

■

Közlekedési projekt

■

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának
közlekedési projektjét 2009-ben
a Magyar Autóklub,
a Magyar Biztosítók Szövetsége és az
Országos Rendőr-főkapitányság
támogatta.

Szerzők

DR. BÁCSKAI KRISZTINA (8.2. fejezet)
DR. BASSOLA ESZTER (6. fejezet)
DR. KUSSINSZKY ANIKÓ (8.1. fejezet)
DR. LÁPOSSY ATTILA (2., 4. fejezet)
DR. HAJAS BARNABÁS (3. fejezet)
DR. HALÁSZ ZSOLT (1., 2., 7., 9. fejezet)
DR. PAJCSICSNÉ DR. CSÓRÉ ERIKA (5. fejezet)
DR. SOMOSI GYÖRGY (7.9., 7.10.)
DR. TÓTH LÁSZLÓ (7.7., 7.8. fejezet)

PROF. DR. SZABÓ MÁTÉ (Előszó)

Szerkesztette

DR. HALÁSZ ZSOLT – LUX ÁGNES

Kézirat lezárva: 2010. február 26.

ISSN 2060 7350

ISBN 978 963 88313 5 4

Kiadó: Országgyűlési Biztos Hivatala
1051 Budapest, Nádor utca 22.
Telefon: 475-7100, Fax: 269-1615
Internet: www.obh.hu
Felelős kiadó: PROF. DR. SZABÓ MÁTÉ

Tartalom

| | |
|---|----|
| Előszó | 5 |
| Köszönetnyilvánítás | 8 |
| 1. Műhelybeszélgetések | 9 |
| 2. Projektézisek | 12 |
| 3. Jármű- és okmányigazgatás | 18 |
| 3.1. A közösségi gépjárművek forgalomba helyezési eljárásának vizsgálatai | 18 |
| 3.2. Mopedautó | 19 |
| 4. Zéró tolerancia és objektív felelősség alapjogi szempontból. A közlekedésbiztonsági szankciórendszer működésével kapcsolatos ombudsmani vizsgálatok | 28 |
| 4.1. Az ittas járművezetéssel szemben alkalmazott ún. zéró tolerancián alapuló intézkedések szabályozása és gyakorlata | 28 |
| 4.2. Az üzemben tartókkal szemben alkalmazott ún. objektív felelősség, valamint a közlekedési szabályszegések miatti közigazgatási bírságolás szabályozása | 35 |
| 4.3. A közlekedési szabályszegések miatt indult közigazgatási eljárások, a rendőrség közigazgatási bírságolással összefüggő gyakorlatának átfogó vizsgálata | 41 |
| 4.4. További kapcsolódó ügyek, vizsgálatok | 48 |
| 5. A közlekedés rendőri ellenőrzése | 51 |
| 5.1. A helyszíni bírságolás nyomtatványáról | 51 |
| 5.2. Gyorshajtás felvételeinek megtekinthetősége – külföldiek kontra belföldiek | 54 |
| 6. Az országgyűlési biztosok parkolási témájú jelentései | 60 |
| 7. Községi közlekedés és utasjogok | 72 |
| 7.1. A BKV Zrt. jegyellenőrzési, pótdíjazási és követeléskezelési gyakorlata | 72 |
| 7.2. Miskolc, Debrecen, Szeged, Győr és Pécs közösségi közlekedési közszolgáltatóinak jegyellenőrzési és pótdíjazási gyakorlata | 75 |
| 7.3. Az állami alkalmazottak utazási utalványaival összefüggő problémák | 75 |
| 7.4. A MÁV-START Zrt. jegyellenőrzési és pótdíjazási gyakorlata | 76 |
| 7.5. A tömegközlekedési bérlet utólagos bemutatásának szankciós jellegű költsége | 77 |

| | | |
|-------|--|-----|
| 7.6. | A budapesti forgalomcsillapítási modellkísérlet (múdugó) | 78 |
| 7.7. | Hosszú távú állva utazás problémái a helyközi autóbusz- közlekedésben | 79 |
| 7.8. | Iskolabusz üzemeltetésnek gyakorlata és feltételei | 79 |
| 7.9. | Közlekedésbiztonság – téli gumi használata | 80 |
| 7.10. | A gyalogosközlekedés biztonsága | 81 |
| 7.11. | A budapesti szmogriadó szabályozása és gyakorlata | 82 |
| 8. | Egyenlő esélyű hozzáférés a közösségi közlekedésben | 85 |
| 8.1. | Az átfogó vizsgálat megállapításai | 87 |
| 8.2. | A metrók akadálymentesítése a siketek és nagyothallók számára | 97 |
| 9. | Gépjármű-biztosítási ügyek | 103 |

Előszó

Közlekedek, tehát vagyok: a közlekedők jogai

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosaként 2009-ben az egyéni és a tömegközlekedés alapjogi problémáival foglalkozó projektet indítottam munkatársaimmal, mert úgy véljük, hogy ma Magyarországon és a világon a gazdaság, a jog és a kultúra számára egyre fontosabbak a globális társadalom mobilitási jelenségei.

Lételemünk lett a helyváltoztatás, a közlekedés. A globalizáció révén a személyek, az áruk, a szellemi javak és a szolgáltatások forgalma jelentősen felgyorsult. A globalizáció társadalmi hatásainak és folyamatainak elemzői már egyfajta mobilitási kényszerről értekeznek, ami szinte kötelező mind az elit, mind a tömeg számára. Másként és másként, de mindenütt a mozgás a főszabály. (ZYG MUNT BAUMAN, a Lengyelországban született világpolgár szociológus szerint az elit „odafent” mind munkavállalásában, mind fogyasztásában – a luxus repülőjáratok és a különleges gépkocsik használatával – mutat globális mobilitást, míg „odalent” az otthoni nyomorból és elnyomásból szabadulni kívánó globális tömegek milliói mezítláb, embercsempészekkel, lélekvesztőkön igyekeznek a jobb helyzet, az ígéret földje vagy legalább a megélhetés felé. És mozog mindenki más is, aki e két véglet között van.) A társadalom sosem áll meg. Reggel munkába, iskolába, délután haza, este szórakozni, moziba, étterembe: közlekedünk, egyénileg avagy tömegközlekedéssel, megyünk nyaralni, utazunk, munkát keresünk, menekülünk egymás elől, magunktól, folyton folyvást mozgásban vagyunk.

Hová jutottunk az ókor és a középkor letelepedett népeinek röghöz kötöttségétől! Akkoriban a földművelők vagy kézművesek alig léptek ki a falu határain, és ha egyáltalán, akkor csak egy-egy zarándoklat erejéig vagy keresztes és egyéb hadjárat résztvevőjeként. Akik rendszeresen utaztak, azok a kereskedők, a hajósok voltak. Az ókori-középkori társadalom statikus volt, főszabályként lelki és e világi üdvét helyben kereste, az elmozdulás kivételes jelenség volt. DA VINCI repülő gépének, gőzzel hajtott szekerének saját kora számára „fantasztikus” látomása is akkor valósulhatott meg, amikor használatukra széles körű igény alakult ki a modern társadalomban. A történelem mindig csak olyan kérdéseket tesz fel, amelyeket adott időszakban értelmesen meg tud válaszolni. Amit éppen nem, de megfogalmazódik, azt technikai-társadalmi utópiaként ragadja, viszi magával, mint magot a folyam, mígnem egyszer az éghajlat megváltozik, és az utazó magból gyönyörű pálma nő. Máshol, más korban...

Ezzel szemben a közlekedés modern tér- és időutópiái – amelyeknek nép-

szerű formái az űrben játszódó tudományos-fantasztikus filmek, például „A csillagok háborúja” – már a dinamikus, a teret meghódító globális és világ-mindenségi keretet adják a szemléletmód számára. A jövő előrevetíti árnyékát. Ma a globalizáció ehhez tesz fel újfajta kérdéseket. Vajon a közlekedés a modern társadalmak relatíve önálló alrendszere-e? És a globális társadalomban vajon a közlekedés a globalitás alkotóelemévé vált? Megannyi rágnivaló a posztmodern „rizikótársadalom”(ULRICH BECK) elmélete számára!

És mi köze mindehhez az ombudsmannak? Egyre nő a megtehető távolság, mind több időt fordítunk a közlekedésre, és rendkívüli mértékben növekedett a hatékonyság a modern közlekedés technológiai rendszerei révén. A szabad mozgáshoz való jog ezeknek a rendszereknek és infrastruktúráknak a keretei között valósul meg. A közlekedés egyszerre tömegcselekvés és társadalmi rendszer, amelyben a részvétel mégis egyéni döntések kérdése: jegyet váltunk, felszállunk „valamire”, és együtt utazunk számunkra ismeretlen embertársaink tömegével. Viszonyrendszerünket, jogainkat és kötelességeinket gazdasági, technológiai, pénzügyi magatartási szabályok írják körül.

Ám hogy ne álljon itt elvontan a jog és a kötelesség kategóriája: a közlekedés jogviszonyai mindannyiunk számára, minden nap átélhető jelenségekben, szabályokban, magatartásformákban öltenek testet. Ilyenek a mi vizsgálati témáink a mai magyar társadalom egyéni és tömegközlekedése kapcsán:

- Egyéni és tömegközlekedés egymáshoz való viszonya: esélyegyenlőségük.
- Parkolás, pótdíjazás, kerékbilincs, behajtási engedélyek.
- Autópálya-használat, az összes előnyével és buktatójával és persze díjával, büntetéseivel. Objektív felelősség.
- Zéró tolerancia.
- Gépjármű-nyilvántartás és adóztatás.
- Balesetmegelőzés és rendőrségi eljárások.
- Az ellenőrök, a közlekedési vállalat biztonsági embereinek viselkedése.
- A biztosítási igények érvényesítése.
- Sztrájk idején az utasok megfelelő tájékoztatása.

