztető magatartású beteg korlátozható. A korlátozás csak addig tarthat, illetőleg olyan mértékű és jellegű lehet, amely a veszély elhárításához feltétlenül szükséges.[31]

Fenti rendelkezések alapján az állam lehetőséget biztosít a Szoctv. hatálya alá tartozó bentlakásos intézményeknek is, hogy amennyiben az indokolt, az ellátott szabad mozgáshoz való jogát korlátozzák annak érdekében, hogy az állam az egészségvédelmi kötelezettségének eleget tegyen. A korlátozás tartama és mértéke törvényben rögzített, illetőleg számos garanciát (orvosi jóváhagyás, rendszeres ellenőrzés, kidolgozott eljárásrend)[32] biztosít a jogalkotó, hogy az intézkedés megfeleljen a szükségesség-arányosság követelményének.

Az Intézmény fenntartója által hozott rendelkezések ugyanakkor nem az Eütv. szerinti korlátozó intézkedések sorába tartozó mechanizmusokat implementálnak a Házirendbe, hanem az ellátott cselekvőképességéhez igazítják az otthon elhagyásának engedélyezését. Az Intézmény rövid tartamú elhagyása nem köthető pusztán az ellátottak cselekvőképességéhez: sem az ellátottak, sem a törvényes képviselőjük részéről nem szükséges jognyilatkozatot tenni annak érdekében, hogy a szolgáltatást igénybevevők az otthont néhány órára elhagyhassák. Önmagában az a körülmény, hogy valakit gondnokság alá helyeztek, nem feltételezi, hogy e személy állapota ellehetetleníti az Intézmény önként – akár egyedül – történő elhagyását. Adott ellátott cselekvőképességének meglétéből, korlátozottságából vagy teljes hiányából nem következik értelemszerűen, hogy ezen személy aktuális állapota alapján képes vagy képtelen arra, hogy az Intézmény elhagyását követően önkéntesen vissza is térjen.

---

[26] Lásd az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdését.
[27] Lásd a 30/1992. (V. 25.) AB határozatot.
[28] Lásd az Alkotmánybíróság 60/1993. (XI.29.) AB határozatát.
[29] Lásd az Alkotmánybíróság 3/1998. (II. 11.) AB határozatát.
[30] pszichiátriai beteg: az a beteg, akinél a kezelőorvos a Betegségek Nemzetközi Osztályozása X. Revíziója szerinti Mentális és Viselkedészavar (F00-F99), illetve szándékos önártalom (X60-X84) diagnózisát állítja fel.
[31] Lásd az Eütv. 192. § (1) bekezdését.
[32] Lásd az Eütv. 192. § (3)-(5) bekezdéseit.

Amennyiben bizonyos ellátottak esetében az Intézmény szakmai vezetője – mérlegelve az ellátott aktuális állapotát – megnyugtatóan nem tudja engedélyezni az otthon elhagyását, úgy olyan eljárásrendet kell kialakítani, amely világos útmutatásokat ad mind az ellátottak, mind a személyzet részére. Ha mindezek alapján úgy látszik, hogy az ellátott olyan állapotban van, hogy a biztonsága érdekében nem engedélyezhető, hogy az Intézményt egyedül elhagyja, úgy részére megfelelő kíséretet kell biztosítani.

Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének első mondata alapján, az alapvető jogokra vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. 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”*[33]

*Az a körülmény, hogy az Intézmény törvényi felhatalmazás nélkül, az ellátottak cselekvőképességétől teszi függővé számukra az otthon elhagyását, az Alaptörvény a XV. cikk (2) bekezdése szerinti hátrányos megkülönböztetés tilalmával, valamint a XXVII. cikk (1) bekezdése szerinti szabad mozgáshoz való joggal összefüggő visszásságot okoz.*

Az Intézmény Házirendje nem fejti ki, hogy mit ért „önmagát vagy mások veszélyeztető állapot” meglétén, illetőleg azt sem rögzíti, hogy ezen esetekben milyen protokollt köteles követni a személyzet. Nincs szabályozva, hogy a szakmai stáb orvosi szakvélemény hiányában milyen intézkedéseket tehet, valamint mit tegyen azért, hogy a közösségben való életvitelt, a szabad levegőn való tartózkodást a veszélyeztető magatartást tanúsító ellátott számára is biztosítsák. Az orvosi szakvélemény megállapításaiból fakadó kimenő megtagadásának vonatkozásában elmondható továbbá, hogy hiányoznak olyan garanciák, melyek lehetővé teszik, hogy az ellátottat indokolatlanul ne gátolják az önálló mozgásában. Szükségszerű lenne rendelkezni arról, hogy a szakvéleményt mennyi ideig lehet felhasználni, továbbá milyen szempontok szerint tagadható meg ezen esetekben a kijárás az Intézményből. A Házirendben alkalmazott megfogalmazás hasonlóságot mutat az Eütv. 192. §-ában említett korlátozó intézkedésekre alkalmazandó eljárásrenddel, mindazonáltal nem alkalmaz olyan garanciákat, amelyeket törvényi szinten biztosított a jogalkotó. A Házirend nem rendelkezik többek között az orvosi szakvélemény felülvizsgálatáról, az ellátott állapotának dokumentálásáról, időszakos ellenőrzéséről. Ily módon az Intézmény olyan korlátozó intézkedéseket kíván alkalmazni – jelen esetben az Intézmény elhagyásának tilalmával –, mely ignorálja azokat a biztosítékokat, melyek egy alapvető jog korlátozásának alapfeltételéül tartoznak.

Megállapítom, hogy az Intézmény Házirendjének kimenőkre vonatkozó szabályozása, az alkalmazott korlátozó intézkedésre vonatkozó garanciák hiánya miatt az *Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdésében megfogalmazott jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, a IV. cikk (2) bekezdésben foglalt személyes szabadsághoz fűződő joggal, valamint a XXVII. cikk (1) bekezdésében foglalt szabad mozgáshoz való joggal összefüggésben visszásságot okoz.*

A vezetőséggel készített interjúk alapján az Intézmény által alkalmazott valós gyakorlat nem felel meg a Házirendben foglalt rendelkezéseknek.

Az Intézmény szakmai vezetője és a kuratórium elnöke az otthonból történő önkéntes távozás vonatkozásában „*megbízható*” és „*megbízhatatlan*” ellátottakról beszélt. A „megbízható” ellátottak saját kulccsal rendelkeznek az Intézmény kapujához, önállóan közlekedhetnek a faluban, míg a „megbízhatatlanok” javarészt olyan mentális betegséggel élő személyek, akik csak kísérővel hagyhatják el az otthont. Az, hogy ki számít „megbízhatónak” és ki „megbízhatatlannak”, az interjúk alapján a kuratórium elnökének és a szakmai vezetőnek a döntésén múlik. A szakmai vezető hozzátette, hogy a kuratórium elnökének bár lehetősége lenne, nem szól bele abba, hogy kit ítél „megbízhatatlan” személynek, aki önként nem hagyhatja el az Intézményt. A gyakorlat alapján elsősorban biztonsági szempontokat, pszichés állapotot tartanak szem előtt, és a hozzátartozók egyetértését kérik. A szakmai vezető elmondása szerint sok ellátott nem is akar kimenni.

[33] Lásd az Alkotmánybíróság 64/1991. (XII.17.) AB határozatát.

*Az a körülmény, hogy az Intézmény elhagyását szabályozó Házirend és a valós gyakorlat között lényeges különbségek mutatkoznak annak tekintetében, hogy ki és mely ellátottaknak jogosult az eltávozását engedélyezni, az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdésében megfogalmazott jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggésében visszásságot okoz.*

### 2.8.2. Telefonhasználat, kapcsolattartás

Az ellátottak szabadon használhatják mobiltelefonjukat az Intézményben, továbbá minden lakóhelyiségben vezetékes telefon van, amely csak hívás fogadására alkalmas. A szakmai vezető, valamint a kuratórium elnökének elmondása szerint lényegében semmilyen korlátot nem támasztanak a bentlakókkal történő kapcsolattartásra, a hozzátartozóktól ugyanakkor azt szokták kérni, hogy a személyes látogatások szervezésekor legyenek figyelemmel az ellátottak napirendjére. A beszámolók alapján ebből eddig nem volt probléma.

A szakmai vezető elmondása szerint a személyes kapcsolattartások ritkák, mivel többször elég messze laknak a rokonok, de az Intézmény részéről kifejezetten támogatják, ha meglátogatják, vagy saját otthonukban kívánják vendégül látni az ellátottakat.

*A telefonhasználat, valamint a személyes látogatások formájában megvalósuló kapcsolattartás tekintetében alapvető joggal összefüggő visszásságra utaló körülményt nem észleltem.*

### 2.9. Panaszmechanizmus

A szakmai vezető és a kuratórium elnöke szerint az ellátottak nem szoktak panaszkodni az Intézményre, az ott folyó szakmai munkára vagy a személyzetre. A meghallgatott ellátottak többsége valóban úgy nyilatkozott, hogy nem volt olyan panaszuk, amelyet érdemben meg kellett volna vitatni, vagy amelyet ne lehetett volna a személyzettel vagy a kuratórium elnökével megbeszélni. Állításuk szerint problémáikra nyitottak az Intézmény munkatársai és mindig meghallgatják őket. A szakmai stáb szintén megerősítette, hogy a meglátásuk szerint nem akadt még olyan probléma, amelyet az ellátott szóbeli jelzése alapján ne tudtak volna megoldani. Az egyik dolgozó állítása szerint, ha korábban felmerült, hogy az egyik ápoló nem megfelelően látta el a munkáját, úgy elbocsátották. Voltak ugyanakkor kisebb számban olyan ellátottak, akik azért nem jelezték problémáikat a dolgozóknak, mert nem akarták panaszaikkal terhelni a dolgozókat, vagy kevéssé bíztak abban, hogy gondjaik megoldódnak. Az Intézmény Házirendje szerint az ellátottak együttélési problémáival kapcsolatos vitás esetekben önbíráskodással senki szerezhet érvényt akaratának. Az esetlegesen felmerülő problémákról, konfliktusokról a szolgálatban lévő nővért, az osztályvezető ápolót vagy az intézmény vezetőjét kell értesíteni. Amennyiben az ellátott számára ezután sem születik megnyugtató megoldás, panaszával az otthon Érdekképviseleti Fórumához fordulhat.[34] Az Intézményben kihelyezett panaszláda nincs, így az ellátottaknak közvetlenül a dolgozóknak, az ellátottjogi képviselőnek vagy az érdekképviseleti fórumnak kell jelezniük, ha problémájuk merülne fel.

Az ellátottak jelentős része nem tudott arról, hogy az Intézményben érdekképviseleti fórum működik, akik pedig tudtak róla, azok nem voltak tisztában annak lényegével. Sokan a tagokat sem ismerték. Az egyik dolgozó elmondta, hogy a fórum tagjai rendszeresen üléseznek, de a rendszeres személyes kapcsolat miatt a felmerülő problémák szinte azonnal elintézésre kerülnek. „Sok embernek otthon nincs ilyen dolga" – vélekedett.

A megkérdezett ellátottak elmondták, hogy nem ismerik az ellátottjogi képviselőt, néhányan látták már, de sosem beszéltek vele. Állításuk szerint, ha az ellátottjogi képviselő meglátogatja az Intézményt csak az ápolónőkkel és a kuratórium elnökével beszél. Az egyik dolgozó ugyanakkor azt állította, hogy az ellátottjogi képviselő rendszeresen fel szokta keresni az otthont, ilyenkor bemegy a foglalkozásokra és megkérdezi az ellátottakat, hogy ki akar beszélni vele.

Az Intézmény Házirendje az érdekképviseleti fórum működési rendjének vonatkozásában rögzíti, hogy a fórum feladata a Szoctv. 99. § (4) bekezdésében foglalt tevékenységek ellátása.

[34] Házirend 1.

Megbeszéléseit háromhavonta kell megtartani, de soron kívüli ügyekben bármikor összehívható. Az összejövetelekről feljegyzést kell készíteni, az itt felmerült panaszokra, valamint az ellátást érintő javaslatokra az intézményvezető 15 napon belül szóban vagy írásban válaszolni köteles. A fórum tagjai a következők: az otthon lakói közül 2, az intézmény dolgozóinak képviseletében 1 ő, a lakók hozzátartozói közül 1, a fenntartó képviseletében további 1 személy. Az érdekképviseleti fórum a lakók választása alapján jön létre.[35] A dokumentum részletes szabályokat nem állapít meg a fórum működésének és a tagok megválasztásának tekintetében. Az Intézmény a látogatócsoport rendelkezésére bocsátotta az érdekképviseleti fórum szabályzatát, amelyben a fórum működésének szabályait a Házirendtől eltérően állapították meg, illetőleg további kiegészítő szabályokról rendelkeztek. A dokumentumot az Intézmény hirdetőtábláin nem tették közzé.

A fórum szabályzata szerint a fórum *évente egyszer*, illetve szükség szerint ülésezik, az ülésekről *jegyzőkönyv készítését írja elő,* valamint kizárja a megválasztható tagok közül az Intézmény első számú vezetőjét. A szabályzat alapján az érdekképviseleti fórum tagjainak megválasztásáról háromtagú bizottság gondoskodik, melynek feladata a jelölés és a választás lebonyolítása. A dolgozókat képviselő tagok megválasztása során, a dolgozók jelöltjeit a bizottság állítja. Sem a Házirend, sem az érdekképviseleti fórum szabályzata nem rendelkezik a megválasztott tagok mandátumáról, a képviselők visszahívhatóságáról, helyettesítéséről, illetőleg nem tartalmazza, hogy az ellátottakat milyen úton és mikor értesítik az érdekképviseleti fórum összehívásáról.

Az Intézmény a látogatócsoport rendelkezésére bocsátotta a 2014. és 2015. évi jegyzőkönyveket az érdekképviseleti fórum összehívásáról. Mind az öt jegyzőkönyv tartalmazza, hogy az Intézmény valamennyi ellátottja, akiknek egészségügyi állapota lehetővé tette, a fórumon megjelent, ugyanakkor ez az adat ellentmondani látszik azzal, hogy a megkérdezett ellátottak jelentős része érdekképviseleti fórum működéséről semmit sem tudott. A jegyzőkönyvek szerint sem 2014-ben, sem 2015-ben nem rögzítettek kifejezetten az Intézmény működésével összefüggő panaszt. 2014 júniusában az ellátottak a gyógyszerek emelkedő árát kifogásolták. A jegyzőkönyvek egyikében sincs nyoma annak, hogy a fórumon az ellátottjogi képviselő is megjelent volna.

A panaszmechanizmus hatékony, transzparens működése elengedhetetlen a rossz bánásmód megelőzése érdekében. Az érdekképviseleti fórum jelenlegi szabályozása és működése több szempontból kifogásolható. Az érdekképviseleti fórum működésének és választásának szabályait a házirendnek kellene szabályoznia,[36] az Intézmény esetében ugyanakkor ezt két dokumentum rendezi, melyek számos ponton ellentmondanak egymásnak. Az érdekképviseleti fórum tagjainak választása tekintetében problémákat szülhet, hogy a tagok mandátuma – rendelkezés hiányában – határozatlan időre szól, valamint a dolgozók közül a választható személyeket egy olyan bizottság jelöli, amelynek megalakulásáról és mandátumáról semmilyen érdemi rendelkezés nincsen. A Szoctv. nem rendelkezik arról, hogy az érdekképviseleti fórum tagjainak határozott vagy határozatlan mandátummal kell-e rendelkezniük, valamint hogy előzetes választóbizottságot lehet-e alapítani a tagok kijelölésére.

Az ellátottak jogérvényesítésének elősegítése érdekében az ellátottjogi képviselőnek évente legalább egy alkalommal részt kell venni az ellátási területén lévő tartós bentlakásos szociális intézményben rendezett érdekképviseleti fórum ülésén, ahol tájékoztatnia kell az ellátottakat jogaikról, azok érvényesítésének módjáról.[37] Az ellátottjogi képviselőnek az OBDK által meghatározott időtartamban fogadóórát kell tartani a bentlakásos szociális intézméyben, valamint szükség szerint felkeresheti az ellátottakat a lakószobákban.[38]

---

[35] Házirend 4-5.

[36] Ld. a Szoctv. 99. § (5) bekezdését.

[37] Ld. az Országos Betegjogi, Ellátottjogi, Gyermekjogi és Dokumentációs Központról szóló 214/2012. (VII. 30.) Korm. rendelet 10. § (1) bekezdés *a) pontját.*

[38] Ld. Országos Betegjogi, Ellátottjogi, Gyermekjogi és Dokumentációs Központról szóló 214/2012. (VII. 30.) Korm. rendelet 10. § (1) bekezdés *b)* és *d)* pontjait.