Mindez egyenként és a többivel együtt összességében azt is jelenti, hogy a közlekedésben, a mozgás állapotában, a technológiai környezetben, a sajátos tömegcselekvésben az utasok egy közös, de ugyanakkor átmeneti „életvilág”(JÜRGEN HABERMAS) részesei, ahol a jognak vigyázni kell a szabadságukra és a biztonságukra – e nagy alapjogi kérdéskör és annak napi realitásokra lebomló összetevői tehát nem kerülhetik el az ombudsman figyelmét sem!

A közlekedés tér- és idővonatkozásai egyidősek az emberi társadalommal. Egyre nő a távolság, nő az idő mennyisége, de eszelős mértékben növekedett a hatékonyság a modern közlekedés technológiai rendszerei révén. A szabad mozgáshoz való jog ezeknek a technológiai rendszereknek és infrastruktúráknak a keretei között realizálódik. A közlekedés, egyszerre tömegcselekvés

és társadalmi rendszer. A részvétel a közlekedésben a posztmodern társadalmakban egyéni döntések kérdése: jegyet váltunk, felszállunk „valamire”, és együtt utazunk számunkra ismeretlen embertársaink tömegével. Viszonyrendszerünket gazdasági, technológiai, pénzügyi magatartási szabályok írják körül. A jogok és kötelességek a közlekedésben egy nagy társadalmi alrendszer alkotmányát jelentik, melynek azonban csak időről időre válunk a polgáraivá. Nem permanens jogviszonyok ezek a közlekedők számára, hanem olyan szerepek és keretek, amelyekbe napról napra ki és beszállunk. A közlekedési jogrendszer és jogviszonyai tehát olyan mobil társadalmi viszonyrendszer keretei, amelyekbe napról napra lépnek ki és be az emberek milliárdjai globálisan és milliói Magyarországon. A közlekedés a mindennapi élet egyik alapja, kerete, hisz oly sok időt töltünk el benne, hogy ottani élményeink meghatározhatják szemléletmódunkat. Gondoljunk például azokra az elemzésekre, amelyek a gépkocsi-vásárlás és a gépkocsi-használat tipológiájával írnak le társadalmi-kulturális mintákat, magát a társadalmat – mint azt HANKISS ELEMÉR próbálta meg a posztkommunista magyar társadalom kapcsán néhány éve.

DINO BUZZATTI, a kitérő olasz prózaíró számtalan novellában vetette fel ezt a kérdést: a fiatal feleség autóvá változva őrzi meg egy ideig férje szerelmét, az ördögi gépjármű durva agresszív figurát farag az egyébként szerény emberből, addig előzünk, amíg élünk stb.

A jogok és kötelességek a közlekedésben nem állandó jogviszonyok. Közösségek születnek órákra, napokra, hetekre, hónapokra és halnak el az „együtt közlekedés” befejeztével. Mégis, ezek a viszonyok napról napra, emberek milliárdjai számára határozzák meg a szabad mozgás és a mozgás szabadsága, egy alapjoggal való élés kereteit.

A közlekedésben, a mobilitásban a jogérvényesülés alkalmi jellege az a sajátosság, amely a társadalmi-politikai gondolkodásban a közlekedés vizsgálatát háttérbe szorítja például az oktatás, avagy az iskolaügy relatív változatlanságával szemben. Az ombudsmannak mégis, vagy talán éppen ezért kell felvállalnia ennek a – mindennapjainkat meghatározó – változó jogi környezetnek a vizsgálatát!

A közlekedésnek nem csupán joga, de sajátos etikája is van. A sofőrök durva kommunikációja, a dudálás és bekiabálás, az autósok és a gyalogosok, az autósok és a kerékpárosok állandó konfliktusa, a tömegközlekedésben az idősök, a gyermekek, a fogyatékosokkal élők megkímélése, ezek nem csupán és nem egyedül a közlekedési jog, hanem a közlekedési etika kérdései is. Az ombudsmannak természetesen az előbbivel, a joggal van dolga, ám az összefüggés látszik: a közlekedésnek egyszerre jogi és etikai alapértéke a mobilitás, a biztonság, a méltóság, a felelősség. Reményeink szerint az országgyűlési biztos hivatalának közlekedéssel, annak egyéni és tömegformáival foglalkozó projektje ilyen általánosabb jogi és etikai kérdések megválaszolásához is ad majd érveket – vagy legalább hozzájárul ahhoz, hogy megfogalmazódjanak a kor válaszra váró újabb kérdései.

Köszönetnyilvánítás

Az elmúlt években egyre nagyobb számban indítottunk a közlekedés legkülönbözőbb aspektusait (például a közlekedés hatósági felügyelete, gépjármű-adóztatás, közlekedési közszolgáltatók jegyellenőrzési gyakorlata) érintő vizsgálatokat, részben az állampolgárok panaszai alapján, részben pedig hivatalból. Indokoltnak tartottuk ezért, hogy ezen vizsgálatainkat egységes mederbe terelve a témakört átfogó elemzésnek vessük alá.

Vizsgálataink során nem nélkülözhattuk az érintett hatóságok, így különösen a Közlekedési Hírközlési és Energiaügyi Minisztérium, a Pénzügyminisztérium, a Rendőrség, a Nemzeti Közlekedési Hatóság és a Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala, valamint közösségi közlekedési közszolgáltatók: a MÁV-START Zrt., a Volán Egyesülés és a Volán-társaságok, a Budapesti Közlekedési Zrt., a DKV Debreceni Közlekedési Zrt., a Miskolc Városi Közlekedési Zrt., a Szegedi Közlekedési Társaság, a Pécsi Közlekedési Zrt. a parkolás-üzemeltető társaságok, a Vision Zero Magyar Országos Közlekedésbiztonsági Egyesület, a Közlekedéstudományi Egyesület, valamint a Közlekedési Bírák Egyesülete együttműködését.

Külön köszönet illeti a Magyar Biztosítók Szövetségét, a Magyar Autóklubot, valamint az Országos Rendőr-főkapitányságot a projekt megvalósításához nyújtott anyagi támogatásáért.

Köszönöm valamennyi munkatársamnak is, hogy segítségükkel országgyűlési biztostként a közlekedésben részt vevők jogainak érvényesülése érdekében vizsgálataimat eredményesen lefolytathattam!

PROF. DR. SZABÓ MÁTÉ
*az állampolgári jogok
országgyűlési biztosa*

1. Műhelybeszélgetések

A projekt keretében 2009-ben két műhelybeszélgetést szerveztünk, amelyek a projekt két nagy – természetesen adódó témaköréhez, az egyéni, illetve a közösségi közlekedéshez kapcsolódtak. Mindkét műhelybeszélgetés helyszíne az Országgyűlési Biztos Hivatalának díszterme volt.

Az első, 2009. június 4-én tartott műhelybeszélgetés a gépjárművel való közlekedés és az állami igazgatási, nyilvántartási és ellenőrzési tevékenység témakörét járta körül. A műhelybeszélgetés keretében az első vitaindító előadás az ombudsmani gyakorlatban a zéró toleranciával, az objektív felelősséggel, a közlekedési védőeszközökkel, valamint a rendőrségi eljárások igazgatási hiányosságaival, hibáival kapcsolatban feltárt visszasságokat összegezte (DR. LÁPOSSY ATTILA – DR. SOMOSI GYÖRGY, OBH), amelyet követően ÓBERLING JÓZSEF r. ezredes (ORFK Közlekedésrendészeti Főosztály) mutatta be a balesetmegelőzés rendőrségi eszközeit a szabályozás és a gyakorlat tükrében. A műhelybeszélgetés második blokkjában DR. HALÁSZ ZSOLT (OBH) mutatta be a parkolás, az autópálya-használat, a biztonság, valamint a gépjármű-adóztatás területeit érintő, az igazgatási hiányosságokra, hibákra visszavezethető ombudsmani megállapításokat. HORVÁTH ZSOLT CSABA a Nemzeti Közlekedési Hatóság elnöke az NKH feladatait és tapasztalatait összegezte az autópálya-használat során felmerülő pótdíjazási és az ahhoz kapcsolódó bizonyítási, panaszkezelési ügyekben. DR. SZALAY LÁSZLÓ, a Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala hatósági elnökhelyettese előadásában a gépjármű-nyilvántartás gyakorlati problémáit elemezte, előadásából egyértelművé váltak mindazok problémák, amelyek a nyilvántartás közhiteles jellegének hiányából adódnak. DR. TRUNKÓ BARNABÁS, a MABISZ főtárgyalója a biztosítási igények érvényesítése és érvényesíthetősége kérdését elemezte, kitérve a biztosítási rendszer működése előtt álló kihívásokra. DR. KISS ZSÓFIA a Pénzügyminisztérium jogi referense a járműigazgatás és a gépjárművek adóztatásának összefüggéseit vizsgálta előadásában.

A részt vevő szervezetek a műhelybeszélgetést követően közös felhívást fogalmaztak meg a magyar közlekedési jog újragondolására, a 21. század közlekedési körülményeknek megfelelő jogalkotói tevékenység ösztönzésére. A 21. század közlekedésében ugyanis sürgető követelmény lett a jogalkotás megújulása, hogy javuljon a közlekedésben részt vevők jogkövetési készsége, hajlandósága. Ehhez az ombudsmani kezdeményezés szerint szükséges, hogy a közlekedési jog áttekinthető, világos, életszerű, tanulható legyen, tehát elkerülhetetlen a megújítása. Az igazgatási eljárások drágák, időigényesek

és bonyolultak, miközben a polgárokra több költség és elvárás már nem terhelhető. A kialakult helyzet, a szabályozás ellentmondásos, kusza, időnként zagyva csomagja immár nem ösztönzi a gépjárművel közlekedőket a jogkövető magatartásra. Világos – európai összefüggésben kialakított – szabályozásra, áttekinthető, egyszerű és olcsóbb eljárások kialakítására van szükség, hogy növekedjék a közlekedők felelősségtudata, mind több polgár meggyőződése legyen a közlekedési normák önkéntes betartása, javuljon a közlekedésbiztonság.