Figyelemmel arra, hogy az ellátottak nagy része nem ismerte az ellátottjogi képviselőt, a nyilatkozatok szerint velük személyesen nem érintkezett, valamint a rendelkezésre bocsátott jegyzőkönyvek szerint a fórumon a képviselő nem jelent meg, ezen információk kétségeket ébreszthetnek az ellátottjogi képviselet megfelelő működése tekintetében.

*Megállapítom, hogy az Intézmény érdekképviseleti fórumra vonatkozó ellentmondásos szabályozása, a dolgozói képviselet előzetes választói bizottság általi kijelölése, a tagok határozatlan idejű mandátuma, valamint az ellátottjogi képviselő megfelelő működésének hiánya az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdésében megfogalmazott jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság alapján elvárható garanciák érvényesülésével összefüggésben visszásságot okoz. Figyelemmel arra, hogy panaszláda hiányában, az ellátottak nem tudják megőrizni anonimitásukat, ha problémájukat jelezni akarják, valamint alig rendelkeznek ismerettel arról, hogy ezeket milyen fórumokon kommunikálhatják az érintettekkel, megállapítható, hogy az Intézményben sem érintőlegesen az érdekképviseleti fórum, sem holisztikusan a panaszmechanizmus nem működik megfelelő hatékonysággal, mely veszélyezteti az Alaptörvény III. cikk (1) bekezdésében biztosított embertelen bánásmód tilalmának, valamint a XXV. cikkben deklarált panasztételhez fűződő alapjogok érvényesülését.*

### 2.10. Bánásmód

Az ellátottak élete a házirendben foglaltak szerint zajlik. Hivatalos reggeli ébresztő nincs, ugyanakkor 7:30-ra készítik elő az ellátottak részére a reggelit. Betegség esetén a gondozónő gondoskodik az étkezésről. A Házirend szerint az Intézmény lakói kötelesek figyelembe venni a többi lakótárs életkorából, egészségi állapotából adódó együttélési szabályokat. Ügyelniük kell arra, hogy magatartásukkal sem az otthon rendjét, sem lakótársaik nyugalmát ne zavarják.[39] Sem az ellátottak, sem a személyzet részéről nem volt olyan jelzés, mely szerint a mindennapi együttélés során valamelyik ellátott zavarná a többieket. Az egyik dolgozó megemlítette, hogy érzése szerint az ellátottak néha féltékenyek a demenciával élő társaikra, mert a személyzetnek kiemelt figyelmet kell fordítani a rájuk. A beszámolók alapján fizikai inzultusok egyáltalán nem, verbális konfliktusok is csak ritkán fordulnak elő. Ilyen esetben az Intézmény igyekszik biztosítani, hogy az ellátottak maguk rendezzék problémáikat. A szakmai vezető szerint gyakran másnapra el is felejtik a sérelmeiket. Az Intézményben lévő közös kulturális helyiségek és a könyvtár szabadon látogatható, illetve igénybe vehető. A Házirend kifejezetten nem tiltja az alkoholfogyasztást, ugyanakkor csak korlátozott mennyiségben szabad bevinni.[40] A szakmai vezető elmondása szerint alkoholt nem lehet az Intézményben tárolni, az ellátottak pedig ennek megfelelően egy közeli étterembe járnak ki szeszes italt fogyasztani.[41] A szobák alapvető berendezéséről minden esetben az otthon gondoskodik, azzal hogy a lakók személyes tárgyaiknak elhelyezésére lehetőséget biztosít. Az Intézményben csak a kijelölt helyen szabad dohányozni.

Az ellátottak beszámolói alapján a személyzet nem tanúsít erőszakos magatartást az ellátottakkal szemben. Az egyikük ugyanakkor megjegyezte, hogy szerinte az ápolók olykor szeretik éreztetni, hogy függnek tőlük az ellátottak. „Azt hiszik, hogy ők a janik" – vélekedett egy másik ellátott. Mind a dolgozók, mind az ellátottak megerősítették, hogy az ellátottak nem megfelelő viselkedését nem szankcionálják, így nem alkalmaznak ételmegvonást, foglalkoztatásoktól eltiltást, sem egyéb, az ellátás megfelelő igénybevételét korlátozó eljárást.

### 2.11. Házasság, párkapcsolat

A bentlakásos intézményekben házaspárok (élettársak) elhelyezésére külön lakószobát kell biztosítani.[42] Az Intézményben a látogatás idején két házaspár tartózkodott, önálló, kétágyas lakóegységekben. Az egyik pár kérdésre előadta, hogy kifejezetten örülnek annak, hogy együtt lehetnek, mert mielőtt idejöttek volna, úgy tapasztalták, hogy más otthonokban az együttes elhelyezésükre nincs mód.

---

[39] Házirend 1.

[40] Házirend 4.

[41] Ld. a „Szabadidős tevékenység, intézményen kívüli programok, kapcsolatok" fejezetnél

[42] Ld. az SzCsM rendelet 42. § (2) bekezdését.

Az Intézmény személyzete támogatja, ha az ellátottak egymással párkapcsolatot létesítenek. Külön intimszobát ugyan nem biztosítanak, de az érintettek a saját lakóhelyiségükbe elvonulhatnak, ami egyedül élők esetében jó megoldás lehet. Az egyik ellátott elmondása alapján olykor kialakulnak köztük párkapcsolatok, már neki is volt bent barátnője. Szívességeket tettek, segítettek egymásnak, a barátnője a szomszéd szobában lakott. A szakmai vezető elmondása szerint is előfordulhat az ellátottak között párkapcsolat, de még senki nem igényelte, hogy közös szobába költözzenek vagy intimszobát tartsanak fel számukra.

*A vizsgálat e tárgykörben alapvető joggal összefüggő visszásságra utaló körülményt nem észlelt.*

### 2.12. Intézményi jogviszony keletkezése, megszűnése

A kuratórium elnöke előadta, hogy a szolgáltatásra vonatkozó megállapodás előtt, általában az ellátásra szorulók rokonai keresik fel az Intézményt tájékozódás céljából. Minden esetben ragaszkodik ahhoz, hogy az ellátásra jogosult személyek is meglátogassák az Intézményt, mielőtt sor kerül a megállapodás aláírására. A látogatás során az ellátottak még bekerülésük előtt felmérhetik a körülményeket és eldönthetik, az Intézményben akarnak-e élni. A kuratórium elnöke maga végzi az előgondozást, így már a szolgáltatás igénybevétele előtt megismerheti az ellátottak igényeit, elvárásait. A kuratórium elnöke elmondta, hogy az intézményi jogviszony keletkezéséhez az ellátást igénybevevőtől egyszeri hozzájárulási díjat kérnek, melynek összegét az állami normatív hozzájárulás hétszeresében határozták meg, továbbá a nyugdíj 80%-ában állapítják meg a havi térítési díjat. Akik ismerték a megállapodás tartalmát, elmondták, hogy az Intézménybe kerüléshez egy alkalommal kétmillió forintot kellett fizetni.

Az ellátottak egy része úgy nyilatkozott, hogy az Intézménybe kerülését nem önmaga intézte, hanem rokonaik, főképp gyermekeik jártak el a szerződéskötés során. Többen megemlítették, hogy nem érezték saját döntésüknek az otthonba költözést, volt, aki nem ismerte a bekerülési feltételeket sem. Ezen ellátottak nem álltak cselekvőképességet korlátozó gondnokság alatt. Többeken érződött, hogy inkább beletörődtek a „döntésbe".

Ugyanakkor számos ellátott azért választotta önként ezt az Intézményt, mert tudatosan felmérte az idősotthonok kínálatát. A meghallgatott ellátottak akár saját döntésükből, akár a rokonaik pressziójának köszönhetően választották az intézményi elhelyezést, egy kivételtől eltekintve elégedettek voltak az elhelyezéssel. Egy cselekvőképes ellátott úgy nyilatkozott, hogy kifejezetten akarata ellenére helyezték el itt gyerekei, és bár több éve az Intézményben él, „nem akarok itt meghalni" – mondta.

Az Intézményben tartózkodó öt gondnokság alatt lévő személy vonatkozásában mind a kuratórium elnöke, mind a szakmai vezető azt állította, nincs tudomásuk arról, hogy az illetékes gyámhatóság az ellátást érintő megállapodásokat jóváhagyta volna. Miután a megállapodás a gondnokoltak vagyonát érintő jognyilatkozatokat tartalmaz, a törvényes képviselő jognyilatkozatát az eljáró gyámhatóságnak meg kell vizsgálnia és döntenie kell arról, hogy az a gondnokoltak érdekét szolgálja-e.[43] A kuratórium elnöke és szakmai vezető elmondása szerint a gyámhatóságnak tudomása volt arról, hogy a gondnokoltak az Intézményben életvitelszerűen tartózkodnak, így arról is, hogy a gondnokoltakkal olyan szerződést kötöttek, melynek vonatkozásában gyámhatósági eljárást szükséges lefolytatni.

*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.*[44] *Amennyiben a cselekvőképességükben korlátozott személyek esetében a szükséges vagyonjogi nyilatkozatok megtétele során az eljáró hatóság nem folytat le eljárást, vagy annak eredményéről nem értesíti a megállapodásban érintett Intézményt, úgy az az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdésében megfogalmazott jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggésében visszásságot okoz.*

[43] Ld. a Ptk. 2:23. § (1) bekezdésének *d)* és *e)* pontjait.
[44] Ld. 56/1991. (XI. 8.) AB határozat

Sem a szakmai vezető, sem a kuratórium elnöke nem emlékezett olyan esetre, amikor valaki megszökött volna az Intézményből. Ezzel szemben a megkérdezett ellátottak szerint több olyan engedély nélküli távozás is történt. Az egyik ellátott átmászott, egy másik kisétált a nyitott a kapun. A beszámolók szerint az engedély nélküli távozás legtöbbször a demenseknél, valamint azon újonnan bekerülőknél fordul elő, akik nehezen tudják megszokni az új helyet és a közösséget. Ezen esetek megerősíthetik azokat az állításokat, miszerint az ellátottak egy része nem önként veszi igénybe az ellátást.

Az ENSZ Közgyűlése által elfogadott Idős Emberekkel Foglalkozó Alapelvek 14. pontja alapján bármilyen intézménybe is kerülnek az idős emberek, biztosítani kell számukra az emberi jogokat és alapvető szabadságokat, beleértve azt is, hogy tiszteletben tartsák ezen személyek méltóságát, hitét, szükségleteit, magánéletét és a jogukat arra, hogy saját maguk dönthessenek gondoskodásukról és életük minőségéről.[45]

A Madridi Nemzetközi Idősügyi Cselekvési Tervben 77 (b) pontja szerint a támogatni kell az egészségügyi és szociális feladatokat ellátó intézményeket, hogy teljesen bevonják az idős embereket azon döntések meghozatalába, melyek kezelésükben, illetve a róluk való gondoskodásukban érinti őket.

Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának az idősek emberi jogainak elősegítéséről szóló R/2014/2. számú ajánlása a Tagállamok számára 9. pontja rögzíti, hogy az idős emberek is jogosultak függetlenül, autonóm módon dönteni életükről. Ez magában foglalja, hogy döntéseik valamennyi őket érintő kérdésre kiterjedhetnek, így különösen a tulajdonukra, a jövedelmükre, tartózkodási helyük megválasztására, egészségükre, orvosi kezelésükre, valamint eltemettetésükre is. Egy olyan, koránál és/vagy egészségi állapotánál fogva akaratát nehezebben érvényesítő társadalmi csoport esetében mint az idősek, szükségszerűnek tűnik intézményi elhelyezés esetén további garanciákat biztosítani annak érdekében, hogy az ellátott személyek szabadon és önkéntesen nyilatkozhassanak arról, igénybe kívánják-e venni a kínált ellátási formákat. Általános jelenségnek tűnik, hogy az ellátást igénybevevő személyek nem önként adják fel önállóságukat, egzisztenciájukat, a döntés mögött gyakran az áll, hogy autonómiájuk megtartásában a környezetük nem tudta már tovább támogatni őket.

Idősotthoni ellátás igénybevétele esetén kötelező előgondozást végezni, mely során a gondozási szükséglet vizsgálata is megtörténik.[46] Az előgondozás célja *a)* az elhelyezést igénybe vevő helyzetének megismerése annak megállapítása céljából, hogy az igénybe vevő állapotának és szükségleteinek megfelel-e az intézmény szolgáltatása, *b)* a szolgáltatás biztosítása előtt tájékoztatás nyújtása az elhelyezést igénybe vevő részére az intézményi életre való megfelelő felkészülés érdekében, *c)* annak vizsgálata, hogy az ellátást igénybe vevő életkora, egészségi állapota, valamint szociális helyzete alapján jogosult-e az ellátásra, *d)* a szolgáltatás biztosításának előkészítése az igénybe vevő részére a fogadó intézményben, *e)* az intézményben élők és dolgozók felkészítése az új igénybe vevő fogadására, az intézménybe történő beilleszkedés zavartalan biztosítása.[47] Fontos kiemelni, hogy az előgondozást lefolytató személy nem köteles meggyőződni arról, hogy az ellátást igénybevevő választása, a szükségleteivel összhangban van-e, döntését szabad akaratából és befolyástól mentesen hozza-e meg az intézményi ellátás igénybevételével kapcsolatban. Mindemellett az előgondozást végző személynek nem érdeke, hogy az ellátott önálló életviteléhez fűződő igényét támogassa, hiszen azzal az intézménnyel áll kapcsolatban, amely szándéka szerint a férőhelyeit maximálisan fel kívánja tölteni. A hatályos jogszabályi környezet nem segíti elő, hogy a bentlakásos intézményi elhelyezés igénylésére jogosult személyek a szolgáltatás igénybevétele előtt valós képet alkothassanak a várható intézményi körülményeikről, független és igényeiknek megfelelő döntést hozhassanak további életvitelükről.

---

[45] A/RES/46/91.

[46] Ld. a személyes gondoskodást nyújtó szociális ellátások igénybevételéről szóló 9/1999. (XI. 24.) SzCsM rendelet 4. § (2) bekezdését

[47] Ld. a személyes gondoskodást nyújtó szociális ellátások igénybevételéről szóló 9/1999. (XI. 24.) SzCsM rendelet 5. § (1) bekezdését.

*Az a körülmény, hogy egyes ellátottak akaratuk ellenére kötnek ellátási megállapodást az idősotthonnal, továbbá az elhelyezést megelőzően nem találkoznak olyan harmadik személlyel, akinek érdekei nem kapcsolódnak az intézményi elhelyezéshez, az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdésében megfogalmazott jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, a IV. cikk (2) bekezdésben foglalt személyes szabadsághoz fűződő joggal, a VI. cikk (1) bekezdésében foglalt magánélet tiszteletben tartásához való joggal, valamint a XXVII. cikk (1) bekezdésében foglalt szabad mozgáshoz és a tartózkodási hely szabad megválasztáshoz való joggal összefüggésében visszásságot okoz.*

Az Intézmény házirendje alapján az intézményvezető az intézményi jogviszonyt megszüntetheti, ha a lakó a házirendet súlyosan megsérti.[48] A felmondási idő ez esetben egy hónap. A Szoctv. 101. § (3) bekezdése *b)* pontja alapján a felmondási idő, ha a 94/C. § szerinti megállapodás másként nem rendelkezik, bentlakásos intézmény esetén három hónap.

Az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdésében a szociális biztonsághoz való jog megteremtésére való törekvés fogalmazódik meg, a „törekszik" kifejezés használatával; 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 rászorulók 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. A szociális jogok megvalósítása a megfelelő intézmények létrehozása mellett az igénybevételükkel kapcsolatos alanyi jogok révén történik, amelyeket a törvényhozásnak kell meghatároznia.[49] Az Alkotmánybíróság ezt az álláspontját egészítette ki annyiban, 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 megvalósításához.[50] A korábbi alkotmánybírósági gyakorlat alapján az egyedüli alkotmányos követelmény, hogy a társadalombiztosítási és a szociális intézményi rendszer a megélhetéshez szükséges ellátásra vonatkozó jogosultságot megvalósítsa, valamint a megélhetési minimum biztosításának kötelezettségével egyértelmű összefüggést állapított meg az emberi méltósághoz való jog érvényesülése és a szociális biztonság között.