Mindezek fényében az aláírók az alábbi felhívást intézték a Magyar Köztársaság jogalkotó szerveihez.

A Magyar Köztársaság jogalkotó szervei a 21. század és az európai uniós tagság követelményeinek megfelelően tekintsek át a közlekedésszabályozás teljes rendszerét a polgárbarát, biztonságos és felelős magatartást ösztönző normarendszer továbbfejlesztésének érdekében. Újítsák meg koncepciójában és részleteiben a több mint harminc éves, többször módosított KRESZ szabályait, a közlekedési nyilvántartás és ellenőrzés rendszerét az állampolgárok és a közlekedésben részt vevő szervezetek érdekében. Az aláíró szervezetek készek tapasztalataikat és szakértelmüket a jogszabály-előkészítés és jogalkotás rendelkezésére bocsátani.

A Felhíváshoz csatlakozott: DR. BENCZE JÓZSEF országos rendőrfőkapitány, DR. NAGY JÁNOS, a Vám- és Pénzügyőrség országos parancsnoka, a Gépjármű Márkakereskedők Országos Szövetsége, a Közlekedési Bírák Egyesülete, a Közlekedéstudományi Egyesület, a Magyar Autóklub, a Magyar Biztosítók Szövetsége, a Magyar Gépjárműkereskedők Országos Egyesülete, a Magyar Közúti Fuvarozók Egyesülete.

A második – 2009. november 23-án tartott műhelybeszélgetés a közösségi közlekedés területén vizsgálta az alapvető jogok érvényesülését.

A műhelybeszélgetés első előadójaként DR. HALÁSZ ZSOLT (OBH) összefoglalta a közösségi közlekedés témakörét érintő ombudsmani vizsgálatok (jegyellenőrzés, pótdíjazás, utazási körülmények és feltételek) legfontosabb tapasztalatait, amelyet követően DR. KERÉKES EDIT, az Észak-alföldi Regionális Államigazgatási Hivatal hivatalvezetője tartott vitaindító előadást a pótdíj jogi jellegéről és szabályozásának dilemmáiról. A vitaindítóra DR. VILLÁNYI IMRE, az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium főosztályvezetője, DR. SZIEBERT GYÖRGY, a BKV Zrt. jogi igazgatója, DR. KOZÁK TAMÁS, a MÁV-START Zrt. vezérigazgatója reflektált hozzászólásában.

A műhelybeszélgetés második blokkjában DR. KUSSINSZKY ANIKÓ (OBH) mutatta be a fogyatékosággal élők utazási körülményeit, lehetőségeit érintő ombudsmani vizsgálatok megállapításait, amelyet követően DR. CSEPI LAJOS közlekedési szakállamtitkár (KHEM) tartott előadást a közösségi közlekedés akadálymentesítésének módjairól, lehetőségeiről és a megvalósítási eszközeiről, DR. SZIEBERT GYÖRGY, a BKV Zrt. jogi igazgatója pedig a szolgáltató szemszögéből mutatta be az utazási körülményeket, a járművek állapotát, a

jegy nélkül utazás, illetve a rongálás elleni jogszerű fellépés lehetőségeit. Az előadásokhoz kapcsolódóan hozzászólásban fejtette ki véleményét DR. TÖRÖK ZOLTÁN r.ezredes, főosztályvezető (ORFK Közrendvédelmi Főosztály), DR. KOZÁK TAMÁS vezérigazgató (MÁV-START Zrt.) és SASLICS ELEMÉR vezérigazgató (Volán Egyesülés). A műhelybeszélgetés végén NAGY ATTILA a DKV Zrt. vezérigazgatója esettanulmány jelleggel mutatta be a közszolgáltatási feladatok más szolgáltatótól történő átvételének nehézségeit és pozitívumait.

2. Projekttezisek

A közlekedés alapjogi kérdéseivel foglalkozó tematikus alapjogi projekt több alkotmányos jogot érintő önálló program. A közlekedéshez mint összetett tárgykörhöz kapcsolódó alapjogi dilemmák komplex vizsgálata az ombudsman klaszszikus jogvédő szerepvállalását jeleníti meg az állam hatósági beavatkozásaival szemben. Az egyes szabadságjogok védelme mellett azonban a közlekedéssel összefüggő feladatok ellátása, biztosítása jelentős állami és önkormányzati szerepvállalást is feltételez, ami nélkülözhetetlenné teszi a szolgáltató jellegű állami tevékenység alapjogi aspektusú vizsgálatát is.

Alkotmányunk 54. §-a a legalapvetőbb jogként deklarálja az élethez és az emberi méltósághoz való jogot. Ezen alapvető jogok lényegüket tekintve korlátozhatatlanok. A modern alkotmányok, illetve alkotmánybírósi gyakorlat az emberi méltósághoz való jogot különféle aspektusaival nevezik meg: például a személyiség szabad kibontakoztatásához való jogként, az önrendelkezés szabadságához való jogként, *általános cselekvési szabadságként*, avagy a magánszférához való jogként. Az emberi méltósághoz való jog vagy másképpen fogalmazva az általános személyiségi jog „anyajog”, azaz olyan szubszidiárius alapjog, amelyet mind az Alkotmánybíróság, mind a bíróságok minden esetben felhívhatnak az egyén autonómiájának védelmére, ha az adott tényállásra a konkrét, nevesített alapjogok egyike sem alkalmazható (8/1990. (IV. 23.) AB határozat).

A közlekedési alapjogi projekt elvi kiindulópontja és a szerteágazó vizsgálatokat összekötő eleme a közlekedéshez való jog értelmezése, tartalmának és korlátainak meghatározása. A közlekedés szabadsága az alkotmánybírósi gyakorlat nyomán szorosan összefügg az emberi méltósághoz való jogból következő önrendelkezési joggal, a közlekedés szabadsága ugyanis e jog, valamint a mozgásszabadság egymásra vonatkoztatott értelmezéséből származtatható, önálló létjogosultságot nyert alapjog. A mozgásszabadság tartalma ugyanakkor a közlekedés szabadságán kívül még számos egyéb részelemet felölel, a közlekedés folyamatában pedig más alapjogok is érintetté, veszélyeztetetté válhatnak.

Az általános személyiségi jognak egyik alapvető elemét képezi az önrendelkezés szabadsága, az önrendelkezéshez való jog, amely – mint az összes ún. különös személyiségi jog – elsősorban az egyén autonómiáját, döntési szabadságát védi. Ebből az önrendelkezési szabadságból következik a helyváltoztatás szabadsága, amely másképp megfogalmazva a közlekedés szabadságát is jelenti.

Az Alkotmány 58. § (1) bekezdése szerint mindenkit, aki törvényesen tartózkodik Magyarország területén – törvényben meghatározott esetek kivételével – megillet a szabad mozgás és a tartózkodási hely szabad megválasztásának joga, beleértve a lakóhely vagy az ország elhagyásához való jogot is.

A szabad mozgáshoz való jog a helyváltoztatáshoz való jog szabadságát jelenti (60/1993. (XI. 29.) AB határozat). Az 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. A szabad mozgáshoz való jog, vagyis a közlekedés szabadsága – szemben az emberi méltósággal – törvényben meghatározott esetekben korlátozható.

A közlekedésben különböző formákban lehet részt venni, elég csak e téren az egyéni (például gépjármű, kerékpár), illetve a közösségi közlekedésre gondolni.

A közlekedésben való részvétel során az érintett alapvető jogok tekintetében döntően nem az a kérdés merül fel, hogy az Alkotmány 58. §-ában deklarált szabad mozgáshoz való jog érvényesül-e, hanem az, hogy a mozgás, a közlekedés során más alapvető jogok (így például az emberi méltósághoz való jog, a jogállamiság és az abból fakadó jogbiztonság követelménye vagy a tisztességes eljáráshoz való jog) miként érvényesülnek. A közlekedés különböző módjai tekintetében e kérdés más-más területeket érint.

A közlekedési alapjogi projekt célja, hogy az országgyűlési biztos rendelkezésére álló valamennyi eszköz szükség szerinti alkalmazásával elősegítse a jól működő, hozzáférhető és biztonságos közlekedés megvalósulását. Valamennyi eddig indított alapjogi projekt vezérfonala az állampolgári jogtudatosítás és az aktív közvélemény-formálás, ezért a közlekedéshez való jog esetében is meghatározó az állampolgárok tájékoztatása arról, hogy mihez van joguk, kihez, milyen szervekhez fordulhatnak, honnan kell tájékoztatást kapniuk, és milyen közszolgáltatásokra jogosultak.

A közlekedéshez való jog számos jogilag releváns életvisztonnyal összefüggésbe hozható. Az életviszonyok gazdagságára tekintettel – részben az ombudsman hatásköri korlátaiból, részben a beérkezett panaszok típusaiból, jellegéből következően – a projekt vizsgálódási területei szükségszerűen néhány sarkalatos tárgykör áttekintésére szorítkoznak. A két alapvető vizsgálati irányt az egyéni közlekedés, valamint a közszolgáltatáson alapuló tömegközlekedés alkotja, emellett meghatározhatók olyan problémák is, amelyek mindkét területet érintik (így például a közlekedésbiztonság, állami támogatások, vagy éppen a biztosítás).

A projekt egyéni – különösen a gépjárművel való – közlekedést vizsgáló tevékenysége elsősorban a közlekedéshez való jognak az egyéni döntési szabadsággal összefüggő szabadságjogi jellegét emeli ki. Az e tárgykörben folytatott vizsgálatok ennek megfelelően főként az állami igazgatási jellegű, hatósági beavatkozásának jellemzőit kívánják feltárni, különös tekintettel arra,

hogy a hatósági eljárások megfelelnek-e az egyes alkotmányos feltételeknek, így a jogállamiság és a jogbiztonság követelményének.

A hatósági tevékenység e tekintetben igen tág területet fog át: az állami igazgatási, nyilvántartási, ellenőrzési tevékenysége során felmerülhetnek és fel is merülnek olyan hiányosságok, problémák, amelyek a gépjárművel való közlekedés valamennyi részterületét (például forgalomba helyezés, biztosítás, adózás, rendőrségi eljárások, díjfizetés ellenében történő úthasználat) érintik, áthatják, és az ott felmerülő, olykor apró hiányosságnak tűnő problémák egyes ügyekben, ügycsoportokban komoly visszasságot eredményezhetnek.

Mint minden más esetben, az *alapjogok korlátozásának* alkotmányosságát e téren is az ún. szükségességi-arányossági teszt alkalmazásával vizsgálhatjuk meg. Ennek a tesztnek négy lényegi eleme van: az államnak meg kell jelölnie a korlátozás *legitim célját*, az eszköznek a legitim cél elérésére *alkalmasnak*, a korlátozásnak *szükségesnek* és *arányosnak* kell lennie. Az állam csak abban az esetben korlátozhat alapjogokat, ha valamely legitim cél védelme más módon nem érhető el (szükséges), és ha az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban van egymással (arányos). Az állam ugyanis a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni.

Bár az emberi méltósághoz való jog lényegét tekintve nem korlátozható, az abból fakadó önrendelkezési jog (benne például a „járművezetéshez való jog”) nem korlátozhatatlan. A jogalkotó – alapvetően a közúti közlekedés valamennyi résztvevője életének, biztonságának védelme érdekében – meghatározza azokat a szabályokat, amelyek a közúti közlekedésben részt vevőkre vonatkoznak. Így a gépjárművet vezető személytől megkívánja, hogy vezetésre alkalmas állapotban legyen, az előírt vezetői engedéllyel rendelkezzen, a közúti közlekedés rendjére vonatkozó előírásokat betartsa. A jogalkotó a közlekedés rendjét szabályozó előírásokat különböző – igazgatási, szabálysértési, büntető – szankciók kilátásba helyezésével is elősegíteni kívánja (3/1998. (II. 11.) AB határozat).

Minden korlátozással szemben azonban az egyik legáltalánosabb követelmény a jogbiztonság érvényesülése. Az Alkotmánybíróság már működése első éveiben elvi élel állapította meg, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára (9/1992. (I. 30.) AB határozat). 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 (56/1991. (XI. 8.) AB határozat). 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 arra is felhívta a figyelmet, hogy alkotmányos jogállamban az államnak nincs és nem lehet korlátlan büntető hatalma, mert maga a közhatalom sem korlátlan. Az alkotmányos alapjogok és alkotmányos védelmet élvező szabadságok miatt a közhatalom csak alkotmányos felhatalmazással és alkotmányos indokkal avatkozhat be az egyén jogaiba és szabadságába (11/1992. (III. 5.) AB határozat).

A hatósági eljárásokkal szembeni alapvető alkotmányossági követelmény az eljárás tisztességes volta. Az alanyi jogok érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek, megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban ugyanis a jogbiztonság szenved sérelmet (75/1995. XI. 21. AB határozat). A tisztességes eljáráshoz való jog az Alkotmányban explicit módon ugyan nem nevesített, de az 57. § (1) bekezdésében foglalt független és pártatlan bírósághoz való jog, illetve a 2. § (1) bekezdéséből eredő eljárási garanciák védelmének egymásra vonatkoztatásából tartalmilag levezetett alkotmányos alapjog (315/E/2003 AB határozat). A tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni. A tisztességes eljáráshoz való jog abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye (6/1998. (III. 11.) AB határozat, 14/2004. (V. 7.) AB határozat).

A projekt másik vizsgálati tartománya, a lakosságot alapvetően érintő közlekedési közszolgáltatások biztosításának és hozzáférhetőségének, valamint megfelelő minőségének áttekintése. A közösségi közlekedés területén is felmerül azonban az alkotmányos feltételek, így a jogállamiság és az ebből eredő jogbiztonság követelményének való megfelelés, azzal az eltéréssel, hogy itt e probléma a közszolgáltatást nyújtó (tömegközlekedési szolgáltatást biztosító) szervek, szervezetek eljárásával, tevékenységével összefüggésben vizsgálendő.

A közösségi közlekedés területén – szemben az egyéni közlekedéssel – alapvetően nem a hatósági eljárásokkal, hanem a közösségi közlekedési közszolgáltatók tevékenységével összefüggésben merülhet fel egyes alapvető jogok sérelme.

A jogbiztonság és az abból fakadó normavilágosság követelménye alapvetően 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. Nyilvánvaló, hogy e követelményeknek nemcsak az állammal és a jogszabályokkal szemben kell érvényesülniük, hanem értelmezhetőek akként is, hogy a közösségi közlekedési közszolgáltatók egyértelmű és az utasok által megismerhető általános szerződési feltételekkel rendelkezzenek, és ha jogszabály előírja, ezen szerződési feltételeik alkalmazására szerezzék be a megfelelő állami hatóság jóváhagyását.

A tisztességes eljáráshoz való jog a gyakorlatban elsősorban a közigazgatási hatóságok eljárása során nyer értelmet, azonban az ügyfelekkel, szerződéses partnerekkel, utasokkal kapcsolatos eljárásai, szolgáltatásnyújtása, a szolgáltatás ellenértéke megfizetésének ellenőrzése során a közszolgáltatást végző szervektől is elvárható.

A határidők a jogilag szabályozott eljárások olyan elemei, amelyek általában az eljárások, ezen belül különösen egyes eljárási cselekmények lefolytatása, illetőleg bizonyos jogosultságok gyakorlása vagy kötelezettségek teljesítése ésszerű időn belül való befejezését írják elő; megakadályozzák az eljárások parttalanná válását, ugyanakkor biztosítják – többek között – az alapjogok gyakorlásának lehetőségét (23/2005. (VI. 17.) AB határozat). A közszolgáltatást végző szervek szolgáltatásaival összefüggésben nyilvánvalóan nem határozhatók meg olyan eljárási határidők, mint amelyeket a közigazgatási szervek eljárása során lehet alkalmazni. A közszolgáltatást végző szervek szolgáltatásaival összefüggésben a határidők e szolgáltatási szerződésből fakadó követelések érvényesítése során lesznek különösen jelentősek a követelések elévülése tekintetében. Indokolt arra rámutatni, hogy az elévült követelések érvényesítése (az ezzel való rendszeres fenyegetés) sérti a tisztességes eljárás-hoz való jogot.

Az Alkotmánybíróság értelmezésében jogbizonytalanságot teremt, ha a közigazgatási szerv az állampolgárokat túlbuzgóságból vagy a jogszabály hibás értelmezésből eredő indokolatlan zaklatásnak teszi ki (49/1995. (VI. 30.) AB határozat). Ugyanilyen jogbizonytalanságot eredményezhet a közszolgáltatást nyújtó szerv, ha tevékenysége során ügyfeleit, utasait túlbuzgóságból vagy valamely jogszabály hibás értelmezéséből eredően indokolatlan zaklatásnak teszi ki.

Az Alkotmánybíróság 54/2000. (XII. 18.) AB határozatában rámutatott, hogy intézkedésük alkalmával a hatóság tagjai nyilvánosan, az állam képviselőiként lépnek fel. A hatóság tagjainak intézkedési jogosultságát egyenruhájuk vagy igazolványuk igazolja. Az egyenruhát viselő hivatásos és szerződéses állomány tagjai azonban tevékenységüket nem arctalan tömegként, hanem közhatalom gyakorlására felruházott tisztviselőként végzik, akiknek egyedi azonosíthatósága alapozza meg esetleges személyes felelősségre vonásuk lehetőségét. Az intézkedés alá vont állampolgárnak jogos érdeke az, hogy a hatósági fellépés teljes időtartama alatt tisztában legyen a vele szemben intézkedő személyazonosságával, egyediségével. Az állampolgár panaszhoz, jogorvoslathoz való joga ugyanis csak így garantálható. Nem lehet kétséges, hogy a közszolgáltatást végző közlekedési társaság képviselőjében eljáró utazási jogosultságot ellenőrző és adott esetben pótdíjazási eljárást kezdeményező munkatársai szintén nem lehetnek „arctalan tömeg”, hanem a közlekedési társaság képviselői, akiktől a hatósági személyekhez hasonlóan elvárható, hogy eljárásuk során magukat azonosítsák, illetve azonosításukat lehetővé tegyék. A közlekedési társaság képviselőjében eljáró személyek azonosítha-

tóságának követelménye alapjogi szempontból a tisztességes eljáráshoz való jogból következik, de egyúttal fokmérője a szolgáltatás ügyfél-/utasbarát voltának.