Bár az Intézmény házirendjének vonatkozó rendelkezése megfelel a jogszabályi követelményeknek, a felmondási idő drasztikus csökkentése könnyen vezethet súlyos következményekhez. Ha az idősotthonba került ellátott teljesen feladta korábbi egzisztenciáját, egy hónap alatt kellene olyan új otthont találnia, ahol fogadni tudnák, de a potenciális várólisták miatt csekély esélye van. *A fentiek alapján megállapítom, hogy az Intézmény azon gyakorlata, hogy az intézményi jogviszony megszüntetésének felmondási idejét egy hónapban határozza meg, veszélyezteti az Alaptörvény XIX. cikk (1)-(2) bekezdéseiben foglalt szociális biztonsághoz való jog érvényesülését.*

## 3. Összefoglalás

A látogatás tapasztalatai szerint az Intézmény szakmai stábja és az ellátottak közötti kapcsolat kellően szoros, a dolgozók professzionálisan helytállnak. A bentlakók jelentős része vidáman, jó hangulatban tölti mindennapjait, elégedett az Intézmény által nyújtott szolgáltatásokkal, és az őket körülvevő légkörrel. Az ellátottak egészségügyi helyzetükről rendkívül jól tájékozottak, a dolgozók láthatóan felkészülten és elhivatottan gondozzák testi-lelki épségüket. Az intézményi összezártság kötelező velejáróját, az időnként különböző mértékben kialakuló agressziót, a látogatócsoport tagjai nem tapasztalták, és az ellátottak beszámolóiból sem derült ki, hogy egymással vagy a dolgozókkal szemben erőszakosan lépnének fel.

[48] Házirend 6.
[49] 28/1994. (V. 20.) AB határozat
[50] 32/1998. (VI. 25.) AB határozat

E jelenség mögött két körülmény állhat: egyrészt az Intézmény munkatársai törekednek az ellátottak részére biztosítani – állapotuktól függően – a lehető legmagasabb mértékű szabadságot, másrészt az ellátottak élnek is ezzel, így a bezártság érzésük csökken. Ismételten felhívom ugyanakkor a figyelmet, hogy komoly problémák forrása lehet, ha az Intézmény nem rendelkezik egyértelmű szabályrendszerrel az otthon elhagyása tekintetében, továbbá ha a szabályrendszert kellő következetességgel alkalmazza.

Komoly aggályokat vethet fel, ha egy bentlakásos intézményben a panaszmechanizmus egyáltalán nem vagy nem megfelelően működik. Bár az Intézmény vezetősége az ellátottakkal kiépített kapcsolat közvetlensége miatt feltételezheti, hogy minden problémáról azonnal értesül, a valóság az, hogy számos bentlakó nem akarja, nem meri, vagy feleslegesnek tartja a jogait vagy érdekeit érvényesíteni, ha a nyújtott szolgáltatással nem elégedett. Felhívom a figyelmet, hogy a megfelelő panaszmechanizmus egy olyan garanciarendszer része, amely nemcsak a panasszal kapcsolatos sérelmek kivizsgálására és orvoslására nyújt lehetőséget, de a rossz bánásmód kialakulásának prevencióját is elősegíti.

Nem feltétlenül intézményi, sokkal inkább rendszerszintű problémának tűnik, hogy az idős otthoni szolgáltatást igénybevevők egy része nem önkéntesen kérte az elhelyezését, hanem a családi, intézményi vagy egyéb társadalmi nyomásnak engedve kötötte meg az ellátási szerződést. Azon ellátottak részére, akik döntésüket nem szabad akaratukból hozták, az intézményi szolgáltatás nem feltétlenül képes olyan körülményeket nyújtani, amelyek feledtetik vele, hogy akarata ellenére kénytelen egy intézményben élni. Annak érdekében, hogy az idős otthoni ellátottak felelős és független döntést hozzanak, szükséges a jelenlegi felvételi eljárásrend felülvizsgálata.

**4. Ajánlások, kezdeményezések, javaslatok**

I. A látogatás megállapításaival összefüggésben az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján az NMM felkéri

az Intézmény szakmai vezetőjét,

1. gondoskodjon arról, hogy a hirdetőtáblákon kötelezően kifüggesztendő információk minden esetben elérhetőek legyenek úgy, hogy a kerekes székes ellátottak azokhoz minden nehézség nélkül hozzáférjenek,
2. gondoskodjon arról, hogy az Intézmény által szervezett programokon valamennyi ellátott részt vehessen;
3. tegye meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy a programokba, foglalkozásokba kevésbé bevonható ellátottak számára, igényeiknek megfelelő elfoglaltságokat biztosíthasson, adott esetben személyre szabott, négyszemközti foglalkozást tegyen elérhetővé részükre;
4. gondoskodjon arról, hogy az egyéni gondozási tervek elkészítése során az ellátottak vonják be a folyamatba, valamint a tervek aktuálisak legyenek, érdemi információkat tartalmazzanak az ellátottak állapotáról és törekedjenek arra, hogy a dokumentum alapján valóban személyre szabott ellátást biztosítsanak az ellátottak részére;
5. intézkedjen az Intézmény területén jól látható helyen panaszláda kihelyezéséről és szabályozza annak ürítését és a panaszok intézésének módját.
6. gondoskodjon arról, hogy az ellátottak megfelelő mennyiségű, minőségű, életkorukhoz és egészségügyi állapotukhoz igazodó ételeket kapjanak, ennek keretében törekedjenek napi ötszöri étkezés biztosítására, valamint biztosítsák a diétás/cukorbeteg étrendnek megfelelő étlapok hirdetőtáblán való hozzáférhetőségét;
7. vizsgálja felül az Intézmény elhagyására vonatkozó szabályozást, és dolgozzon ki megfelelő eljárásrendet annak érdekében, hogy az ellátottakat indokolatlanul ne korlátozzák az otthon elhagyásában, valamint az alkalmazott gyakorlat a módosított szabályozásnak megfelelően kerüljön végrehajtásra;

az Ajbt. 31. § (1) és 32. § (1) bekezdése alapján felkéri
Intézmény szakmai vezetőjét és fenntartóját,

8. a jövőben gondoskodjanak feladatellátásuk hatékony és transzparens elkülönítéséről, külön felhívom a fenntartó figyelmét, hogy tartózkodjon a gondozást, ellátást érintő szakmai kérdések eldöntésétől;
9. keressenek mihamarabbi megoldást az intézményi dolgozók mentálhigiénéjének és szupervíziójának folyamatos biztosítására, lehetőség szerint biztosítsák pszichológus igénybevételét mind a szakmai stáb, mind az ellátottak részére;

az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján felkéri
Intézmény fenntartóját,

10. a személyzet alkalmazásánál fordítson fokozott figyelmet a nemek kiegyensúlyozott arányára;
11. fontolja meg további egy fő foglalkoztató és/vagy mentálhigiéniás szakember felvételét;
12. intézkedjen a 3-as számú épület bejáratának akadálymentesítéséről;
13. módosítsa az ellátási szerződés felmondási idejét legalább 3 hónapra;
14. dolgozzon ki az érdekképviseleti fórum működésére egységes és világos szabályzatot, ügyelve arra, hogy a munkavállalók is szabad választás útján képviseltethessék magukat. Fontolja meg az Érdekképviseleti Fórum működésének olyan szabályozását, hogy mind a tagok, mind az elnök határozott idejű mandátummal rendelkezzenek, biztosítva ezzel a lehetőséget az időközönként tartandó választásokon történő választói akaratformálásra;
15. az SzCsM rendelet 5. § (3) bekezdés *d)* pontja, valamint a Szoctv. 94/E. § (6) bekezdése alapján a Házirendben pontosan szabályozza a behozható személyes tárgyak körét;

az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkéri
az Érdekképviseleti Fórum elnökét, hogy

16. gondoskodjon arról, hogy a testület az Országos Betegjogi, Ellátottjogi, Gyermekjogi és Dokumentációs Központról szóló 214/2012. (VII. 30.) Korm. rendelet 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 panaszfórumként működjön;

az Országos Betegjogi, Ellátottjogi, Gyermekjogi és Dokumentációs Központ főigazgatóját, hogy

17. intézkedjen annak érdekében, hogy az ellátottjogi képviselő rendszeresen tartson fogadóórát az Intézményben;

a Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal Gyámügyi és Igazságügyi Főosztályának vezetőjét, hogy

18. hívja fel az illetékessége alá tartózó járási gyámhivatalok figyelmét arra, hogy a gondokolt személyek idősotthoni elhelyezése során fokozottan ügyeljenek a törvényes képviselői jognyilatkozat jóváhagyására vonatkozó eljárásrend betartására.

II. A látogatás megállapításaival összefüggésben az Ajbt. 37. § alapján, az NMM felkéri az emberi erőforrások miniszterét, hogy

19. fontolja meg a személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 1/2000. (I. 7.) SzCsM rendelet gondozási tervre vonatkozó rendelkezéseinek felülvizsgálatát, esetleges kiegészítését, pontosítását, hogy az intézményi ellátásban dolgozó szakemberek megalapozott véleményt alkothassanak a szolgáltatást igénybevevő személyekről;

20. fontolja meg, hogy a demenciával élő személyek esetében a demencia centrum szakvéleményét más ellátási formáknál is kötelező legyen kikérni;
21. fontolja meg az előgondozási eljárásrend felülvizsgálatát, annak érdekében, hogy az ellátásra jogosultak valóban szabadon és befolyástól mentesen hozhassák meg döntésüket arról, igénybe kívánják-e venni adott intézmény szolgáltatásait.

Budapest, 2016. június

Székely László sk.

**Melléklet**





1.: Kinti társalgó 2. Étkező 3. Küszöb a 3. épületnél




4-5. sz. kép: Ellátotti szobák





6. Akadálymentes zuhanyzó 7. Az Intézmény 1. sz. épülete

**Az alapvető jogok biztosa**
**mint OPCAT nemzeti megelőző mechanizmus**
**Jelentése**
**az AJB-151/2016. számú ügyben**

Előadók: dr. Izsó Krisztina
dr. Fliegauf Gergely
dr. Gurbai Sándor
dr. Zeller Judit

## 1. 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”*.

Magyarországon 2015. január 1-jétől nemzeti megelőző mechanizmusként 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.[1]

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 BRFK Központi Fogda (1027 Budapest, Gyorskocsi utca 31.) (a továbbiakban: Gyorskocsi utcai Fogda vagy Központi Fogda) és az ORFK Készenléti Rendőrség Nemzeti Nyomozó Iroda Fogda (1062 Budapest, Aradi u. 21-23.) (a továbbiakban: Aradi utcai Fogda) – a továbbiakban együtt: Fogdák vagy Intézmények – épületében.

### 1.1 A látogatás helyszínének kiválasztása

A látogatás helyszínein az Európa Tanács Kínzás és embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmód megelőzésére alakult Európai Bizottsága (a továbbiakban: CPT) több alkalommal vizsgálta a Fogdákban[2] a fogvatartás körülményeit. A nemzeti megelőző mechanizmus látogatásának célja egyrészt a CPT jelentésekben tett megállapítások nyomon követése, másrészt a fogvatartás körülményeinek a CPT jelentéseiben megfogalmazott szempontokon túlmenő vizsgálata volt.

### 1.2 A nemzeti megelőző mechanizmus hatásköre

A Jegyzőkönyv 4. cikke 1. pontjának 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 4. cikk 2. pontja értelmében 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.

---

[1] Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 39/A § és 39/B § (1) bekezdés

[2] 1994-ben mind a Gyorskocsi utcai, mind az Aradi utcai Fogdában, 1999-ben, 2003-ban, 2005-ben és 2009-ben a Központi Fogdán, 2013-ban mindkét Intézményben ismételten látogatást tett.

A Kínzás és Más Kegyetlen, Embertelen vagy Megalázó Bánásmód vagy Büntetés Megelőzési Albizottság (a továbbiakban: Megelőzési Albizottság) a Svédországban tett első látogatásáról szóló jelentésében kiemelte, hogy a rossz bánásmód megelőzését a fogvatartás első pillanatától kezdve biztosítani kell.[3]

A rendőrségi fogdák rendjéről szóló 56/2014. (XII.5.) BM rendelet 2.§-ában írt értelmező rendelkezés szerint fogvatartott a rendelet 1. § a)-f) pontjában meghatározott személyi szabadságelvonással érintett személy. A rendelet 1. §-a alapján a Btk. szerinti szabadságvesztés büntetés és javítóintézeti nevelés, a Be. szerinti őrizet és előzetes letartóztatás, a Bv.tv. szerinti büntetés-végrehajtási őrizet, az Európai Unió tagállamaival folytatott bűnügyi együttműködésről szóló 2012. évi CLXXX. törvény szerinti őrizet, a nemzetközi bűnügyi jogsegélyről szóló 1996. évi XXXVIII. törvény szerinti őrizet, a Szabs.tv. szerinti szabálysértési őrizet, büntetésként kiszabott szabálysértési elzárás, valamint a Rendőrségi tv szerinti közbiztonsági őrizet olyan, bírói vagy más hatóság által elrendelt személyi szabadságelvonás, amelyek – ugyan nem főszabályként – végrehajthatók rendőrségi fogdán. Az említett okból a rendőrségi fogda valamennyi felsorolt, szabadságelvonási forma végrehajtása tekintetében a Jegyzőkönyv 4. cikke értelmében fogvatartási hely.

### 1.3 Az érintett alapvető jogok

- *Az élethez és az emberi méltósághoz való jog:* Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg. [Alaptörvény II. cikk]
- *A 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:* Mindenkinek joga van a szabadsághoz és a személyi biztonsághoz. [Alaptörvény IV. cikk (1) 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]
- *Tulajdonhoz való jog:* Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár. [Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdés]
- *Egészséghez fűződő jog:* Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez. [Alaptörvény XX. cikk]
- *Panasztétel joga***:** Mindenkinek 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***:** Mindenkinek, aki törvényesen tartózkodik Magyarország területén, joga van a szabad mozgáshoz és tartózkodási helye szabad megválasztásához. [Alaptörvény XXVII. cikk (1) bekezdés]

### 1.4 Az alkalmazott jogszabályok, állásfoglalások, iránymutatások

*Nemzeti jogforrások*

- Magyarország Alaptörvénye;
- az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.);
- 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);

[3] CAT/OP/SWE/1. Report on the visit of the Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment to Sweden, Introduction 6. pont

- 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 büntetések vagy bánásmódok elleni nemzetközi egyezmény kihirdetéséről szóló 1988. évi 3. törvényerejű rendelet;
- a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés elleni Egyezmény Fakultatív Jegyzőkönyvének kihirdetéséről szóló 2011. évi CXLIII. törvény (a továbbiakban: OPCAT);
- a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (a továbbiakban: Be.);
- a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Rendőrségi tv.);
- a büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról szóló 2013. évi CCXL. törvény (a továbbiakban: Bv.tv.)
- a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (továbbiakban: Szabs.tv.)
- az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV törvény (a továbbiakban: Eütv.);
- az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (továbbiakban: Info tv.);
- a Rendőrség szerveiről és a Rendőrség szerveinek feladat- és hatásköréről szóló 329/2007. (XII.13.) Korm. rendelet;
- a rendőrség szolgálati szabályzatáról szóló 30/2011 (IX.22.) BM rendelet;
- a rendőrségi fogdák rendjéről szóló 56/2014. (XII.5.) BM rendelet (továbbiakban: 56/2014 (XII.5.) BM rendelet);
- a Rendőrség Fogdaszolgálati Szabályzatának kiadásáról szóló 19/1996. (VIII.23.) ORFK utasítás (továbbiakban: Rendőrség Fogdaszolgálati Szabályzata).

### 1.5 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. Felhatalmazott munkatársaim a Gyorskocsi utcai Fogdát és az Aradi utcai Fogdát előzetes bejelentés nélkül, éjszakai időpontban látogatták meg. A látogatócsoport tagjai végigjárták az Intézmények helyiségeit, megtekintették azok berendezését és felszerelését. Az elhelyezés körülményeinek megfigyelése során különösen az alábbiakra voltak tekintettel:

- az épületek és helyiségek állapota a fogvatartottak biztonsága és szükségletei szempontjából,
- személyes higiéné biztosítása,
- orvosi ellátás, gyógyszerezés.

A delegáció tagjai a fogvatartottakra vonatkozó iratokba betekintettek, egyes iratokról fénymásolatot kaptak, néhány irat a látogatást követően került megküldésre.

Munkatársaim az Intézmény személyzetének tagjait és a fogvatartottakat bizalmas körülmények között meghallgatták, viselkedésüket megfigyelték, különös tekintettel az alábbiakra:

- bánásmód általában
- kapcsolattartás a külvilággal
- kommunikáció és konfliktuskezelés
- panaszkezelés

A személyes meghallgatások a fogvatartottakkal és a személyzet tagjaival folytatott interjúk formájában, előzetesen kidolgozott, iránymutatásként szolgáló kérdéssor alapján valósultak meg.

Az előállítás körülményeinek feltárása érdekében a befogadásra váró fogvatartottakkal is interjúk készültek.

**A látogatás vezetője:** dr. Izsó Krisztina jogász
**A látogatás résztvevői:** dr. Fliegauf Gergely pszichológus
dr. Gurbai Sándor jogász
dr. Zeller Judit jogász, pszichológus
**A látogatás időpontja:** 2015. október 13-14.

## 2. Tényállás és megállapítások

### 2.1 Az Intézmények alapadatai

#### 2.1.1 Gyorskocsi utcai Fogda

A BRFK Központi Fogdának a látogatáskor működő részében 67 személy – 22 fő a földszinti fogdaszinten, 45 fő az 1. emeleti fogdaszinten – helyezhető el. A 2. és 3. emeleti fogdaszint – mindkét szint 33-33 személy elhelyezésére alkalmas – felújítás alatt állt. A Fogda a befogadóképesség alapján, a Rendőrség Fogdaszolgálati Szabályzatának 3. a) pontja szerint, I. kategóriájú fogdának minősül.

A Fogdában 4 zárkatípus található, az alábbiak szerinti méret-, férőhely adatokkal és berendezési tárgyakkal:

| | **Méret** | **Férőhely** | **Berendezés** |
|---|---|---|---|
| 1. típus | 440x195x300 | 2 fő | 2 db fekhely<br>2 db asztal<br>1 db falikút |
| 2. típus | 440x195x300 | 2 fő | 2 db fekhely<br>2 db asztal |
| 3. típus | 400x280x300 | 2 fő | 2 db fekhely<br>2 db asztal |
| 4. típus | 660x190x300 | 3 fő | 3 db fekhely<br>2 db asztal |

A földszinten 11, az 1. emeleten 22 zárka található, az alábbi típusonkénti megoszlásban, illetve mozgástér- és légtér adatokkal:

| **Típus** | **Földszint** | **Mozgástér** | **Mozgástér/fő** | **Légtér** | **Légtér/fő** |
|---|---|---|---|---|---|
| 1. típus | 7 db | 5,64 $m^2$ | 2,82 $m^2$ | 25,74 $m^3$ | 12,87 $m^3$ |
| 2. típus | 4 db | 5,76 $m^2$ | 2,88 $m^2$ | 25,74 $m^3$ | 12,87 $m^3$ |

| **Típus** | **1. emelet** | **Mozgástér** | **Mozgástér/fő** | **Légtér** | **Légtér/fő** |
|---|---|---|---|---|---|
| 1. típus | 7 db | 5,64 $m^2$ | 2,82 $m^2$ | 25,74 $m^3$ | 12,87 $m^3$ |
| 2. típus | 6 db | 5,76 $m^2$ | 2,88 $m^2$ | 25,74 $m^3$ | 12,87 $m^3$ |
| 3. típus | 8 db | 8,38 $m^2$ | 4,19 $m^2$ | 33,6 $m^3$ | 16,8 $m^3$ |
| 4. típus | 1 db | 8,61 $m^2$ | 2,87 $m^2$ | 37,62 $m^3$ | 18,81 $m^3$ |

#### 2.1.2 Aradi utcai Fogda

Az Aradi utcai Fogda 36 személy elhelyezésére alkalmas. A Fogda a befogadóképesség alapján a Rendőrség Fogdaszolgálati Szabályzatának 3. b) pontja szerint II. kategóriájú fogdának minősül. A Fogda épületében 15 zárka található, ezek közül 12 zárkában két-két személy, 3 zárkában négy-négy személy helyezhető el. A zárkákban rögzített ágyak és asztalok találhatók.

Az épületen legutóbb 2-3 évvel a látogatás előtt végeztek felújítási munkát.

## 2.2. **A fogvatartottak**

### 2.2.1 Gyorskocsi utcai Fogda

A látogatás megkezdésekor a Fogdán 16 fogvatartott – egy nő és tizenöt férfi – tartózkodott. A 16 személyből 14 személy bűnügyi őrizetben, 2 személy szabálysértési őrizetben volt. Sem fiatalkorú, sem fogyatékossággal élő személy nem tartózkodott a Fogdán. Egy fogvatartott cukorbeteg volt, ketten ótvar fertőzéstől szenvedtek. Intoxikált, agresszív, vagy önveszélyes személy nem volt a fogvatartottak között. Egy kínai és két ukrán állampolgárságú személy kivételével valamennyien magyar állampolgárságok voltak.

A látogatás ideje alatt a fogvatartottak száma növekedett. A látogatás megkezdésekor négy személy várakozott befogadásra, később folyamatosan érkeztek a befogadandó személyek.

### 2.2.2 Aradi utcai Fogda

A látogatás időpontjában a Fogdán 9 fogvatartott tartózkodott, közülük 3 szír állampolgárságú volt. 5 személy bűnügyi őrizetben, 4 pedig előzetes letartóztatásban volt, valamennyien férfiak. Fiatalkorú nem volt a fogvatartottak között.

## 2.3 Személyzet

### 2.3.1 Gyorskocsi utcai Fogda

A 91 tagú fogdaszemélyzetből néhányan máshol teljesítenek szolgálatot. Mindkét szinten két fogdaőr van szolgálatban a nap 24 órájában. Rajtuk kívül a látogatásunk éjszakai időpontjában egy szolgálatirányító tiszt, két kísérőőr, három fogdaügyeletes és két objektumőr volt jelen. Orvos és ápolónő 24 órás szolgálatban dolgoznak.

A lépcsőházban a fűtéscsöveket fedő alumínium burkolatot horpadások borították. A vezetőség tagjának tájékoztatása szerint ezek úgy keletkeztek, hogy a kerületi kapitányságokról érkező, az előállításokat végző rendőrök, akik nem a Fogda személyi állományának tagjai, gumibotjukkal ütötték a burkolatot.

*A fogda berendezésének, illetve felszerelésének ütlegelése félelmet kelthet a fogvatartottakban és az Alaptörvény III. cikkében megfogalmazott embertelen, megalázó bánásmód tilalmával és a IV. cikkben biztosított személyi biztonsághoz fűződő joggal összefüggő visszásságot valósít meg.*

Az őrszemélyzet tagjai az övükön bilincset, gázspray-t és gumibotot hordanak magukkal, de elmondásuk szerint kényszerítő eszköz alkalmazására általában nincs szükség. A riasztóval felszerelt gumibotok látogatásunkkor az őrparancsnok szobájában voltak. A gumibotokon található riasztók a zárkaszinten történő gombnyomás esetén jeleznek az őrparancsnoknak, ha valamilyen rendkívüli esemény történik.

*A bilincs, gázspray és gumibot viselése nem történt feltűnő vagy fenyegető módon, a látogató csoport a kényszerítő eszközök alkalmazására vonatkozóan visszásságot nem észlelt.*

### 2.3.2 Aradi utcai Fogda

A látogatócsoportnak mintegy fél órát kellett az épület előterében várakoznia, mielőtt bejutott a Fogda területére. A várakozás oka az volt, hogy a személyzet nem ismerte az OPCAT rendelkezéseit, és nem tudta megítélni, hogy a késő éjszaka érkező látogatócsoport milyen hatáskörben jár el.

Az Országos Rendőr-Főkapitányság a nemzeti megelőző mechanizmus működésére való felkészülés időszakában, 2014. június 30-i keltezéssel írt levelében kérte, hogy a majdani ellenőrzések végrehajtásával kapcsolatos néhány kérdés tisztázásra kerüljön a hatékony együttműködésre történő felkészülés biztosítása érdekében. A nemzeti megelőző mechanizmus az Országos Rendőr-Főkapitányság megkeresésére adott válaszában részletesen leírta, hogy az alapvető jogok biztosának munkatársai kártya formátumú vizsgálói igazolvánnyal rendelkeznek, és a látogatás megkezdésekor átadják megbízólevelüket, amellyel eljárási jogosultságukat igazolják. A nemzeti megelőző mechanizmus felhívta a figyelmet, hogy a látogatásról az érintett rendőri szerv csak a helyszíni vizsgálat megkezdésekor értesülhet.

A levélváltást követően az Országos Rendőrfőkapitány a rendőrségi közreműködés biztosítására történő felkészülés érdekében kiegészítette a 29/2013. (VII.5.) ORFK utasítást, amelyben szabályozta a nemzeti megelőző mechanizmus körében végrehajtott vizsgálatokkal összefüggő, a rendőri szervek vezetői részére meghatározott kötelezettségeket.

*Az Ajbt. 25.§-ának (2) bekezdése alapján megállapítom, hogy az Aradi utcai Fogda az együttműködéssel kapcsolatos kötelezettségét megalapozott indok nélkül késedelmesen teljesítette.*

A nemzeti megelőző mechanizmus és az Országos Rendőr-Főkapitányság közötti írásbeli egyeztetés ellenére az Aradi utcai Fogdán a látogató csoport a megbízólevél átadását és a vizsgálói igazolványok átadását követően csak mintegy 30 perc elteltével kezdhette meg a látogatást. A látogató csoport várakoztatása veszélyeztetheti a helyszíni vizsgálat hatékony végrehajtását. Az Ajbt. 39/B. § (3) bekezdésének a) pontja alapján a nemzeti megelőző mechanizmus a *„fogvatartási helyekre és a vizsgált hatóság egyéb helyiségeibe korlátozás nélkül beléphet. Az Ajbt-ben megfogalmazott együttműködési kötelezettség megsértése és a Fogda személyzetének nem megfelelő felkészítése a nemzeti megelőző mechanizmus feladatának ellátását akadályozza és a kínzás, embertelen vagy megalázó bánásmód megvalósulásának veszélyét jelenti.*

A Fogdán a látogatásunk időpontjában összesen 6 személy teljesített szolgálatot. Közülük ketten a fogdaszinten voltak, egy őrparancsnok, a helyettese, és egy kísérő őr volt jelen, további egy őr a pihenőidejét töltötte.

## 2.4 Elhelyezés, tárgyi feltételek

### 2.4.1 Gyorskocsi utcai Fogda

A fogvatartottak közül 6 személyt a földszinten (ebből 4 személyt két kétszemélyes zárkában és 2 két személyt külön, két kétszemélyes zárkában) helyeztek el. Az első emeleten 10 személy, ebből 6 három kétszemélyes zárkában, és 4 - közöttük az ótvarban szenvedő személy – külön, négy darab kétágyas szobában, egyedül tartózkodtak.

A lépcsőházban több helyen beázások nyoma volt látható. A személyzet tartózkodására szolgáló helyiségek és a konyhák állapota leromlott, a linóleum burkolat kopott volt. A fogdakörlet első emeletén lévő, az őrök pihenésére szolgáló helyiség ablaka tűzfalra néz, ezért nagyon gyér a természetes megvilágítás. A személyzeti öltözőben kevés a mozgástér, az egymással szemben elhelyezett öltöző szekrények közötti szűk térben nem lehet közlekedni, ha a szekrények ajtaja nyitva van. Az öltöző szekrények ajtaja repedezett, töredezett. A személyzeti zuhanyzó rossz állapotban volt, a világítótesteken nincs búra. A gázvezetékek rozsdásak, és pattogzik róluk a festék. A lámpákban több helyen csak a villanykörte ég.

*A személyzet munkavégzéséhez a legalapvetőbb feltételek sem biztosítottak. A Fogda területe emberi tartózkodásra alkalmatlan és a munkavégzés rossz körülményei a személyzet tagjainak vonatkozásában az Alaptörvény II. cikkében rögzített emberi méltósághoz fűződő joggal összefüggő visszásságot okoz. A személyzet mindennapi munkájának nehézségei, a tárgyi feltételek hiánya, az ablak nélküli helyiségben való tartózkodás – figyelembe véve azt is, hogy a személyzet fokozott lelki megterheléssel járó munkát végez – a fogvatartottakkal való bánásmódra is kihathat, ezért veszélyezteti az Alaptörvény III. cikkében megfogalmazott kínzás, embertelen, megalázó bánásmód tilalmának, valamint az Alaptörvény XX. cikkében rögzített testi és lelki egészséghez fűződő jog érvényesülését.*

A zárkák kisméretűek, az egy fogvatartottra jutó mozgástér nem éri el a 3 négyzetmétert. A falakon zsírnyomok voltak, a linóleum több helyen leválik a padlóról. A zárkákban nincs külön WC- és zuhanyzó helyiség, a fogvatartottak közös fürdőt használnak. A radiátorokról sok helyen hiányzik a szabályozó gomb. A zárkákban az ágyak végén rögzített, éles szélű, balesetveszélyes asztalok találhatók. A 7-es számú zárka ajtaját pár héttel a látogatás előtt egy fogvatartott eltorlaszolta, és feláztatta a linóleumot. A zárka használhatatlanná vált. A közös fogvatartotti zuhanyzó- és WC helyiségekben jelentős beázások nyomai, kosz és penésznyom volt látható.

A fogdához tartozó sétaudvarok közül két ún. „séta boxban" is több centiméter magasan állt a víz. A falfirkák dátumából levont következtetés szerint a sétálásra szolgáló területen 2003 óta nem volt festés.

*Az 56/2014. (XII.5.) BM rendelet 3. §-ának (2) bekezdése szerint a zárkában elhelyezhető létszámot úgy kell meghatározni, hogy minden fogvatartottra legalább hat köbméter légtér, és a férfi fogvatartottak esetén legalább három négyzetméter, a fiatalkorúak, valamint a női fogvatartottak esetén legalább három és fél négyzetméter mozgástér jusson. A mozgástér meghatározása szempontjából a zárka alapterületéből az azt csökkentő berendezési és felszerelési tárgyak által elfoglalt területet figyelmen kívül kell hagyni.*

*Az Emberi Jogok Európai Bírósága a Varga and Others v. Hungary ügyben[4] megállapította az Emberi Jogok Európai Egyezménye 3. cikkének megsértését, mert a kérelmezők számára a fogvatartásuk ideje alatt a büntetés-végrehajtási intézetekben nem állt rendelkezésre megfelelő élettér. A CPT 2. Általános Jelentésének 42. pontja szerint a rendőrség általi fogvatartás időtartama rövidebb, emiatt a fogvatartás fizikai feltételeinek a rendőrségi létesítményben nem kell minden tekintetben megfelelnie a más, olyan fogvatartási intézményekben elvárt feltételeknek, ahol a fogvatartottak hosszabb időt töltenek el. Vannak azonban olyan alapvető feltételek, amelyeknek ez esetben is meg kell felelnie az intézménynek, ezek közé tartozik többek között az, hogy valamennyi zárka megfelelő nagyságú életteret biztosítson az ott elhelyezett valamennyi személy számára. Ugyancsak az 56/2014. (XII.5.) BM rendelet 3. §-ának (1) bekezdése szerint a fogda a fogvatartottak elhelyezésére, őrzésére, huzamos emberi tartózkodásra alkalmas épület vagy épületrész. A (4) bekezdés szerint a fogda egyes helyiségeinek hőmérsékletét, megvilágítását és annak értékeit az országos településrendezési és építési követelményekről szóló jogszabályban foglaltak szerint kell biztosítani.*

*Az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII.20.) Korm. rendelet 87. §-ának (1) bekezdése szerint a helyiségek, terek megfelelő természetes és mesterséges megvilágításának lehetőségéről a rendeltetésüknek megfelelően kell gondoskodni. A 88. § (1) bekezdés szerint a helyiségek természetes megvilágítása biztosítson elegendő fényt a rendeltetés szerinti biztonságos használathoz. A (2) és (3) bekezdések alapján a huzamos tartózkodás céljára szolgáló helyiség szükség esetén közvetett természetes megvilágítású lehet, akkor, ha a rendeltetésének megfelelő szellőzés és megvilágítás lehetősége biztosítható. A közvetlen természetes megvilágításra szolgáló bevilágító felület és a helyiség hasznos alapterületének aránya legalább 1:8-ad legyen, vagy megfelelő megvilágítási körülmények mellett, indokolt esetben 1:10-ed lehet.*

*A látogató csoportnak az éjszakai időpontban nem volt lehetősége arra, hogy a zárkákban a megvilágításra szolgáló felület arányára vonatkozóan méréseket végezzen, de mérések hiányában is megállapítható, hogy kevés természetes fény jut az épületbe. A Rendőrség Fogdaszolgálati Szabályzatának 11. pontja szerint a fogda állagában, gépészeti vagy egyéb felszerelésében bekövetkezett meghibásodások javításáról, a hiányosságok megszüntetéséről haladéktalanul intézkedni kell.*

*A CPT 1994. novemberi magyarországi látogatásáról készített jelentésében foglalt ajánlások szerint biztosítani kell, hogy a fogvatartottak naponta legalább egy órát a szabad levegőn tartózkodjanak[5]. A fogvatartottak szabad levegőn tartózkodásának és természetes fényhez jutásának lehetősége a sétaudvar rossz állapota miatt nem biztosítható, ami az Alaptörvény III. cikkében tilalmazott embertelen bánásmóddal összefüggő visszásságot valósít meg. A jogszabályban előírt élettér biztosításának hiánya, továbbá a fogvatartottak számára a zárkahelyiségekben rendelkezésre álló rossz körülmények, a kevés természetes fény, a balesetveszélyes felszerelések, a mellékhelyiségek leromlott állapota, az udvar használhatatlansága miatt a jelenlegi körülmények mellett a Fogda huzamos emberi tartózkodásra alkalmatlan. A Fogdában, illetve a zárkákban az elhelyezés körülményei az Alaptörvény III. cikkében tilalmazott embertelen, megalázó bánásmóddal, és az Alaptörvény XX. cikkében rögzített testi és lelki egészséghez fűződő joggal összefüggő visszásságot okoz.*

Az őrparancsnok irodájában lévő megfigyelő monitorok rossz állapotúak, több monitoron szinte semmi nem látszott. A számítógépeken nem lehet tárolni a felvételeket. A kamerák által megfigyelt területeken sok a holt tér, így vannak olyan területek (például a lépcsőfordulók), amelyek nem figyelhetők meg a kamerákon keresztül.