Az Alkotmánybíróság 23/1990. (X. 31.) AB határozata szerint a magyar államnak az élethez és az emberi méltósághoz való jog tekintetében is elsőrendű kötelessége, hogy ezeket tiszteletben tartsa és védelmezze. Az emberi élet és az emberi méltóság elválaszthatatlan egységet alkot és minden mást megelőző legnagyobb érték. Az élet és az emberi méltóság tiszteletben tartása azonban nemcsak az állam, hanem valamennyi állampolgár kötelezettsége is. Az állam kötelezettsége annyiban több e tekintetben az állampolgárokénál, hogy e kötelezettséget nemcsak magának kell betartania, hanem az állampolgárokkal is be kell tartatnia.

Az emberi méltósághoz való jog fogalmát értelmezve az Alkotmánybíróság a 64/1991. (XII. 17.) AB számú határozatában rámutatott, hogy „a méltóság az emberi élettel eleve együtt járó minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan, s ezért minden emberre nézve egyenlő. [...] Emberi méltósága és élete mindenkinek érinthetetlen, aki ember, függetlenül fizikai és szellemi fejlettségétől, illetve állapotától, és attól is, hogy emberi lehetőségéből mennyit valósított meg, és miért annyit.” Az Alkotmánybíróság szerint a méltóság az embert megilleti bármely tulajdonságától függetlenül, pusztán azon az alapon, hogy él, és hogy ember. Ez az alapvető jog – oszthatatlan egységben az élethez való joggal – az alapjogi hierarchia legmagasabb fokán áll.

Az emberi méltósághoz való jog érvényesülésével szorosan összefügg a megalázó bánásmód tilalma. A megalázó bánásmód lényege, hogy az érintettben olyan erős félelmet, lelki gyötrelmet és alsóbbrendűségi érzést okoz, amely alkalmas arra, hogy testi és lelki ellenállását megtörje. Az ilyen bánásmód problematikája alapvetően az állam büntető hatalma érvényesítésével összefüggésben merül fel. Az államhatalmi szervnek nem minősülő magánjogi jogalanyok – köztük a közszolgáltatást végző szervek – eljárása is fajulhat odáig, hogy az a vele szerződéses jogviszonyban lévő más magánjogi jogalanyok számára megalázó legyen. Az ilyen eljárás pedig ellentétes a tisztességes eljáráshoz való joggal, és sérti emberi méltóságot.

3. Jármű- és okmányigazgatás

3.1. A közösségi gépjárművek forgalomba helyezési eljárásának vizsgálatai

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa 2007-ben hivatalból folytatott vizsgálatot az Európai Unió tagállamaiból behozott használt gépjárművek magyarországi forgalomba helyezési eljárásával kapcsolatban.¹

Az országgyűlési biztos – számos, előre be nem jelentett, az érintett szerveknél a helyszínen folytatott – vizsgálata során megállapította, hogy alapvetően a jogi szabályozás hiányosságára visszavezethetően a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, valamint a tisztességes eljáráshoz való joggal, továbbá a hátrányos megkülönböztetés tilalmával, a tulajdonhoz való joggal és a tartózkodási hely szabad megválasztásához való joggal összefüggő visszásságot okoz

- az Európai Unió tagállamaiból behozott használt gépjárművek magyarországi forgalomba helyezési eljárásának indokolatlanul hosszú volta és olyan mértékű bonyolultsága, hogy az e téren tapasztalattal nem rendelkező állampolgárok jelentős része segítség nélkül nem tudja az eljárást végigvinni; továbbá, hogy
- az eljárás során nem érvényesülnek megfelelő garanciák az eljárás alapvető céljainak, így különösen a gépjármű azonosításának biztosítására;
- a forgalomba helyezési engedély kiadásának gyakorlata a hazai szabályozás ellentmondásaiból fakadóan nincs összhangban a közösségi szabályozással;
- a vámhatóság a regisztrációs adó kivetése során nem tesz eleget megfelelő mértékben tényállás-tisztázási kötelezettségének;
- a regisztrációs adó megfizetésére technikailag indokolatlanul bonyolult és mind az állam, mind az ügyfél számára költséges módon van csak lehetőség.

A tapasztalt helyzet orvoslása érdekében az állampolgári jogok országgyűlési biztosa az Országgyűléshez, a Kormányhoz, valamint külön is a gazdasági és közlekedési miniszterhez, illetve a pénzügyminiszterhez fordult.

Két év elteltével, a biztos a közlekedési projekt keretében hivatalból elrendelte a közösségi gépjárművek forgalomba helyezésének utóvizsgálatát, melynek során áttekintette az eljárás egyszerűsítésére vonatkozó korábbi ajánlá-

¹ OBH 4091/2007.

sainak teljesülését is.² A vizsgálat megállapította, hogy mintegy két év alatt kialakításra került az ún. járműhonosítási eljárás, nincs szükség a jármű előzetes származásellenőrzésre és eredetiségvizsgálatára, emellett folyamatban van az e-regadó eljárás kialakítása. Mindez a korábbi tapasztalatokhoz képest elvben mintegy felére csökkenti az ügyfél-hatóság találkozások számát.

E változások – még ha az ügyfelek esetenként az eljárási költségek csökkenését nem feltétlenül érezték meg – mindenképp üdvözlendők: már eddig is jelentős mértékben (ideális esetben mintegy felére) csökkentették a különböző hatóságok előtti ügyfélmegjelenések számát, ennek következtében pedig az eljárás időtartamát. *Mindezek az intézkedések pedig alkalmasak arra, hogy számos, korábban feltárt alapvető joggal összefüggő visszásságot megelőzzenek.*

A pozitív változások ellenére indokolt hangsúlyozni, hogy az ügyfelek számára a közösségi járművek forgalomba helyezése – függetlenül attól, hogy a tételes jogi helyzet ettől eltér – egy eljárásként jelenik meg, melynek során azt érzékelik, hogy még mindig három különböző hatóság előtt kell különböző időpontokban megjelenniük. (Mindezt pedig különösen annak ismeretében érzik terhesnek, hogy egyes európai országokban ez egyetlen hatóság előtti megjelenést kíván, ahol a teljes eljárás lefolytatása is lényegesen rövidebb időt vesz igénybe.) Álláspontom szerint *e helyzet – pusztán az eljárás bonyolultsága miatt – továbbra is megáiban hordozza a jogállamiság elvéből fakadó tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásság közvetlen veszélyét.*

Szabó Máté hangsúlyozta, az eljárás indokolt és tervezett további egyszerűsítése, jelentős jogszabályi (esetenként törvényi) módosításokat kíván. E módosítások azonban elengedhetetlenek az egyablakos ügyintézés kialakításához.

A biztos a továbbra is szükséges módosítások – így például az e-regadó eljárás bevezetéséhez szükséges törvénymódosítás – iránt 2009-ben ismét az Országgyűléshez és a Kormányhoz fordult.

3.2. Mopedautó

2007-ben, 2008-ban és 2009-ben egyaránt tömegesen érkeztek az ombudsmanhoz az ún. mopedautók forgalomban tartásával, e járművek jogi megítélésével kapcsolatos panaszok. A panaszosok többségükben idős, rokkantnyugdíjas, mozgásukban betegségük vagy állapotuk miatt ténylegesen akadályozott személyek, akik a közösségi közlekedés igénybevételével nem tudnak a gyakran 20 kilométernél is távolabb lévő orvosi kezelésre, gyógyszertárba eljutni vagy akárcsak a mindennapi életvitelhez elengedhetetlen bevásárlásokat elvégezni. Többen kifejezetten hivatkoztak arra, hogy menetrendszerinti vasúti személyszállítás nincs a közelükben, a legközelebbi buszmegálló is több kilométerre van lakóhelyüktől. A panaszosok elmondása szerint eddig nem vették igénybe az egészségbiztosítási pénztár által finanszírozott betegszállítás lehetőségét.

² AJB 1793/2009.

A panaszosok jellemzően nem rendelkeznek „B” kategóriás vezetői engedéllyel. Négykerekű segédmotoros kerékpárnak minősülő járművük megvásárlásakor annak vezetéséhez nem is volt szükségük ilyen vezetői engedélyre, elegendő volt ugyanis a segédmotoros kerékpár vezetésére jogosító „M” kategóriás vezetői engedély. Az egyik panaszos mopedautója megvásárlásához rokkantsága miatt 300 000 Ft gépjárműszerzési támogatást is kapott, azonban azt „B” kategóriára érvényes vezetői engedély nélkül jogszerűen nem vezetheti. Több panaszos rendelkezik az „M” kategórián kívül különféle (motorkerékpár vezetésére jogosító, „A1” vagy „A” kategória, esetleg mezőgazdasági vontató és lassú jármű vezetésére jogosító „T” kategória) vezetésre jogosító engedélyekkel. Az egyik panaszos sérelmezi, hogy „T” kategóriás vezetői engedélyével mopedautóját ugyan nem, de két személy szállítására alkalmas lassú járműként nyilvántartott teherautóját, vagy az akár 40 személy szállítására is alkalmas gumikerekes városnéző „kiszvonatot” vezethet. Egy másik panaszos rámutatott, hogy „A” kategóriás vezetői engedélyével a mopedautókra vonatkozó 45 km/h sebességkorlátozást jelentősen meghaladó sebességgel három személyt szállíthat oldalkocsis motorkerékpárján, azonban mopedautóját nem vezetheti.

Valamennyi panaszos kifejezetten sérelmezte, hogy annak ellenére, hogy mopedautójuk tulajdonjogát régebben (gyakran több évvel ezelőtt) szerezték meg, azzal azóta jogszerűen vettek részt a közúti forgalomban, azok 2009. április 1-jét követően kötelező „adminisztratív” forgalomba helyezése jelentős, havi jövedelmükből ki nem gazdálkodható megterhelést okoz számukra. Ezek közül kifejezetten sérelmezték, hogy jogszerűen forgalomban tartott, kötelező biztosítással is rendelkező járművük rendszámmal és forgalmi engedéllyel való ellátásának feltétele a regisztrációs adó megfizetése.