*A monitorok rossz állapota és a be nem kamerázott 'holt terek' léte veszélyezteti a fogvatartottak és a személyzet biztonságát, az Alaptörvény IV. cikkében biztosított személyi biztonsághoz fűződő jog érvényesülését.*

---

[4] Case of Varga and Others v. Hungary (Application nos. 14097/12, 45135/12, 73712/12, 34001/13, 44055/13, and 64586/13) Judgement Strasbourg 10 March 2015

[5] Report to the Hungarian Government on the visit to Hungary carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 1 to 14 December 1994 37. és 39. pont

2.4.2 Aradi utcai Fogda

A zárkákban az aljzathoz rögzített asztalok találhatóak, amelyek akadályozzák a mozgást és balesetveszélyesek. A zárkák kevés természetes fényt kapnak, és több helyen nincs villanyégő a lámpatestekben. A zárkákhoz külön WC- és fürdő helyiség nem tartozik. A tisztálkodásra szolgáló közös helyiség levegője párás, a falak és a berendezés penészes volt.

*A fogvatartottak számára a zárkahelyiségekben rendelkezésre álló rossz körülmények, a balesetveszélyes felszerelések, a kevés természetes fény és a rossz mesterséges megvilágítás, valamint a mellékhelyiségek leromlott állapota veszélyeztetik a fogvatartottaknak az Alaptörvény XX. cikkében rögzített testi és lelki egészséghez fűződő jogainak, és az Alaptörvény III. cikkében tilalmazott embertelen, megalázó bánásmód tilalmának érvényesülését.*

A személyzeti iroda és pihenő (konyha) helyiségek sem kapnak elegendő természetes fényt, így nappal is mesterséges megvilágítást kell alkalmazni. Az első emeleten az őrök pihenésére szolgáló egyik helyiségnek nincs ablaka, ide egyáltalán nem jut be természetes fény, és nem lehet rendesen szellőztetni sem.

*A Fogda területén történő emberi tartózkodás és munkavégzés rossz körülményei a személyzet tagjainak az Alaptörvény II. cikkében rögzített emberi méltósághoz fűződő jogával összefüggő visszásságot okoz. A személyzet mindennapi munkájának nehézségei, a tárgyi feltételek hiányosságai – figyelembe véve azt is, hogy a személyzet munkája fokozott lelki megterheléssel jár – a fogvatartottakkal való kapcsolat tekintetében veszélyezteti az Alaptörvény III. cikkében tilalmazott kínzás, embertelen, megalázó bánásmód tilalmának, valamint az Alaptörvény XX. cikkében rögzített testi és lelki egészséghez fűződő jog érvényesülését.*

## 2.5 Élelmezés

2.5.1 Gyorskocsi utcai Fogda

A fogvatartottak élelmezését a Budapesti Rendőr-főkapitányság Gazdasági Igazgatóság szervezetében működő Élelmezési Osztály biztosítja.

A normál étrend a páros és páratlan hétre vonatkozó étlapok szerint, reggelire általában friss vagy tartós kenyér, margarin, felvágott, italnak tea, tej vagy kávé. Az ebéd hétköznap két fogásból áll: leves és főétel, ezek valamelyike húst vagy májat is tartalmaz. Szombaton és vasárnap az ebéd mikróhullámú sütőben felmelegíthető konzerv és gyümölcs. Hétköznapokon meleg vacsorát osztanak, ez hús és köret (krumpli, rizs vagy zöldség), főzelék hús feltéttel, vagy tésztaétel. A főétel után minden esetben van gyümölcs vagy befőtt. Hétvégén hideg vacsorát kapnak a fogvatartottak, felvágottat és zöldséget (paprika, retek, uborka) vagy olajos halat, mellé italnak citromos teát.

A Fogda a normál étrend mellett speciális étrendet is biztosít a fogvatartottak számára. Az alábbi speciális étrendek kérhetőek: cukorbeteg diéta (ötszöri étkezés vagy 180 g szénhidrát), lisztérzékeny diéta, fiatalkorú normál étkezés, lisztérzékeny (gluténmentes) étrend, sertéshús-mentes étrend, ötszöri étkezés (normál), kímélő muzulmán diéta (csökkentett olaj), diétás étkeztetés, könnyű vegyes étrend, kóser étrend, ortodox kóser étrend, muzulmán étrend, tejmentes étrend, vegetáriánus étrend petrezselyem mentesen, mák mentes étrend, hal- és paradicsommentes diéta, zsírszegény étrend, muzulmán, fűszerszegény, zsírszegény pépes, savas jellegű mentes diéta, gyomorkímélő diéta, máj- és epekímélő diéta, epekímélő diéta, sertéshúsmentes étrend, ½ kg barna kenyér, ½ liter tej (terhes nő részére).

A Fogda vezetőjének tájékoztatása szerint a fogvatartottak napi élelmének energiaértéke az 56/2014. (XII.5.) BM rendelet 33. § (2) bekezdésében előírt legalább 2595 kcal, fiatalkorúak esetében legalább 3565 kcal.

A 2015. szeptember 18-án tartott ügyészségi ellenőrzési naplóban foglaltak szerint, az ellenőrzés idején zajlott az ebéd kiosztása. Az ebéd tésztaleves és májas rizottó volt, a fogvatartottaknak ízlett az étel.

Az élelmezéssel kapcsolatban a látogató csoport a Gyorskocsi utcai Fogdában visszásságra utaló körülményt nem észlelt.

2.5.2 Aradi utcai Fogda

A Fogda parancsnokának tájékoztatása szerint a fogvatartottaknak a befogadást követően minden napszakban lehetőségük van arra, hogy ételt kérjenek. A szükséges élelmiszer tartalék folyamatosan rendelkezésre áll.

A befogadáskor a fogvatartott aláír egy nyilatkozatot, amely szerint a vele szemben alkalmazott rendőri intézkedés megkezdése óta 5 óra eltelt, és a részére adható élelmiszert kéri-e, vagy nem. Amennyiben a fogvatartott kéri, ellátják élelmiszerrel.

A Készenléti Rendőrség Műszaki és Üzemeltetési Igazgatóság Élelmezési Osztály Étteremüzemeltetési és Nyilvántartási Alosztály Quadro Byte élelmezési program segítségével havi étlapot állít össze, heti bontásban. A menüsor a fogvatartottak részére a rendelkezésre álló havi étlapból kerül kiválasztásra, és a létszámban megfelelő adagban a Fogda részére kiszállításra.

Az étkezések átlagos napi adagja egy főre vetítve az alábbi: Reggelire 0,3 l kávé, tea vagy tej, 10-12 dkg felvágott, 0,5 dkg margarin, 0,5 dkg trappista sajt, egy zöldpaprika, 17 dkg kenyér. Ebédre 0,5 l leves, 14-15 dkg szelet hús (csontozott), 10 dkg köret (tészta, rizs), 0,5 kg burgonyaköret, 17 dkg kenyér, esetenként sütemény, gyümölcs, savanyúság. Vacsorára 14-15 dkg szelet hús (csontozott), 10 dkg köret (tészta, rizs), 0,5 kg burgonyaköret, 17 dkg kenyér, esetenként sütemény, gyümölcs, savanyúság.

Négy hét étlapját áttekintve az étlapon reggelinek felvágottként parasztkolbász, gépsonka, csirkemell sonka, csemege vagy turista felvágott, húskonzerv, májkrém, császárszalonna, füstölt sonka, esetenként Trappista sajt szerepel. Az ebéd három fogásból áll, levesnek: csontleves, sertésragu leves, paradicsomleves, babgulyás, köménymagleves, karfiolleves, palócleves, zellerkrémleves, lebbencsleves, grízgaluska leves, újházi tyúkhúsleves, tarhonyaleves, zöldborsóleves, tojásleves egyaránt szerepel az étlapon. Főételként többnyire egytálételt (chilis bab), főzeléket (sárgaborsó, lencse, zöldbab, zöldborsó, paradicsomos káposzta, tök), hús- vagy zöldségételt körettel (rántott karfiol rizi-bizivel, borsos tokány spagetti tésztával, rántott szelet zöldséges rizzsel, marhapörkölt tarhonyával, paprikás csirke galuskával, mustáros csirkemell párolt rizzsel) kapnak a fogvatartottak.

Ha a leves gazdagabb (húst is tartalmaz), az utóétel sütemény (pozsonyi kocka, ízes bukta, ízes fánk, sült tejberizs, ízes derelye, túrós táska, rizsfelfújt), desszertnek ilyenkor gyümölcs van. A desszert – ha nem gyümölcs – többnyire valamilyen süteményféle vagy csoki szelet. A hétvégi menü készleves és ételkonzerv.

A Fogda a normál étrend mellett speciális étrendet is tud biztosítani.

Az alábbi speciális étrendek kérhetőek: cukorbeteg diéta (ötszöri étkezés, lisztérzékeny), cukorbeteg diéta (180 g szénhidrát), fiatalkorú normál étkezés, lisztérzékeny (gluténmentes) étrend, sertéshús-mentes étrend, ötszöri étkezés (normál), kímélő muzulmán diéta (csökkentett olaj), diétás étkeztetés, könnyű vegyes étrend, kóser étrend, ortodox kóser étrend, muzulmán étrend, tejmentes étrend, vegetáriánus étrend petrezselyem mentesen, mák mentes étrend, hal- és paradicsommentes diéta, zsírszegény étrend, muzulmán, fűszerszegény, zsírszegény pépes, savas jellegű mentes diéta, gyomorkímélő diéta, máj- és epekímélő diéta, epekímélő diéta, sertéshúsmentes étrend, ½ kg barna kenyér, ½ liter tej (terhes nőnek).

A látogatás időpontjában három fő kapott speciális – egy személy sertéshús-mentes, két fő muzulmán – étrendet.

A 2015. szeptember 30-án tartott ügyészségi ellenőrzési naplóban foglaltak szerint, az ellenőrzés során a fogvatartott a meghallgatását megelőzően éppen befejezte a vacsora elfogyasztását, és mind az ételek minőségével, mind azok mennyiségével teljes mértékben elégedett volt. Ugyanezen ügyészségi ellenőrzés során a muzulmán étkezést kérő fogvatartott úgy nyilatkozott, hogy nem ízlett neki a vacsora. A fogvatartott aznap pulykahúst és spenótot (vagy sóskát) kapott vacsorára.

Az élelmezéssel kapcsolatban a látogató csoport az Aradi utcai Fogdában sem észlelt alapvető joggal összefüggő visszásságra utaló körülményt.

## 2.6 **Egészségügyi ellátás**

### 2.6.1 Gyorskocsi utcai Fogda

A Fogda orvosi személyzete 5 főből áll. 3 személy hivatásos állományban van, 2 személy közreműködőként dolgozik. A Fogdán a nap 24 órájában dolgozik egy orvos és egy ápoló. Szabadság, valamint a tömeges előállítások okozta nagy munkateher esetén előfordul, hogy az orvosnak vagy az ápolónak 24 órát meghaladó időtartamban kell dolgoznia.

A Fogdába történő befogadást megelőzően a fogvatartottak orvosi vizsgálaton vesznek részt. A vizsgálat során az orvos rákérdez arra, hogy a fogvatartottnak milyen panasza van, valamint felméri, hogy szenved-e valamilyen fertőző-, vagy krónikus betegségben. Kórelőzményként AIDS, hepatitis, cukorbetegség, TBC, daganatos betegség, tetvesség, rühösség, nemi betegség, alkohol- vagy kábítószer-függőség, allergia kerül rögzítésre az orvosi véleményben. Az orvos fizikális vizsgálat keretében vérnyomást mér, meghallgatja a mellkast, betapintja a has felületét, szemrevételezi az esetleges fertőző- vagy bőrbetegségre utaló tüneteket, észleli az esetleges neurológiai eltérést. A fizikális vizsgálat eredményét az orvos a véleményen rögzíti. A fogvatartott testén látható külsérelmi nyomokat szintén rögzíteni kell.

A fogvatartott az orvosi vizsgálat során nyilatkozik arról, hogy szed-e valamilyen gyógyszert. Amennyiben az orvos a terápia keretében gyógyszer szedését javasolja, azt a fogvatartott saját gyógyszereiből vagy a Fogda gyógyszerkészletéből kell biztosítani. A Fogda orvosa nem ír fel vényköteles gyógyszert. Amennyiben a fogvatartottnak az otthonában található a gyógyszer, rendőri kísérettel hazaviszik őt a gyógyszerért, de a szükséges gyógyszer-mennyiséget a hozzátartozók is behozhatják. Ha a terápia részeként javasolt gyógyszer nem áll a fogvatartott rendelkezésére, és a Fogda gyógyszerkészletéből sem biztosítható, a beteget rendőri kísérettel kórházba viszik, és a kórházi orvos írja fel azt. A fogvatartott az orvosi vélemény aláírásával nyilatkozatot tesz arról, hogy nincs eltitkolt betegsége, nem áll pszichiátriai kezelés alatt, nincs öngyilkossági szándéka, és nem panaszol rendőri bántalmazást. Az orvosi véleményt a befogadott, a tolmács és a vizsgáló orvos írja alá. Ha a fogvatartott bántalmazásra panaszkodik, ez az orvosi véleményben rögzítésre kerül.

*Az 56/2014. (XII. 5.) BM rendelet 34. §-ának (3) bekezdés a) pontja szerint az orvos felírja a fogvatartott egészségi állapota miatt feltétlenül szükséges gyógyszert, melynek beszerzését a fogvatartásért felelős biztosítja (…)". Az idézett jogszabályhely lehetővé teszi, hogy a fogvatartott számára a fogvatartottak orvosi ellátását végző orvos írja fel a feltétlenül szükséges gyógyszert, a külkórházban való ellátás kizárólag ebből a célból – egyéb indikáció hiányában – szükségtelen.*

Az orvosi vizsgálat során az orvos, az ápoló és a kísérő rendőrtisztek vannak jelen. Az orvos elmondása szerint a rendőrök jelenlétére a biztonsági kockázat miatt van szükség. Amennyiben a fogvatartott az orvosi vizsgálat során rendőri bántalmazást panaszol, vagy az általa elmondottak nem támasztják alá sérüléseinek orvosi értékelését, az orvos beutalja őt egy külső kórház traumatológiai osztályára. A látogatáskor ügyeletben lévő orvos elmondása szerint rendőri intézkedésből eredő sérüléssel pályafutása alatt talán egyetlen alkalommal találkozott. A Fogda által a Fővárosi Főügyészség Büntetés-végrehajtási Törvényességi Felügyeleti és Jogvédelmi Osztályának küldött írásbeli tájékoztató levél szerint 2014. évben 221 olyan fogvatartottat fogadtak be, akiken külsérelmi nyom volt látható, de rendőri bántalmazást nem panaszoltak. Rendőri bántalmazásra 2014-ben 17 esetben panaszkodtak. Ezekben az esetekben a befogadást felfüggesztették mindaddig, amíg a fogvatartott jegyzőkönyvben rögzített meghallgatása és az orvosi látlelet felvétele megtörtént. Ezután a parancsnoki kivizsgálással kiegészített teljes iratanyagot minden esetben megküldték az ügyészségnek. A rendőri bántalmazások részletesebb ismertetését a bánásmódról szóló 2.10. pont tartalmazza.

*Az orvosi vizsgálatnál a kíséretet ellátó rendőrök jelenléte befolyásolhatja a rendőri alkalmazásban álló orvos szakmai döntését. A független orvosi döntés érdekében a vizsgálatot rendőr távollétében, vagy oly módon kell elvégezni, hogy a rendőri kíséret hallótávolságon kívül, az orvos kifejezett kérése esetén is csak látótávolságban legyen.*

*Erre a követelményre a CPT 1994-ben[6], 1999-ben[7], 2003-ban[8], 2009-ben[9] és 2013-ban[10] tett látogatásairól szóló jelentésekben minden alkalommal felhívta a figyelmet. Az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága Magyarországnak a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 40. cikke alapján készített jelentésére vonatkozó, 2010. november 16-án tett észrevételeiben egyrészt kifogásolta a rendőri bántalmazások okozta sérülések tekintetében a független orvosi vizsgálat hiányát, másrészt és a rendőrség tagjainak jelenlétét az orvosi vizsgálat során.[11]*

Az őrszemélyzet egyik tagjának elmondása szerint a Fogdán nem tudnak ügyelni arra, hogy ne ugyanaz a személy kísérje a fogvatartottat orvoshoz, mint aki elfogta vagy előállította, mert kevés a járőr.