A panaszosok sérelmezték továbbá, hogy a Nemzeti Közlekedési Hatóság járművüket kétüléses, egy személy szállítására alkalmas járműnek minősítette. Az egyik panaszos csatolta mopedautója korábbi, az Osztrák Köztársaságban kiállított forgalmi engedélyének másolatát, amely – a típusbizonyítványa alapján – ugyanazt a járművet két személy szállítására alkalmasként jelölte meg.

Egy másik panaszos azzal a kérdéssel fordult hozzám, hogy amennyiben járművét ismét az Osztrák Köztársaságban vetetné nyilvántartásba, szállíthat-e vele a Magyar Köztársaság területén utast?

Ugyancsak sérelmezte egy panaszos, hogy mivel mopedautója 2004-ben ausztriai megvásárlását követően került Magyarországra, azóta negyedik magyarországi tulajdonosaként használja, azonban az elmúlt évek alatt a jármű eredeti papírjai már elvesztek, így – a többéves használat ellenére – nem tudja a magyar hatóságoknál forgalomba helyezettetni.

Korábban az OBH 5413/2007. számú jelentésében már rámutatott a biztos arra, hogy a rendőri intézkedések azon a jogszabály-értelmezésen alapultak, amelyet előbb az egykori Közlekedési Főfelügyelet egyik főosztályvezetője körlevelében, utóbb pedig a Nemzeti Közlekedési Hatóság főosztályvezetője

az ORFK-nak címzett átiratában leírt. Ezek szerint a „mopedautó” jellemzői alapján, még ha súly, teljesítmény és egyéb paramétereiben a segédmotoros kerékpárokra előírtakat teljesíti is, egyértelműen személygépkocsiként vesz részt a közúti közlekedésben, ezért a járműfajta meghatározásánál a gépkocsikra vonatkozó előírások az irányadók, érvényesítendőek.

A biztos jelentésében megállapította, hogy a körlevél, mint a jogalkotásról szóló törvény mellőzésével alkotott, és a címzettek által ténylegesen követett norma sérti a jogállamiság elvét, a jogbiztonság követelményét. Visszas azok magatartása is, akik egy ilyen körlevélre alapozzák hatósági fellépésüket. Az ombudsman felidézi az Európai Bíróság egy ítéletét is, amely a Közösségen belül jogszerűen előállított termékek szabad forgalmazásáról, valamint Unió-szerte érvényes, egységes besorolásukról szól. Ha tehát egy uniós tagállam hatósága a mopedautót segédmotoros kerékpárként jellemezte, akkor Magyarországon is annak kell minősíteni – tartalmazza az ombudsman jelentése.

Az (NKH) eljárása a mopedautók járműkategóriába történő besorolása vonatkozásában ellentétes a hatályos jogszabályokkal, amely a jogállamiság elvével, és az abból fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszaságot okozott. A biztos jelezte azt is, hogy az NKH a közúti járművek műszaki megvizsgálásáról szóló 5/1990. (IV. 12.) KöHÉM rendelet (a továbbiakban: ER.). 3. § (2) bekezdésében foglaltakat nehezen tudja az Európai Parlament és a Tanács 2002/24/EK Irányelvének³ (Típusjóváahagyási Irányelv) rendelkezéseivel konform módon alkalmazni, ezért az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény 25. §-a alapján javasoltam a közlekedésért felelős miniszternek, hogy az ER., az MR. és a KRESZ rendelkezéseinek módosításával, illetve kiegészítésével biztosítsa azt, hogy e jogszabályok feleljenek meg a Típusjóváahagyási Irányelv rendelkezéseinek.

2009-ben folytatott vizsgálata során az ombudsman rámutatott, hogy magától értetődő érdek fűződik ahhoz, hogy a közlekedésben részt vevő gépi meghajtású vagy vontatású járművek minden esetben megfelelően azonosíthatóak legyenek. Ez ugyanis elengedhetetlen ahhoz, hogy a gépjárműbűnözés ellen hatékonyan fel lehessen lépni, biztosítani lehessen, hogy a közlekedési szabályok a lehető legtöbb közlekedésben részt vevő esetében egyaránt érvényesüljenek, vagy éppen egy esetleges káresemény esetében a károkozó jármű adatainak megismerése elengedhetetlen előfeltétele a kárigény érvényesítésének stb. Jelenleg – a törvényjavaslat miniszteri indokolása szerint – csak igen durva becsléssel (300 000–600 000) állapítható meg, hogy hány olyan gépi meghajtású jármű vesz részt a forgalomban, amelynek adatai, tulajdoni helyzete, a kötelező gépjármű-felelősségbiztosításának léte egy közúti ellenőrzés során sem állapítható meg minden esetben kétséget kizárólag. *A kialakult helyzet – éppen több százezer gépjármű azonosíthatatlansága – magában hor-*

³ A motorkerékpárok és segédmotoros kerékpárok típusjóváahagyásáról és a 92/61/EGK tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről.

dozza jogállamiság elvével, az abból fakadó jogbiztonság követelményével, valamint a tulajdonhoz való joggal összefüggő visszásságok közvetlen veszélyét.

A nyilvántartásba vétel a gépjárművek teljes körére történő – akár szakaszosan megvalósuló – kiterjesztése önmagában nem okoz alapvető joggal összefüggő visszásságot, hanem egyenesen azok megelőzéséhez szükséges intézkedés. Nem mellékes azonban, hogy miként kerül sor erre. 2009. április 1-jét megelőzően a mopedautók bármينemű hatósági nyilvántartásba vétel, engedéllyel vagy jelzéssel való ellátás nélkül teljesen szabadon vehettek részt a közúti forgalomban. A hatályos szabályozás szerint⁴ a *jármű forgalomba helyezése* nyilvántartásba vétellel, a forgalmi engedély, a rendszám-tábla és az új típusú rendszám-táblához tartozó regisztrációs matrica kiadásával valósul meg. Ebből kitűnik, hogy a mopedautók Kktv. 25/A. §-a szerint a forgalomban való részvételhez megkívánt hatósági engedéllyel és jelzéssel való ellátása kizárólag jármű „adminisztratív” forgalomba helyezésével történhet. Ez az eljárás önmagában ugyancsak nem okoz alapvető joggal összefüggő visszásságot. Más a helyzet azonban, ha olyan járművet kell forgalomba helyeztetni, amely évek óta jogszerűen vesz részt a forgalomban.

Lényeges gyakorlati tapasztalat, hogy a hatósági engedéllyel és jelzéssel nem ellátott járművek esetében – mivel az ilyen vagyontárgyak tulajdonjoga magánforgalomban bármينemű okirati forma nélkül is átruházható volt – a BMr. által megkívánt, tulajdoni helyzetet igazoló dokumentumok⁵ nem mindig állnak rendelkezésre, vagy nem minden esetben alkotnak zárt láncot. Mindez azonban – eltérő szabály hiányában – jelenleg akadály lehet annak, hogy a tulajdonos megfelelő jogcímmel szerzett, jogszerűen használt járművét hatósági engedéllyel és jelzéssel lehessen ellátni.

Az egyenlő bánásmód követelménye a kötelezettektől azt kívánja meg, hogy tartózkodjanak minden olyan magatartástól, amely bizonyos tulajdonságaik alapján egyes személyek vagy személyek egyes csoportjaival szemben közvetlen vagy közvetett hátrányos megkülönböztetést, megtorlást, zaklatást vagy jogellenes elkülönítést eredményez. Alapvetően tehát az egyenlő bánásmód követelménye az egyik oldalon negatív kötelezettséget jelent: a kötelezettek nem sérthetik meg mások egyenlő emberi méltóságát. Jogosulti oldalon ugyanakkor ez azt eredményezi, hogy mindenkinek jogosultságként kikényszeríthető igénye van arra, hogy őt egyenlő méltóságú személyként

⁴ BMr. 38. § (7) bekezdése.

⁵ A jármű kereskedelmi értékesítéséről szóló – a jármű azonosító adatait tartalmazó – számla, a harmadik országból behozott járműveknél – a magáncélra ideiglenesen behozott járművek kivételével – a külföldön már forgalomba helyezett használt járműveknél a külföldi hatóság által a forgalomba helyezéskor kiadott eredeti vagy hitelesített okmányok, az árverési jegyzőkönyv, a gyártó számlája, a jogerős bírói határozat, a hagyatékátadó végzés, az ajándékozást igazoló okirat, az adásvételi szerződés, a fődarabok megvásárlásáról szóló számlák és az összeépítési engedély, a járműkísérő lap, az eladó és a vevő egybehangzó, írásba foglalt nyilatkozata a tulajdonjog átszállásáról.

kezeljék. Ezért vizsgálatom arra terjedt ki, hogy a szabálysértési eljárások jelentősen eltérő lefolytatása és eredménye alkalmas-e arra, hogy a hátrányos megkülönböztetés tilalmával összefüggésben visszásságot okozzon. Ennek során előbb a közvetlen hátrányos megkülönböztetés, majd pedig a közvetett diszkrimináció egyes elméleti és gyakorlati kérdéseit tekintetem át. *Sem a közvetlen, sem pedig a közvetett diszkrimináció nem „célzatos” magatartás (nem szükséges, hogy az intézkedést hozó szervet a megkülönböztetés szándéka vezesse), hanem elsősorban ténykérdés.*

SZABÓ MÁTÉ szerint a Kktv. módosításának hatálybalépését megelőzően a forgalomban jogszerűen részt vevő mopedautók tulajdonosai nincsenek összehasonlítható helyzetben azokkal a mopedautó-tulajdonosokkal, akik csak ezt követően kívánnak a forgalomban jogszerűen részt venni járművükkel. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az összehasonlíthatósági próba nem csak arra a helyzetre vonatkozik, amikor azonos helyzetben lévő jogalanyok között tesznek különbséget, hanem ennek ellenkezőjére is, vagyis amikor lényegesen eltérő helyzetben lévők esetén e körülményt figyelmen kívül hagyják. Az ombudsman a lényegesen eltérő helyzetben lévő csoportok azonos módon történő szabályozását alátámasztó, ún. ésszerű indokot nem tárt fel.

Az előzőekre tekintettel megállapítottam, hogy az a körülmény, hogy a jogszerűen forgalomban tartott, és az első ízben Magyarországon forgalomba helyezettnek kívánt járművek „adminisztratív” forgalomba helyezésére azonos szabályok vonatkoznak, alkalmas arra, hogy a hátrányos megkülönböztetéssel összefüggő visszásságot okozzon.

Az a körülmény pedig, hogy a korábban hatósági nyilvántartásba nem vett, ezért okirati forma nélkül átruházható mopedautók első „adminisztratív” forgalomba helyezésekor is kizárólag úgy igazolható a jármű tulajdonjoga, mint a gépjármű-nyilvántartásban nyilvántartott járműveknél, a hátrányos megkülönböztetéssel összefüggő visszásság mellett a tulajdonhoz való joggal összefüggő visszásságot is okoznak.

A közlekedési, hírközlési és energiaügyi miniszter 14/2009. (III. 31.) KHEM rendeletével, 2009. április 1-jei hatállyal módosította az ER. 11. § (5) és (6) bekezdését, és úgy rendelkezett, hogy ha a járműnek a típusbizonyítványban rögzített vagy a forgalomba helyezés előtti vizsgálata során megállapított tulajdonságai indokolják, a forgalomban való részvételt korlátozni kell, illetőleg külön feltételekhez kell kötni. A korlátozást, illetőleg a feltételeket a jármű forgalmi engedélyében fel kell tüntetni. A forgalomban való részvétel korlátozása és az előbbieket alapján megállapított feltételek kiterjedhetnek a jármű megengedett sebességére, vezetéséhez a külön jogszabályban meghatározottól eltérő vezetőiengedély-kategória előírására, így különösen az L6e vagy L7e járműkategóriába tartozó zárt utasterű, több személy szállítására kialakított, kormánykerékkel és a gépkocsikban szokásos kezelőszervekkel felszerelt kivitel („mopedautó”) esetében a „B” kategóriában érvényesített vezetői engedély előírására. A miniszteri rendelet gyakorlatilag jogszabályba illesztette az NKH korábbi gyakorlatát.

A biztos által vizsgált panaszok szerint valamennyi esetben sor került nem-

csak a „B” kategóriában érvényesített vezetői engedély előírására, hanem arra is, hogy a típusbizonyítványtól (és a rögzített, biztonsági övvel felszerelt ülések számától) eltérően kerül a szállítható személyek száma meghatározására.

Az Típusjóváhagyási Irányelv 2. cikk. 7. pontja szerint „típusjóváhagyás”: azon eljárás, amelynek révén egy tagállam igazolja, hogy egy jármű, rendszer, önálló műszaki egység vagy alkatrész adott típusa teljesíti az ezen irányelvben vagy a külön irányelvekben meghatározott műszaki követelményeket, valamint az I. mellékletben meghatározott teljes körű listában előírtak alapján a gyártó által megadott adatok megfelelősége ellenőrzésének eleget tesz.

Ki kell emelni, hogy az ER. 4/C. § (5) bekezdése szerint a járműhonosítási eljárásban végzett szemle során integrált vizsgálattal kell ellenőrizni a jármű azonosító adatait, valamint okmányait, továbbá meg kell állapítani és elektronikusan rögzíteni a jármű nyilvántartásba vételéhez szükséges – a „Műszaki adatlap”-on meghatározott – adatokat. A (6) bekezdés szerint a nyilvántartásba vételhez szükséges típusjellemző adatokat az EK típusjóváhagyással rendelkező járműtípus esetén a járműhöz a gyártó által kiadott „Megfelelőségi nyilatkozat” alapján, az EK típusjóváhagyással nem rendelkező közösségi jármű esetén a származási ország illetékes hatósága által kiadott forgalmi engedély alapján kell megállapítani. Ez pedig azt jelenti, hogy a típusjóváhagyás, valamint a származási országban kiállított forgalmi engedély köti az NKH-t.

Az előbbiekből kifejtettekből kitűnik, hogy az ER. járműhonosításra vonatkozó rendelkezései (4/C. §), valamint a 11. § (5)–(6) bekezdése jogalkalmazási módszerekkel csak egyféleképpen oldható fel: jelesül, ha az utóbbi felhatalmazást nem teljesíti. Ellenkező esetben ugyanis az NKH által kiállított „Műszaki adatlap” – amint az panaszolt esetekben is történt – vagy a származási országban kiállított forgalmi engedéllyel vagy pedig a másik tagállam közlekedési hatósága által kiállított európai típusjóváhagyással lesz ellentétes.

Indokolt vázlatosan összefoglalni az Európai Bíróság mennyiségi korlátozásokkal kapcsolatos gyakorlatát. A mennyiségi korlátozások fogalmát a Bíróság elsőként a Dassonville-ítéletben⁶ határozta meg. Eszerint a Bíróság mennyiségi korlátozással azonos hatású intézkedésnek tekinti a tagállamok minden olyan kereskedelemre vonatkozó szabályát, amely közvetlenül vagy közvetve, ténylegesen vagy potenciálisan akadályozhatja a Közösségen belüli kereskedelmet.

A mennyiségi korlátozással azonos hatású intézkedésre tipikus példa a Cassis de Dijon-ügy.⁷ A Bíróság ebben kimondta, hogyha egy terméket jog-

⁶ C-8/74. A Tribunal de première instance de Bruxelles (Belgium) előzetes döntéshozatal iránti kérelme alapján hozott ítélet a Procureur du Roi kontra Benoît és Gustave Dassonville ügyben, ECR(1974) 00837.

⁷ C-120/78. A Hessisches Finanzgericht (Németország) előzetes döntéshozatal iránti kérelme alapján hozott ítélet a Rewe-Zentral AG kontra Bundesmonopolverwaltung für Branntwein ügyben, ECR(1979) 00649.

szerűen állítanak elő és forgalmazznak egy tagállamban, akkor ezt a terméket a Közösség egész területén szabadon forgalmazhatónak kell tekinteni (egyenértékűség elve – principle of equivalence). A Cassis de Dijon-ítélet alapján terjedt el a kölcsönös elismerés (mutual recognition) fogalma, vagyis hogy az áruk szabad mozgását a tagállamok nemzeti jogrendszereik különbözősége alapján csak akkor korlátozhatják, ha erre a Bíróság ítélete alapján „az adóügyi felügyelet hatékonysága, a közegészség védelme, a kereskedelmi ügyletek tisztessége és a fogyasztók védelme” érdekében van szükség.

A Cassis de Dijon ítéletben felsorolt ún. „kényszerítő követelmények”-nek (mandatory requirements) nevezett korlátozó lehetőségeket szigorúan meg kell különböztetni a mennyiségi korlátozásokkal azonos hatású intézkedések alóli, az EK-Szerződés 30. cikkében meghatározott kivételektől. E kényszerítő követelményekre csak olyan esetekben lehet hivatkozni, amikor az adott nemzeti intézkedés egyaránt vonatkozik a hazai és az importált termékekre, és a tagállam bizonyítja, hogy azért korlátozza a kereskedelmet, mert abban a tagállamban, ahonnan a termék származik, a jogi szabályozás valamilyen tekintetben nem éri el az adott tagállam szintjét, illetve nem nyújt megfelelő védelmet.

Az ER. 11. § (5)–(6) bekezdésében foglaltakat a gyakorlatban meglehetősen nehéz a Típusjövahagyási Irányelv rendelkezéseivel konform módon alkalmazni, ugyanis a külföldi típusjövahagyással rendelkező mopedautót egyszerűen a jövahagyás alapján kell besorolni! Abban az esetben tehát, ha a mopedautó gyártójának kérelmére más tagállam jövahagyó hatósága megadta, azt a magyarországi jogalkalmazás során is el kell fogadni, ellenkező esetben ugyanis mennyiségi korlátozással azonos hatású intézkedést eredményezne.

Az Európai Bíróság ismertetett gyakorlatából kitűnik, hogy az NKH mopedautókkal kapcsolatos – ER. 11. §-ában kapott felhatalmazása alapján folytatott – az imént bemutatott eljárása esetén – az alapvető joggal összefüggő visszásság mellett – nem zárható ki, hogy az egyúttal mennyiségi korlátozással azonos hatású intézkedésnek minősül.

Amennyiben tehát az NKH az EK típusjövahagyással rendelkező járműtípus esetén nem a járműhöz a gyártó által kiadott „Megfelelőségi nyilatkozat” alapján, az EK típusjövahagyással nem rendelkező közösségi jármű esetén pedig nem a származási ország illetékes hatósága által kiadott forgalmi engedély alapján állapítja meg a műszaki jellemzőket (vö. szállítható személyek száma), a jogállamiság elvével, valamint a jármű súlyos elértéktelenedéséhez vezethető, indokolatlan korlátozása miatt a tulajdonhoz való joggal összefüggő visszásságot okoz.