*A fogvatartott külkórházba kísérését azonban nem végezheti ugyanaz a rendőr, aki őt előállította.[12] Az ezzel ellentétes gyakorlat sérti a fogvatartott Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdésében biztosított testi és lelki egészséghez fűződő jogát.*

Az orvosi vizsgálat időtartama több fogvatartott nyilatkozata szerint néhány (2-3) perc volt.

*Az orvosi vizsgálatnak valamennyi, a kitöltésre kerülő orvosi véleményben szereplő kérdésfeltevésre, és minden ott szereplő fizikális vizsgálatra ki kell terjednie, az ehhez szükséges időtartamban.*

A fogvatartott által választott orvosi vizsgálathoz történő hozzáférés a Fogdában nem lehetséges.

*Az Eütv. 8.§-a alapján a betegnek joga van (…) a választott orvos egyetértésével az* ellátását végző orvos megválasztásához (…). *A rendőri alkalmazásban álló orvos által történő független vizsgálat elvégzésén kívül – a CPT 1994. és 1999. évi[13] látogatásáról készült jelentésben foglaltak alapján – biztosítani kell azt is, hogy a fogvatartottat egy általa választott orvos is megvizsgálja, a fogvatartott költségén. A CPT 2005-ben, 2009-ben és 2013-ban tett látogatásairól szóló jelentések ismételten hangsúlyozták a független orvos által történő vizsgálat követelményét.[14] A választott orvos által történő vizsgálat lehetőségének, illetve választhatóságának hiánya közvetlenül veszélyezteti a fogvatartottak Alaptörvény II. cikkében biztosított emberi méltósághoz, és az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdésében biztosított testi és lelki egészséghez fűződő jogát.*

A befogadásra váró fogvatartottak között – a vele folytatott interjú során kapott információ alapján – írástudatlan személy is volt. Az írástudatlan személynek az orvosi vizsgálat során sem az orvos, sem az ápolónő nem magyarázta el, hogy milyen tartalmú nyilatkozatot ír alá. A fogvatartott beszámolója szerint ő azért írta alá a nyilatkozatot, mert bár írástudatlan, de a nevét le tudja írni.

*Az Eütv. 13. §-ának (1) bekezdése szerint a beteg jogosult a számára egyéniesített formában megadott teljes körű tájékoztatásra.*

---

[6] Report to the Hungarian Government on the visit to Hungary carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 1 to 14 December 1994 48. pont

[7] Report to the Hungarian Government on the visit to Hungary carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 5 to 16 December 1999 23. pont

[8] Report to the Hungarian Government on the visit to Hungary carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 30 May to 4 June 2003 23. pont

[9] Report to the Hungarian Government on the visit to Hungary carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 24 March to 2 April 2009 15. pont

[10] Report to the Hungarian Government on the visit to Hungary carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 3 to 12 April 2013 19. pont

[11] Human Rights Committee - Consideration of reports submitted by States parties under article 40 of the Covenant 14. pont http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/co/CCPR-C-HUN-CO-5.doc Letöltés ideje: 2016.01.05.

[12] Ez a követelmény a CPT 2013-ban tett látogatásáról szóló jelentésben megfogalmazásra került: Report to the Hungarian Government on the visit to Hungary carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 3 to 12 April 2013 19. pont

[13] Report to the Hungarian Government on the visit to Hungary carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 1 to 14 December 1994 47. és 48. pont, Report to the Hungarian Government on the visit to Hungary carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 5 to 16 December 1999 24. pont

[14] Report to the Hungarian Government on the visit to Hungary carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 30 March to 8 April 2005 19.és 24. pont, Report to the Hungarian Government on the visit to Hungary carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 24 March to 2 April 2009 15. és 25. pont, Report to the Hungarian Government on the visit to Hungary carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 3 to 12 April 2013 25. pont

*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. A fogvatartott számára érthető módon történő, teljes körű tájékoztatásának elmaradása az Alaptörvény II. cikkében biztosított emberi méltósághoz fűződő joggal összefüggő visszásságot okoz.*

Az orvosi vizsgálat eredményét tartalmazó orvosi vélemény a fogvatartott befogadásra vonatkozó többi irata között, oly módon tárolják és kezelik, hogy ahhoz a személyzet tagjai korlátozás nélkül, bármikor hozzáférnek.

*Az 56/2014. (XII.5.) BM rendelet 15. §-ának (4) bekezdése alapján a fogvatartottra vonatkozó egészségügyi dokumentációval kapcsolatos iratbetekintésre és másolat kiadására az egészségügyi és a hozzájuk kapcsolódó személyes adatok kezeléséről és védelméről szóló törvény rendelkezéseit kell alkalmazni. Az Eütv. 24. §-ának (2) bekezdése alapján az egészségügyi dokumentációval az egészségügyi szolgáltató, az abban szereplő adattal a beteg rendelkezik. Ugyanezen szakasz (8) bekezdése szerint a beteg egészségügyi ellátásának befejezését követően csak a beteg által adott teljes bizonyító erővel rendelkező magánokiratban felhatalmazott személy jogosult az egészségügyi dokumentációba való betekintésre, és arról másolat készítésére.*

*A CPT 3. Általános Jelentésének[15] 50. pontja szerint az orvosi titoktartás a börtönökben ugyanúgy érvényes, mint a társadalomban. A páciensek kartotékainak az őrzése az orvos feladata.*

*A CPT a 2003-ban[16] tett látogatása alkalmával készített jelentésében felhívta a figyelmet arra, hogy a fogvatartottak egészségügyi adatait szigorúan bizalmas módon kell kezelni.*

*A fogvatartottak egészségügyi adatainak a fogvatartott többi iratával együtt történő kezelése, és a személyzet részére hozzáférhetővé tétele jogszabálysértő, ezért az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdésében megfogalmazott jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság érvényesülésével, és az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdésében foglalt személyes adatok védelméhez fűződő joggal összefüggésben visszásságot okoz.*

Az egészségügyi dokumentumok átvizsgálása során a látogató csoport észlelte, hogy az egyik, magas vérnyomás és cukorbetegségben szenvedő fogvatartottnak a fizikális vizsgálata keretében történt vérnyomásmérés kiugróan magas értéket (192/115) rögzített. A fogvatartott cukorbetegség és magas vérnyomás kezelésére is kapott gyógyszert. A látogató csoport ottléte alatt a személyzet által közölt, a tolmácstól származó, vélt információ szerint az illető külföldi állampolgár fogvatartottat hazájában halálra ítélték, és Magyarországról valószínűleg kiutasítják. A fogvatartott emiatt volt ideges, és rossz lelkiállapotban.

Az ápolónő minden nap jár a fogdaszinten, ő osztja ki a gyógyszereket. Orvosi vizit hetente 2 alkalommal van az orvosi rendelőben, amelyre előzetesen írásban lehet jelentkezni. Abban az esetben, ha a fogvatartott rosszul van, az orvos meglátogatja a zárkában, vagy az őrszemélyzet fogvatartottat soron kívül átkíséri az orvosi szobába. Ha a rosszullét enyhébb (pl. fejfájás), akkor az ügyeletes ápolónő adja ki a fogvatartottnak a szükséges gyógyszert.

Amennyiben a fogdában tartózkodás ideje alatt a fogvatartott bántalmazásra panaszkodik, vagy az általa elmondottak nincsenek összhangban sérüléseinek orvosi értékelésével, akkor beutalják őt a traumatológiára, ahol egy független orvos megvizsgálja. Fiatalkorú személy esetében a szülőt azonnal értesítik, azonban az orvosi vizsgálat során a szülő (törvényes képviselő) nincs jelen. Az orvos tájékoztatása szerint a Fogda földszintjén található biztonsági elkülönítő zárkát nem használják. Öngyilkosság az elmúlt néhány évben nem történt, önsértés azonban néhány alkalommal előfordult.

### 2.6.2 Aradi utcai Fogda

Az Aradi utcai Fogdában orvos nem teljesít szolgálatot. A fogvatartottak orvosi vizsgálatát a Gyorskocsi utcai Fogda orvosai végzik. A befogadáskor készülő orvosi vélemény gyakorlatilag megegyezik a Gyorskocsi utcai Fogdában használt nyomtatvánnyal.

---

[15] CPT/Inf (93) 12

[16] Report to the Hungarian Government on the visit to Hungary carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 30 May to 4 June 2003 24. pont

Az egyik, korábban pszichiátriai osztályon is kezelt, rendszeresen gyógyszereket szedő fogvatartott az interjú során úgy nyilatkozott, hogy az orvosi vizsgálat 15-20 percig tartott. Az orvos megkérdezte tőle a gyógyszerei nevét, és a fogvatartott megadta a saját orvosa elérhetőségét is, aki a vele történt kapcsolatfelvétel során megerősítette, hogy az általa megjelölt gyógyszereket (Rivotril, Xanax, Frontin) szednie kell. A fogvatartott a Fogdán megkapja a gyógyszereit.

Az orvosi vizsgálat során itt is, minden esetben, két rendőr is jelen van.

*Az orvosi vizsgálatnál a rendőri jelenlét befolyásolhatja a rendőrség alkalmazásában álló orvos szakmai döntését. A független orvosi döntés érdekében az orvosi vizsgálatot vagy a rendőr távollétében, vagy oly módon kell elvégezni, hogy a rendőri kíséret hallótávolságon kívül, az orvos kifejezett kérése esetén is csak látótávolságban legyen. Ezt a követelményt – amint már szó volt róla – a CPT az 1994-ben*[17]*, 1999-ben*[18]*, 2003-ban*[19]*, 2009-ben*[20] *és 2013-ban*[21] *tett látogatásairól szóló jelentésében nyomatékosan hangsúlyozta. Az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága Magyarországnak a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 40. cikke alapján készített Jelentése kapcsán, a 2010. november 16-án tett észrevételei között is kifogásolta a rendőri bántalmazások okozta sérülések tekintetében a független orvosi vizsgálat hiányát és a hatóság jelenlétét az orvosi vizsgálat során.*[22] A Fogda parancsnokának tájékoztatása szerint, ha a fogvatartott befogadásakor bántalmazásra panaszkodik, a szolgálatban lévő parancsnok gondoskodik arról, hogy a fogvatartottat ne ugyanaz a két rendőr kísérje a kórházba, akik őt a Fogdába előállították. Ilyenkor a parancsnok az előállítást végző rendőri szervtől kéri, hogy a kíséréshez biztosítsanak másik két rendőrt. Ez gyakran időigényes folyamat, mert előfordul, hogy távolabbi, Pest megyei településről küldik az új rendőröket. *A látogató csoport a fogvatartottak külső kórházba kísérése kapcsán az Aradi utcai Fogdában visszásságot nem észlelt.* Ezzel szemben a fogvatartott orvos választási lehetősége itt sem biztosított.

*Már utaltam arra, hogy az Eütv. 8. §-a alapján a betegnek joga van (…) a választott orvos egyetértésével az* ellátását végző orvos megválasztásához (…). *A rendőri alkalmazásban álló orvos által történő független vizsgálat elvégzésén kívül – a CPT 1994. és 1999. évi*[23] *látogatásáról készült jelentésben szerint – biztosítani kell azt is, hogy a fogvatartottat az ő költségén egy általa választott orvos is megvizsgálja. A CPT 2005-ben, 2009-ben és 2013-ban tett látogatásairól szóló jelentések ismételten hangsúlyozták a független orvos által történő vizsgálat követelményét.*[24] *A választott orvos által történő vizsgálat lehetőségének hiánya a fogvatartottaknak az Alaptörvény II. cikkében biztosított emberi méltósághoz fűződő jogával, és az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdésében biztosított testi és lelki egészséghez fűződő jogával összefüggő visszásságot valósít meg.*

Az orvosi vizsgálat eredményét tartalmazó orvosi véleményt a fogvatartott befogadásra vonatkozó többi irata között, oly módon helyezik el, illetve kezelik, hogy ahhoz a személyzet valamennyi tagja akadálytalanul hozzáférhet.

---

17 Report to the Hungarian Government on the visit to Hungary carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 1 to 14 December 1994 48. pont

18 Report to the Hungarian Government on the visit to Hungary carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 5 to 16 December 1999 23. pont

19 Report to the Hungarian Government on the visit to Hungary carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 30 May to 4 June 2003 23. pont

20 Report to the Hungarian Government on the visit to Hungary carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 24 March to 2 April 2009 15. pont

21 Report to the Hungarian Government on the visit to Hungary carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 3 to 12 April 2013 19. pont

22Human Rights Committee - Consideration of reports submitted by States parties under article 40 of the Covenant 14. pont http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/co/CCPR-C-HUN-CO-5.doc Letöltés ideje: 2016.01.05.

23 Report to the Hungarian Government on the visit to Hungary carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 1 to 14 December 1994 47. és 48. pont, Report to the Hungarian Government on the visit to Hungary carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 5 to 16 December 1999 24. pont

24 Report to the Hungarian Government on the visit to Hungary carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 30 March to 8 April 2005 19.és 24. pont, Report to the Hungarian Government on the visit to Hungary carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 24 March to 2 April 2009 15. és 25. pont, Report to the Hungarian Government on the visit to Hungary carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 3 to 12 April 2013 25. pont

*Az 56/2014. (XII.5.) BM rendelet 15. §-ának (4) bekezdése alapján azonban a fogvatartottra vonatkozó egészségügyi dokumentációval kapcsolatos iratbetekintésre és másolat kiadására az egészségügyi és a hozzájuk kapcsolódó személyes adatok kezeléséről és védelméről szóló törvény rendelkezéseit kell alkalmazni. Az Eütv. 24. §-ának (2) bekezdése alapján az egészségügyi dokumentációval az egészségügyi szolgáltató, az abban szereplő adattal a beteg rendelkezik. Ugyanezen szakasz (8) bekezdése szerint a beteg egészségügyi ellátásának befejezését követően csak a beteg által adott teljes bizonyító erővel rendelkező magánokiratban felhatalmazott személy jogosult az egészségügyi dokumentációba való betekintésre, és arról másolat készítésére.*

*A CPT 3. Általános Jelentésének[25] 50. pontja szerint az orvosi titoktartás a börtönökben ugyanúgy érvényes, mint a társadalomban. A páciensek kartotékainak az őrzése az orvos feladata.*

*A CPT a 2003-ban[26] tett látogatása alkalmával készített jelentésében felhívta a figyelmet arra, hogy a fogvatartottak egészségügyi adatait szigorúan bizalmas módon kell kezelni.*

*A fogvatartottak egészségügyi adatainak nem elkülönítetten, a fogvatartott többi iratával együtt történő kezelése, és a személyzet részére hozzáférhetővé tétele jogszabálysértő, és az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdésében foglalt személyes adatok védelméhez fűződő joggal összefüggésben visszásságot valósít meg.*

A Fogdán van saját gyógyszerkészlet a leggyakrabban használt gyógyszerekből. Amennyiben valamelyik fogvatartottnak a gyógyszert a saját készletből nem tudják biztosítani, őt külső kórházba utalják, és a gyógyszert ott írják fel. A diagnosztizált pszichiátriai betegek többnyire a megfelelő gyógyszerekkel ellátva kerülnek a Fogdára. Alkohol- vagy drogelvonási probléma esetén – ha az a helyszínen kezelhető – gyógyszert adnak. Jellemzőek a szintetikus drogok korábbi használata miatt jelentkező elvonási tünetek. A gyógyszerek kiosztását az ápolók végzik. A rendszeresen szedett gyógyszerek kiadása esetén erről nincs külön igazoló papír, az eseti gyógyszerek fogvatartottnak történő átadása esetén az átvételt a fogvatartott aláírásával igazolja.

## 2.7 Befogadás

### 2.7.1 Gyorskocsi utcai Fogda

A látogatás alatt folyamatosan érkeztek a Fogdába a befogadásra váró fogvatartottak. A látogató csoport egyik tagja figyelemmel kísérte a befogadás folyamatát. A befogadás során a fogdaőr megkérdezi a fogvatartott személyi adatait, elkéri a személyi igazolványát. A zsebeket ki kell üríteni, a cipőfűzőt át kell adni. A fogvatartott által átadott tárgyakról jegyzőkönyv készül. A ruházat átvizsgálását a fogvatartottal azonos nemű személy végezi függöny takarásában. A fogvatartott nyilvántartási számot kap. A fogvatartott kezére a fogdaőr bilincset helyez, amelynek során ügyel arra, hogy a bilincs ne szorítsa a fogvatartott csuklóját.

A fogvatartott megkapja a tisztasági csomagját: ágyneműt, fogkefét, szappant, majd aláírja a nyilatkozatot, amely szerint a szóban és írásban kapott tájékoztatóból megismerte:

- az ellene folyó eljárásban a panaszjogát és a jogorvoslati lehetőségeit,
- az ellene folyó eljárásban a védelemhez való jogát,
- az ellene folyó eljárásban az iratokba való betekintési jogát,
- a kapcsolattartás formáit,
- a tolmácsoláshoz és a fordításhoz való jogait,
- a konzuli hatóságok értesítéséhez való jogait,
- a fogdában betartandó magatartási szabályokat, a fegyelmi felelősség és a fegyelmi eljárás rendjét,
- a biztonsági intézkedéseket, különösen az elektronikus megfigyelési rendszer alkalmazásának lehetőségét,
- a kártérítési felelősség rendjét,
- a fogva tartás kezdő és befejező időpontját,
- az egészségügyi ellátáshoz való jogát.

[25] CPT/Inf (93) 12

[26] Report to the Hungarian Government on the visit to Hungary carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 30 May to 4 June 2003 24. pont

A fogvatartottak részére az írásbeli tájékoztatót adnak az általuk értett nyelven, de a látogatás alkalmával történt befogadáskor szóbeli tájékoztatás nem hangzott el a nyilatkozatban felsorolt jogokról. Az egyik befogadásra várakozó fogvatartott, aki később szabálysértési őrizetbe került, elmondta, hogy írástudatlan, de nevét le tudja írni. A megvizsgált iratokból kiderült, hogy az írásbeli tájékoztató átvételére vonatkozó nyilatkozatot ő is aláírta.

*Az 56/2014. (XII.5.) BM rendelet 14. §-ának (1) bekezdése alapján a szabálysértési és közbiztonsági őrizetest a befogadáskor írásban, az általa értett nyelven egyszerűen, közérthető módon kell tájékoztatni*

*a) az anyanyelvhasználat jogáról,*
*b) az egészségügyi ellátáshoz való jogáról,*
*c) a kapcsolattartás formáiról,*
*d) a rendőrségi fogdában betartandó magatartási szabályokról, a fegyelmi felelősségről és a fegyelmi eljárás rendjéről,*
*e) a biztonsági intézkedésekről,*
*f) a kártérítési felelősség rendjéről.*

*A 14. § (3) bekezdése szerint a tájékoztatás megtörténtét és annak tudomásul vételét írásban kell rögzíteni. Ha a szabálysértési őrizetes írni, olvasni nem tud, a tájékoztatást szóban – két tanú jelenlétében kell elvégezni, és annak megtörténtét írásban kell rögzíteni.*

*A fogvatartott számára a – mintegy 10 nyomtatott oldalból álló – írásbeli tájékoztató átadásakor meg kell győződni arról, hogy a fogvatartott képes-e rá, hogy azt elolvassa és megértse. Ennek érdekében a fogvatartottat nyilatkoztatni kell arról, hogy tud-e olvasni. Abban az esetben, ha a fogvatartott nem tud olvasni, szóban, két tanú jelenlétében kell tájékoztatni őt a jogairól. Az olvasni nem tudó fogvatartott szóbeli tájékoztatásának elmulasztása jogszabálysértést, és az Alaptörvény XXIV. cikkének (1) bekezdésében biztosított tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot valósít meg.* Abban az esetben, ha a fogvatartott az orvosi vizsgálat során rendőri bántalmazásra panaszkodott, a megvizsgált iratok tanúsága szerint a befogadás során a fogvatartott írásban nyilatkozatot tett arról, hogy az orvosi véleményben rögzített sérülései mikor és hogyan keletkeztek. A rendőri bántalmazások részletesebb ismertetését a bánásmódról szóló 2.10. pont tartalmazza.

**2.7.2** Aradi utcai Fogda

Az Aradi utcai Fogdába a látogatás ideje alatt nem érkezett befogadandó fogvatartott. A fogvatartottak részére a befogadást követően átadandó, a fogvatartottak jogairól és kötelezettségeiről, valamint a fogvatartás szabályairól szóló tájékoztatók a magyar mellett 17 idegen nyelven rendelkezésre állnak.

## 2.8 Napirend

A napirend mindkét Fogdában a következő:

A fogvatartottakat reggel 6:00 órakor ébresztik, a tisztálkodás és a takarítás 6:30 óráig zajlik. Reggeli 8:30 órától van, ezt követi munkanapokon az orvosi vizsgálat, az igényekhez igazodóan. A napirend szerint a fogvatartottaknak reggel 6:30 és este 21:30 között lehet felügyelet mellett a szabad levegőn tartózkodni. Az ebéd kiosztása 12:15 órától kezdődik. A fogvatartott általi távbeszélő használat, hivatali munkaidőben történő látogatás írásos kérelem alapján, hétfőtől csütörtökig reggel 8:00 és délután 16:00 óra között, pénteken 8:00 óra és 13:30 óra között történik. Vacsora 17:00 órától, ezt követően tisztálkodás, zárkarendezés, takarítás 18:00 és 20:00 óra között. A takarodó este 22:00 órakor van. Az Aradi utcai Fogdában könyvespolc található, a fogvatartottak magyar- és külföldi írók néhány művéből válogathatnak olvasnivalót.

## 2.9 Kapcsolattartás

2.9.1 Gyorskocsi utcai Fogda

A Fogda vezetőjétől kapott tájékoztatás szerint a telefonon történő kapcsolattartás a 15/2015. (IV.30.) BRFK intézkedés rendelkezései alapján történik. A fogvatartott – biztonsági felügyelet mellett – ellenőrzés nélkül beszélgethet jogi képviselőjével, ellenőrzés mellett beszélhet

hazája diplomáciai, konzuli képviselőjével, és a fogvatartás alapjául szolgáló eljárást folytató szerv képviselője által meghatározott személyekkel. A telefonhasználatra a fogvatartott írásbeli kérelme alapján kerülhet sor, de a fogvatartott önálló hívást nem kezdeményezhet.

A fogvatartott által írt levelet, kérelmet a fogdaszintért felelős fogdaőr esténként összegyűjti és leadja a fogdaügyeletesnek. A fogdaügyeletes a leveleket minden munkanap reggelén átadja a fogdaparancsnoknak, aki még aznap intézkedik a továbbítása iránt.

A fogvatartott legfeljebb hetente két alkalommal kaphat csomagot. A csomagbeadást (beleértve a személyes ruhacserét) heti két alkalommal, szerdán 14:00 órától 17:00 óráig, vasárnap 8:00 órától 12:00 óráig kell végrehajtani. A csomag tartalmának hiánytalan átvételét a fogvatartott, átadását a fogdaszint parancsnok aláírásával igazolja.

Látogató fogadására az érdemi ellenőrzés végrehajtására kellő információval rendelkező, a fogvatartás alapját képező ügyben eljáró ügyintéző állandó jelenléte mellett kerülhet sor. Látogató fogadására a Fogdában erre a célra kijelölt helyiségben ritkán történik. Az ügyben eljáró ügyintézők ezt többnyire saját hivatali helyiségeikben foganatosítják.

Az „ügyvédi beszélő" munkanapokon, hivatali munkaidő alatt 8:00 – 16:00 óráig történik, indokolt esetben az ettől való eltérést a fogdaparancsnok engedélyezheti. Az ügyvédi beszélőre az erre kijelölt helyiségben, biztonsági felügyelet mellett, ellenőrzés és időkorlátozás nélkül kerül sor. A látogató csoport a kapcsolattartás rendjének biztosítása vonatkozásában a Gyorskocsi utcai Fogdában visszásságra utaló körülményt nem tapasztalt.

2.9.2 Aradi utcai Fogda

A Fogdában a telefonon történő kapcsolattartás, a levelezés, valamint a csomagfogadás rendjét a Készenléti Rendőrség parancsnokának a Készenléti Rendőrség által üzemeltetett rendőrségi fogda működéséről szóló 2/2015. (VIII.9.) KR Pk. intézkedés szabályozza.

A fogvatartottak a távbeszélő használata a Fogda földszinti folyosóján található, ellenőrzés végrehajtására technikailag alkalmas nyilvános készülékről, a fogvatartott előzetes írásbeli kérelme alapján, saját költségén, a Fogda napirendjét nem akadályozva, hivatali munkaidőben, biztonsági felügyelet mellett történik. A védővel való beszélgetés ellenőrzése tilos. A fogvatartott telefonhívást még a nem ellenőrizhető beszélgetések esetén sem kezdeményezhet. A nyilvános telefont a fogdaőri szolgálat tagjai sem hivatalos, sem magánbeszélgetésre nem vehetik igénybe.

A fogvatartott által írt, illetve a részére érkezett levelet legkésőbb a második munkanapon dokumentált módon továbbítani, illetve kézbesíteni kell. A levelezés biztonsági ellenőrzését a fogvatartás alapjául szolgáló eljárást folytató szerv képviselője végzi.

A fogvatartottak részére hetente egy csomagküldemény bevétele biztosított. A csomagbeadás szerdán 14:00 és 17:00 óra között, valamint vasárnap 9:00 és 12:00 óra között történhet. A fogvatartott részére hozott csomagküldemény tartalmát nyilvántartó lapon kell dokumentálni. További csomagbevétel rendkívüli csomagátvételnek minősül, amelyet a Készenléti Rendőrség Személy- és Objektumvédelmi Igazgatóság Őrzési Osztály vezetőjének címzett átiratban az eljárást folytató szerv osztályvezetője engedélyezhet.

Csomagban érkezett műszaki termékeket átvenni az őrzésbiztonságra figyelemmel, kizárólag a csomagot beadó személynek, vagy a fogvatartottnak a termék átvizsgálására adott előzetes írásos beleegyező nyilatkozatát követően szabad. A bevizsgálást a Készenléti Rendőrség Különleges Szolgálatok Igazgatósága Informatikai Osztályának állományából megbízott személy hajtja végre, heti rendszerességgel.

Nem minősül rendkívüli csomagátvételnek a befogadást követően a tisztasági csomag átvétele. Postai úton érkezett csomag felbontása, tartalmának ellenőrzése csak a fogvatartott jelenlétében történhet. A jogi képviselővel való kapcsolattartás keretében ügyvédi beszélőre az objektumba történő beléptetést követően, a Fogda napirendjének betartása mellett kerülhet sor hivatali munkaidőben, kivéve, ha a védővel való megbeszélés olyan eljárási cselekmény megtétele érdekében szükséges, amelynek elmulasztásához jogkövetkezmény fűződik. A beszélőt biztonsági felügyelet mellett, ellenőrzés nélkül kell megtartani.

A fogvatartott és hozzátartozója, valamint más személyek közötti kapcsolattartást (látogató fogadását) – ellenőrzés és felügyelet mellett – lehetőség szerint a fogvatartott ügyében eljáró hatóság hivatali helyiségében kell biztosítani, ettől eltérő esetben az ügyvédi beszélőhelyiség erre fenntartott részében kell a hozzátartozói beszélőt lebonyolítani.

## 2.10 Bánásmód

2.10.1 Gyorskocsi utcai Fogda

A Fogda által a Fővárosi Főügyészség Büntetés-végrehajtási Törvényességi Felügyeleti és Jogvédelmi Osztályának küldött írásbeli tájékoztató levele szerint 2013. évben kényszerítő eszközök alkalmazására öt esetben került sor fogvatartottakkal szemben. Az alkalmazott kényszerítő eszköz minden esetben bilincs volt, két esetben (további, ill. esetleges) önkárosító magatartás megakadályozása céljából, két esetben további rongálás, egy esetben őr elleni támadás megakadályozása érdekében. A parancsnoki kivizsgálás szerint a kényszerítő eszköz alkalmazása minden esetben jogszerű és szakszerű volt, és a szükséges ideig tartott. A kényszerítő eszköz alkalmazása során sérülés nem történt.

A fogdaőr által elmondottak szerint a kényszerítő eszközök használatát igyekeznek elkerülni, először szóbeli figyelmeztetést alkalmaznak. Ha ez nem elegendő, akkor a fokozatosság elve szerint eljárva használnak bilincset, gázspray-t, gumibotot. A drog hatása alatt álló személyeknél megvárják, amíg a szer hatása elmúlik. A kényszerítő eszköz alkalmazását minden esetben írásban jelentik a Fogda parancsnokának.

*A látogató csoport a kényszerítő eszközök Fogdában történő alkalmazása során visszásságra utaló körülményt nem észlelt.*

A befogadásra váró fogvatartottakkal folytatott interjúkból az derült ki, hogy a bánásmódra vonatkozó panaszok az előállítás során eljáró rendőri szerveket érintik. Az egyik befogadásra váró fogvatartottat – elmondása szerint – hajnali 3:30 órakor előállították, 8 óra hosszat egy széken ült, amíg délután 3 órakor kihallgatták. A következő éjszaka történő Fogdába kerüléséig nem evett, nem ivott, otthonában házkutatást tartottak. Az előállítóban megadta az édesanyja elérhetőségét, ennek ellenére csak a délután folyamán értesítették őt. Édesanyja ekkor már mindenhol kereste, mert látta a házkutatás nyomait. A kihallgatáskor nem volt ügyvédje. A kihallgatáson szembesítés is történt, a szembesítésben részt vevő másik félnek ügyvédje volt, emiatt a fogvatartott hátrányos helyzetben érezte magát.

*A Rendőrségi törvény 18. §-ának (1) bekezdése szerint a fogvatartott részére biztosítani kell azt a lehetőséget, hogy egy hozzátartozóját vagy mást értesítsen, feltéve, hogy ez nem veszélyezteti az intézkedés célját. Ha a fogvatartott nincs abban a helyzetben, hogy e jogával élhessen, az értesítési kötelezettség a rendőrséget terheli.*

*A CPT 1994. és 2005. évi látogatásairól készült jelentések szerint a rendőrsé által őrizetbe vett személy három alapvető jogát kell biztosítani a jogsértések elkerülése érdekében[27]:*

- *egy közeli hozzátartozó vagy egy választott harmadik személy értesítése a fogvatartás fennállásáról,*
- *a jogi képviselő értesítése,*
- *a választott orvos által történő megvizsgáláshoz fűződő jog.*

*A Be. 128. §-ának (1) bekezdése szerint az őrizetbe vétel elrendeléséről és a fogva tartás helyéről huszonnégy órán belül értesíteni kell a terhelt által megjelölt hozzátartozót, ennek hiányában a terhelt által megjelölt más személy is értesíthető. Az CPT 1999. évi látogatásáról készült jelentés ajánlásai szerint biztosítani kell a hozzátartozó vagy a harmadik személy késedelem nélkül történő értesítését, továbbá a jogi képviselőhöz történő hozzáférés lehetőségét hatékony módon, a fogvatartás első pillanatától kezdődően. A hozzátartozó értesítésének követelményét a CPT 2009. és 2013. évi látogatásairól készült jelentések ismételten hangsúlyozzák.[28]*

---

[27] Report to the Hungarian Government on the visit to Hungary carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 1 to 14 December 1994 40., 43., 44. és 45. pont, Report to the Hungarian Government on the visit to Hungary carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 30 March to 8 April 2005 21. pont

[28] Report to the Hungarian Government on the visit to Hungary carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 24 March to 2 April 2009 23. pont, Report to the

*A jogi képviselő jelenlétét a szabadságtól való megfosztás kezdetétől biztosítani kell.*[29] *A CPT 12. számú Általános Jelentésének 41. pontja hangsúlyozza, hogy a jogi képviselő a fogvatartottat a fogvatartása első pillanatától kezdve megilleti, figyelemmel arra, hogy a szabadságtól való megfosztást közvetlenül követő időszakban a legnagyobb a fizikai bántalmazás veszélye. A rossz bánásmód megelőzésének alapvető garanciája a jogi képviselőhöz történő hozzáférés. A nyomozás érdeke indokolhatja kivételes esetben, hogy a fogvatartott a saját választott jogi képviselőjével csak bizonyos idő elteltét követően találkozhasson, de ilyen esetekben is biztosítani kell egy másik, független jogi képviselő jelenlétét.*

*Az Emberi Jogi Európai Bíróság az A.T. v. Luxembourg*[30] *ügyben megállapította az Emberi Jogok Európai Egyezményének 6. cikk 1. és 3. bekezdése megsértését (tisztességes tárgyaláshoz való jog, ügyvéddel való kommunikáció), mert az európai elfogatóparancs alapján elfogott kérelmező rendőrségi kihallgatása során nem volt jelen jogi képviselő, és ezt a vonatkozó luxembourgi jogszabályok alapján nem is kellett biztosítani.*

*Az előállító rendőri szervek eljárása során a hozzátartozó értesítésének késedelme és a fogvatartottnak a jogi képviselő jelenlétének hiányában történt meghallgatása az Alaptörvény IV. cikkében biztosított szabadsághoz és a személyi biztonsághoz fűződő joggal összefüggő visszásságot valósít meg.*

A Fogda által készített jelentés tartalma szerint a fogvatartottak 19 alkalommal panaszoltak a fogdai befogadást megelőző rendőri bántalmazást, vagy éltek rendőri intézkedés ellen panasszal. A panaszok rendőrök által elkövetett ütlegelésre, rugdosásra, megtaposásra, fájdalmas bilincselésre, arccal az aszfaltra nyomásra, az ujj hátracsavarására, bottal ütésre, víznek fejre öntésére, a vesébe térdelésre, ököllel megütésre vonatkoztak. Két esetben olyan panasz volt, hogy más bűncselekmény vagy bűncselekmények beismerésének kikényszerítése érdekében történt az ütlegelés. A panaszok többségében a parancsnoki kivizsgálás és az ügyészség határozata nem állt a Fogda rendelkezésére, vagy a parancsnoki kivizsgálás azt állapította meg, hogy „a rendőri intézkedés és a kényszerítő eszközök alkalmazása jogszerű és arányos volt".

A látogatást megelőzően néhány nappal az egyik fogvatartott által tett írásbeli panasz szerint az őt előállító rendőr két esetben mellkason rúgta.

*A fogdai befogadást megelőzően eljáró rendőri szervek által elkövetett bántalmazások az Alaptörvény III. cikkében tilalmazott embertelen, megalázó bánásmód tilalmával összefüggő visszásságot valósítanak meg.*

A Fogda feletti szinten elhelyezkedő, a BRFK Gazdaságvédelmi Főosztály, Korrupciós Bűnözés Elleni Osztályán megközelítőleg 25 irodahelyiség található. A Főosztály munkatársainak száma megközelítőleg 160 fő. Az irodákban többnyire akkor történik kihallgatás, ha általuk történt előállítás a tettenérés helyéről. A kihallgatáskor a bilincset általában leveszik, kivéve azt az esetet, ha támadástól vagy szökéstől lehet tartani. Az őrizetbe vett személyek a kirendelt ügyvéd megérkezéséig ezen az osztályon várakoznak, vagy erre az időre befogadják őket a Fogdára. A látogató csoport tagjai véletlenszerűen kiválasztottak egy-egy irodát, és az ott található berendezési tárgyakat, a fiókok és a szekrények tartalmát megvizsgálták.

*Az irodahelyiségek megtekintése során a látogató csoport tagjai alapvető joggal összefüggő visszásságra utaló körülményeket nem észleltek.*

2.10.2. Aradi utcai Fogda

A 2014-ben és 2015-ben az Aradi utcai Fogdában fogvatartottal szemben jogsértő magatartás miatt kényszerítő eszközt nem alkalmaztak.

2014-ben a Fogdára történő befogadás előtt a fogvatartottak 5 esetben terjesztettek elő panaszt rendőri bántalmazás miatt, 4 esetben a Pest Megyei Rendőr-főkapitányság, 1 esetben pedig a Budapesti Rendőr-főkapitányság állományába tartozó személyekkel szemben. 2015-ben a Fogdára történő befogadás előtt a fogvatartottak 7 esetben éltek panasszal rendőri bántalmazás miatt, 6 esetben a Pest Megyei Rendőr-főkapitányság, 1 esetben pedig a Szegedi Fegyház és Börtön állományába tartozó személyekkel szemben.

---

Hungarian Government on the visit to Hungary carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 3 to 12 April 2013 22. pont

[29] Report to the Hungarian Government on the visit to Hungary carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 3 to 12 April 2013 23. pont

[30] Affaire A.T. c. Luxembourg (Requête no 30460/13) Arrêt Strasbourg 9 avril 2015

Az egyes ügyek iratanyagát a Fővárosi Főügyészség Büntetés-végrehajtási Törvényességi Felügyeleti és Jogvédelmi Osztályára, valamint az illetékes nyomozó ügyészségekre megküldték.

Az Aradi utcai Fogdában a látogató csoport tagjai több fogvatartottal készítettek interjút. Az egyik, kis értékű bolti lopáson tetten ért, és őrizetbe vett fogvatartott úgy nyilatkozott, hogy a Fogdán „rendesen" bánnak vele. Az őrizetbe vételekor történt rendőrségi kihallgatáson nem volt jelen védő, a jogairól tájékoztatták. Az élettársát értesítették, és arról kapott papírt, hogy „a tárgyaláson lesz jelen védő". Az igazolványait és az értékeit elvették, erről jegyzéket kapott. A Fogdába történt befogadást követően kapott vizet inni és két párizsis szendvicset. A zárkában nincs WC, amikor a mellékhelyiségbe kell mennie, kopognia kell és kiengedik az őrök. Ágyneműt kapott. Dohányt és cigaretta-készítéséhez szükséges papírt kérésre kapott a személyzettől.

*Az előállítást követően a jogi képviselő jelenlétének hiányában történt kihallgatás az Alaptörvény IV. cikkében biztosított szabadsághoz és a személyi biztonsághoz fűződő joggal, az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében rögzített tisztességes eljáráshoz való joggal, valamint az Alaptörvény XXVIII. cikk (3) bekezdésében írt védelemhez való joggal összefüggő visszásságot valósít meg.*

Egy másik fogvatartott beszámolója szerint az előállításánál a rendőrök ráléptek a nyakára és így fényképezték magukat, eltörték a szemüvegét. A személyi igazolványát és a lakcímkártyáját nem kapta vissza.

A külföldi állampolgár fogvatartott a vele készült interjú során elmondta, hogy a magyar-horvát határnál álló vonaton pihent, amikor – nem tudja, hogy miért – őrizetbe vették. Az általa rendőrnek vélt személyek megütötték az arcán, hátratekerték a kezét, a földre szorították. A rendőrautóban megbilincselték, majd a szemére sötét szalagot tettek. Jelezte, hogy ez félelmet kelt benne, de a bántalmazást ezt követően is folytatták. Az általa rendőrnek gondolt emberek maszkot és fekete uniformist viseltek. Budapestre hozták, a rendőrségen történt kihallgatása során jelen volt tolmács és ügyvéd is. Elmondása szerint orvos látta, és megvizsgálta a szívét, hátát. Az orvosi vizsgálatkor vele azonos nemű rendőr jelen volt. A korábbi fogvatartási helyeken nem gyakorolhatta a vallását vagy félt, hogy emiatt megkülönböztetés éri. A felesége külföldön maradt, aki sokáig nem tudott az ő hollétéről, az utolsó közös tartózkodási helyük szerinti nagykövetségen tudta meg, hogy őrizetbe vették. A felesége aggódott érte, ezért – 10 nappal az OPCAT vizsgálatot megelőzően – meglátogatta. A fogvatartott a feleségével a látogatás alkalmával összesen egy órát tölthetett együtt.

*A fogdai befogadást megelőzően eljáró – vélhetően – rendőri szervek által elkövetett testi és lelki fájdalomokozás azért, hogy a fogvatartottól értesüléseket vagy vallomást kapjanak, vagy hogy olyan cselekmény miatt büntessék, amelynek elkövetésével őt gyanúsítják, az Alaptörvény III. cikkében tilalmazott embertelen, megalázó bánásmóddal összefüggő visszásságot valósít meg.*

## 3. Összefoglalás

A látogatás során megállapításra került, hogy a CPT jelentéseiben több alkalommal megfogalmazott, visszásság megállapítására okot adó körülmények nem kerültek orvoslásra sem a Gyorskocsi, sem az Aradi utcai Fogdában.

A Gyorskocsi utcai Fogda zárkáiban a jogszabályban előírt mozgástér nem biztosított a fogvatartottak részére. Az Aradi utcai Fogda zárkái balesetveszélyesek a rögzített berendezési tárgyak miatt. A megfelelő megvilágításáról, a villanyégők pótlásáról a napi tevékenység végzése érdekében mindkét Fogdán gondoskodni kell. A zuhanyzó- és WC helyiségek állapota leromlott, kosz és penész található sok helyen.

A fogvatartottak részére szükséges gyógyszer miatt szükségtelen a fogvatartottat hazakísérni vagy külkórházba vinni, a jogszabály által adott keretek és lehetőségek között megoldható, hogy a Fogda orvosa felírja a fogvatartottnak a gyógyszert.

Az egészségügyi ellátás keretében a független orvosi vizsgálat követelménye nem teljesül. Az orvosi vizsgálat elvégzése során a hallótávolságon belüli rendőri jelenlét minden esetben kifogásolható, a rendőr hallótávolságon kívül is csak az orvos kifejezett kérése esetén lehet jelen.

A fogvatartottak egészségügyi adatait tartalmazó iratokat nem lehet a személyzet részére hozzáférhetővé tenni, azokat az adatkezelésre vonatkozó jogszabályi előírásokkal összhangban kell kezelni. A CPT 3. Általános Jelentésének 50. pontja szerint az orvosi titoktartásnak a börtönökben is érvényesülnie kell. A személyes adatokhoz fűződő joggal összefüggő visszásság orvoslása érdekében a nemzeti megelőző mechanizmus bejelentéssel fordul a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatósághoz.

A nemzeti megelőző mechanizmus a fogvatartás körülményeit a személyi szabadságtól megfosztás első pillanatától kezdve vizsgálja. A fogvatartottak elmondása alapján az előállítás során mind a jogi képviselő jelenlétének hiánya, mind a fogvatartott hozzátartozójának az előírt időben történő értesítése nem valósul meg. A jogi szabályozás hiányában a büntető eljárás alatt még nem álló, a rendőrség előállított fogvatartott személy számára a jogi képviselet és a hozzátartozó értesítése nem biztosított. E visszásság orvoslása érdekében a vonatkozó jogszabályi rendelkezések módosítása szükséges.

## 4. Ajánlások, kezdeményezések, javaslatok

I. A látogatás megállapításaival összefüggésben az Ajbt. 31.§ (1) és 32.§ (1) bekezdése alapján a nemzeti megelőző mechanizmus felkéri

*az országos rendőr-főkapitányt*, hogy

1. intézkedjen annak érdekében, hogy az a nemzeti megelőző mechanizmus az Ajbt. 39/B §-ában előírt feladatának teljesítése során valamennyi rendőrségi létesítménybe késedelem nélkül bejusson.

*a Belügyminisztériumot, mint a Gyorskocsi utcai Fogda fenntartóját*, hogy

2. gondoskodjon a Fogda, különösen a sétaudvar teljes felújításáról és emberi tartózkodás céljára alkalmassá tételéről, valamint a Fogda oly módon történő átalakításáról, hogy a jogszabályban előírt mozgástér minden fogvatartott számára biztosított legyen.

*a Belügyminisztériumot, mint a Gyorskocsi utcai Fogda fenntartóját és a BRFK vezetőjét*,

3. kérjen tájékoztatást arról, hogy elegendő idő áll-e rendelkezésre az orvosi vizsgálatok elvégzésére;
4. tegyék lehetővé, hogy a fogvatartottak orvosi ellátását végző orvos a fogvatartott egészségi állapota miatt feltétlenül szükséges gyógyszert felírja;
5. biztosítsák, hogy az orvosi vizsgálaton a rendőri jelenlét hallótávolságon kívül legyen;
6. törekedjenek arra, hogy a fogvatartottaknak a külső orvosi vizsgálatra történő kísérését ne ugyanaz a rendőr végezze, aki a fogvatartottat előállította;
7. biztosítsák, hogy az orvosi vizsgálat valamennyi, az orvosi véleményben szereplő kérdésfeltevésre és szükséges fizikális vizsgálatra kiterjedjen;
8. igyekezzenek biztosítani a fogvatartott részére a választott orvos általi vizsgálat lehetőségét, a fogvatartott saját költségén;
9. gondoskodjanak róla, hogy a fogvatartott teljes körű tájékoztatása számára érthető módon az orvosi vizsgálatra vonatkozóan megtörténjen;
10. gondoskodjanak arról, hogy az egészségügyi adatok kezelése a jogszabályoknak megfelelően történjen.

*a BRFK vezetőjét*,

11. hogy a Fogda minden helyiségében gondoskodjon a megfelelő mesterséges megvilágításról a villanyégők biztosítása útján;
12. gondoskodjon arról, hogy a hazájában állítólagosan halálra ítélt külföldi fogvatartott tényleges helyzetére vonatkozóan tájékoztatást kapjon;
13. gondoskodjon arról, hogy a fogvatartottak tájékoztatása a befogadáskor oly módon történjen meg, hogy a tájékoztatást megértsék. Ha a fogvatartott nem tud olvasni, részére a tájékoztatást szóban, két tanú jelenlétében kell megadni.

A nemzeti megelőző mechanizmus felkéri

*a Belügyminisztériumot, mint az Aradi utcai Fogda fenntartóját és a Készenléti Rendőrség vezetőjét*,

14. tegyék lehetővé, hogy a fogvatartottak orvosi ellátását végző orvos a fogvatartott egészségi állapota miatt feltétlenül szükséges gyógyszert felírja;
15. biztosítsák, hogy az orvosi vizsgálaton a rendőri jelenlét hallótávolságon kívül legyen;
16. igyekezzenek biztosítani a fogvatartott részére a választott orvos általi vizsgálat lehetőségét, a fogvatartott saját költségén;
17. gondoskodjanak arról, hogy az egészségügyi adatok kezelése a jogszabályoknak megfelelően történjen.

*a Készenléti Rendőrség vezetőjét*,

18. hogy a Fogda minden helyiségében gondoskodjon a megfelelő mesterséges megvilágításról a villanyégők biztosítása útján;
19. hogy az őrszemélyzet tartózkodására szolgáló ablak nélküli helyiség e funkcióra történő használatát szüntesse meg.

II. A látogatás megállapításaival összefüggésben az Ajbt. 36.§-a alapján a nemzeti megelőző mechanizmus bejelentést tesz a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság részére annak érdekében, hogy a fogvatartottak egészségi állapotára vonatkozó, az Info tv. 3. §-ának 3. pontja szerint különlegesnek minősülő adatok kezelésének jogszerűségét a jogalap és az adatbiztonság követelményének teljesülése tekintetében a Gyorskocsi utcai Fogdán és az Aradi utcai Fogdán vizsgálja meg.

III. A látogatás megállapításaival összefüggésben az Ajbt.37.§ alapján a nemzeti megelőző mechanizmus felkéri

*a belügyminisztert*, hogy

20. a rendőrségről szóló 1994. évi XXXVIII. törvény 18.§-ának (1) bekezdését az alábbiak szerint módosítsa: „A fogvatartott részére biztosítani kell azt a lehetőséget, hogy egy hozzátartozóját vagy más személyt *haladéktalanul* értesítsen, feltéve, hogy ez nem veszélyezteti az intézkedés célját. Ha a fogvatartott nincs abban a helyzetben, hogy e jogával élhessen, az értesítési kötelezettség a rendőrséget terheli. Ha a fogvatartott fiatalkorú vagy gondnokság alá helyezett, haladéktalanul értesíteni kell törvényes képviselőjét vagy gondnokát.”;
21. a rendőrségről szóló 1994. évi XXXVIII. törvény 18.§-át az alábbi (6) bekezdéssel egészítse ki: „A fogvatartott részére a befogadást követően haladéktalanul biztosítani kell azt a lehetőséget, hogy jogi képviselőjét értesítse. Ha a fogvatartott nem kíván jogi képviselőt megbízni, részére kirendelés útján kell a jogi képviseletet biztosítani.”

*az igazságügyi minisztert*, hogy

22. a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény 128. §-ának (1) bekezdését az alábbiak szerint módosítsa: „Az őrizetbe vétel elrendeléséről és a fogva tartás helyéről *haladéktalanul* értesíteni kell a terhelt által megjelölt hozzátartozót, ennek hiányában a terhelt által megjelölt más személy is értesíthető.”
23. a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény 179.§-ának (3) bekezdését az alábbiak szerint módosítsa: A gyanúsítottat figyelmeztetni kell arra, hogy védőt választhat, illetőleg védő kirendelését kérheti. Ha az eljárásban védő részvétele kötelező, a gyanúsított figyelmét arra is fel kell hívni, hogy ha nem hatalmaz meg védőt, az ügyész, illetve a nyomozó hatóság rendel ki védőt. Ha a gyanúsított kijelenti, hogy nem kíván védőt megbízni, az ügyész, illetve a nyomozó hatóság nyomban védőt rendel ki.

Budapest, 2016. július

Székely László sk.



Zárka a Gyorskocsi utcai Fogdában



Zárka az Aradi utcai Fogdában



Zuhanyzó a Gyorskocsi utcai Fogdában



Zuhanyzó az Aradi utcai Fogdában



Csillár a rendőrtisztek pihenőjében



Lámpabúra az Aradi utcai Fogdában



A sétálóudvar a Gyorskocsi utcai Fogdában



Ablak az Aradi utca Fogdában



Ütésnyomok az előállító helyiségben



Cigarettacsikkek a zárkában