A regisztrációs adó megfizetése a Regatv. 3. § (1) bekezdése értelmében Adókötelezettséget keletkeztet a gépjármű forgalomba helyezése, amely alatt a 2. § (1) bekezdés a) pontja értelmében a belföldön első ízben történő nyilvántartásba vétele és a forgalmi engedélybe történő bejegyzést – amely tulajdonképpen a BMr. szerinti „adminisztratív” forgalomba helyezést jelenti – kell érteni. A

Regatv. azonban nem tartalmaz arra vonatkozó rendelkezést, amely a forgalomban állami nyilvántartásba vételi kötelezettség nélkül, ezzel összefüggésben pedig hatósági engedély és jelzés nélkül részt vevő gépjárművek regisztrációs adókötelezettségére különös szabályokat állapítottak volna meg.

A Kktv. 2007. évi módosításához fűzött miniszteri indokolás is kifejezetten kitért arra, hogy a módosítással érintett járművek esetében *„felmerülhet még a gépjárművek felelősségbiztosításával és a regisztrációs adó megfizetésével kapcsolatos hatályos rendelkezések felülvizsgálatának szükségessége is.”*

A jogszabály-módosítások előtt a forgalomban „adminisztratív” forgalomba helyezés nélkül jogszerűen részt vevő járművek (melyek 2009. április 1. napját megelőzően a tulajdonos kifejezett kérése ellenére sem voltak nyilvántartásba vehetőek, nem voltak hatósági engedéllyel és jelzéssel elláthatóak!) más megítélés alá esnek, mint azok a járművek, amelyeket a hatálybalépés után kíván tulajdonosuk használni. A vizsgálat során arra vonatkozó ésszerű indokot, hogy a korábbi jogszabályoknak megfelelően jogszerűen forgalomban tartott járművek tulajdonosai azonos megítélés alá esnek a hatálybalépés után forgalomba helyezni szándékozott járművek tulajdonosaival, nem sikerült feltárni. A kialakult helyzet ezért a jogállamiság elvével, valamint a hátrányos megkülönböztetés tilalmával összefüggő visszássághoz vezet.

A legutóbbi külföldi tapasztalatok és szabályozási megoldások arra utalnak, hogy a korábbi szélső esetben akár semmilyen engedélyhez nem kötött, általában segédmotoros kerékpárvezetői engedélyhez kötött vezetési jogosultság felülvizsgálatra szorulhat. Önmagában az az állami törekvés, hogy valamenyny, illetve a lehető legtöbb gépjárművezető a lehető legmagasabb színvonalon ismerje a rá vonatkozó szabályokat, valamint járművezetés során a lehető legszínvonalasabban, leggyorsabban és legbiztonságosabban oldja meg a tervezhető vagy váratlan helyzeteket, kifejezetten dicséretes. Jelen vizsgálatom kereteit a közúti járművezetők képzésének részletes értékelése messze meghaladja, így arra nem is vállalkoztam.

Indokolt azonban nyomatékosan felhívni a figyelmet arra, hogy korábban nem volt olyan jogszabály, amely 2009. április 1-jét megelőzően a segédmotoros kerékpárok vezetéséhez képest magasabban állapította volna meg a mopedautók vezetési jogosultságát. (E kérdéskört a biztos első hasonló tárgyú jelentésében is elemeztem.)

Jelenleg továbbra sincs olyan jogszabály, amely előírná, hogy a mopedautó vezetéséhez pontosan milyen vezetői jogosultságra van szükség. Az ER. 11. § (6) bekezdésében az NKH olyan felhatalmazást kap, amely gyakorlatilag a korábbi jelentésben visszának minősített körlevél „reinkarnációja”. A rendelet nem írta elő hogy a mopedautó vezetéséhez „B” kategóriás vezetői engedélyre van szükség, hanem – sajátos szabályozási megoldásként – az NKH-t hatalmazza fel eseti (műszaki) döntésekben ennek előírására. Ezzel gyakorlatilag személygépkocsivá minősíti az egyébként L6 kategóriába tartozó mopedautót. Indokolt felhívni a figyelmet arra, hogy nem a közlekedésért felelős minisz-

ter hatáskörébe tartozik annak szabályozása, hogy adott vezetőiengedély-kategóriák milyen járművek vezetésére jogosítanak. Ezt ugyanis a BMr. szabályozza, vagyis a szabályozási hatáskör az igazságügyi és rendészeti minisztert illeti!

A mopedautó-tulajdonosok járművük megvásárlásakor annak tudatában választották ezt a járműfajta, hogy az annak vezetéséhez szükséges engedélyekkel rendelkeznek. Abban az esetben pedig, amikor az egyedül élő mozgássérült panaszos a súlyos mozgáskorlátozott személyek közlekedési kedvezményeiről szóló 64/1995. (XII. 27.) Korm. rendelet alapján mopedautójára szerzési támogatást is kapott, feltehetőleg az állam is így kellett hogy gondolja... Nem kapott arra vonatkozó tájékoztatást az ombudsman, ezért nincs tudomása olyan kényszerítő alkotmányos indokról, amely gyakorlatilag egyik napról a másikra mintegy automatikusan „B” kategóriás vezetői engedélyt írna elő. A biztoshoz fordult mopedautó-tulajdonosok számára – jellemzően anyagi okokból – gyakran megoldhatatlannak tűnik, hogy belátható időn belül megszerezzék „B” kategóriás vezetői engedélyüket.

Egyébként a biztoshoz forduló mopedautó-tulajdonosok között többen rendelkeznek motorkerékpár (oldalkocsi), lassú jármű, vagy mezőgazdasági vontató vezetésére jogosító engedéllyel. Nem ismert azonban, hogy milyen alkotmányos indoka van annak, hogy valaki hatvan utast szállíthat ún. városnéző kisvonaton, vagy két utassal vezetheti oldalkocsis motorkerékpárját vagy lassújárművét, azonban mopedautója vezetésére nem jogosult.

Az előbbiekből is kitűnik, hogy a mopedautók vezetésére jogosító engedélyek szabályozása átláthatatlan, a miniszteri rendeletben adott felhatalmazás pedig ellentétes más jogszabályokkal, a felhatalmazás nyomán kialakult automatizmus (a „B” kategória előírása), pedig olyan helyzetet teremtett, amelyre az érintettek bizonyosan nem tudtak felkészülni. *A kialakult helyzet ezért a jogállamiság elvével, valamint az annak immanens részét képező jobbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz és tart fent.*

Azzal, hogy a közlekedésért felelős miniszter – eredményét tekintve – elvonta az igazságügyi és rendészeti miniszter szabályozási hatáskörét, ugyancsak a jogállamiság elvével összefüggő visszásságot okozott.

A vezetési jogosultság korábbihoz képest szigorúbb szabályozása kizárólag abban az esetben fogadható el, ha arra kellő felkészülési időt biztosít a jogalkotó, és – például a szabályozás felmenő rendszerű bevezetésével – objektíve teljesíthetővé teszi a feltételeket. Indokolt kitérni arra is, hogy valóban indokolt lehet a mopedautók vezetési jogosultságát alaposan újraszabályozni. Ehhez differenciált keretet biztosító vezetői engedélyekre vonatkozó közösségi szabályozást jelenleg a vezetői engedélyekről szóló, a 2013. január 19-én hatályát veszítő 91/439/EGK irányelvet (I. Vezetői engedély Irányelv) felváltó 2006/126/EK irányelv (II. Vezetői Engedély Irányelv.)

4. Zéró tolerancia és objektív felelősség alapjogi szempontból. A közlekedésbiztonsági szankciórendszer működésével kapcsolatos ombudsmani vizsgálatok

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának gyakorlatában korábban is több olyan ügy, vizsgálat volt, amely – a hozzá érkező panaszok alapján, az adott hatásköri keretek mellett – közlekedésbiztonsági szankciórendszer gyakorlatával, működtetésével, a szabálysértési eljárások, a rendőrségi eljárások jogszerűségével foglalkozott. A 2009-es évben a közlekedési projekt keretei közt (sőt már az azt megelőző időszakban is) az ombudsman – a beadványokban megfogalmazott kérdések, problémák irányát követve – kiemelten, átfogó vizsgálatok keretében, egységes módszertan és kidolgozott problématerkép alapján tekintette át alapjogi, alkotmányossági szempontból a szankciórendszer 2008-as szigorításának „emblemikus” intézményeivel (zéró tolerancia, objektív felelősség, egyszerűsített közigazgatási eljárás) kapcsolatos rendőrségi gyakorlatot és magát a szabályozást.

A biztos minden később részletesen is tárgyalt jelentésében elvi kiindulópontként utalt arra, hogy az állam a büntetőjogi, szabálysértési, valamint a közigazgatási szankciórendszer, így a közutakon a biztonságos közlekedés, a balesetek megelőzése, azaz mások jogainak védelme érdekében alkalmazott szankciók, intézkedések kialakítása során alapvetően szabadságot élvez. Alkotmányos keretek között a közlekedési szabályok megszegőivel szemben szankciók – az adott állami büntetőpolitikának megfelelően – szigoríthatóak vagy enyhíthetőek, az intézkedések hatékonysága is fokozható. Az állammal szemben ugyanakkor elsőrendű, számon kérhető követelmény, hogy a szankciórendszer megalkotása és üzemeltetése során tekintettel legyen az alkotmányos keretekre, az alapvető jogok, illetőleg az eljárási garanciák érvényesülésére. Az állampolgári jogok biztosának feladata, hogy ezen kötelezettségre minden olyan esetben felhívja a jogalkalmazó és jogalkotó szervek figyelmét, amikor a célszerűség és a hatékony közlekedési-büntetőpolitika alapján a közlekedésben részt vevők alapvető alanyi és eljárási jogai csorbulnak, sérelmet szenvedhetnek.

4.1. Az ittas járművezetéssel szemben alkalmazott ún. zéró tolerancián alapuló intézkedések szabályozása és gyakorlata⁸

Az ombudsmani hivatalhoz egy magazin kiadója és szerkesztője fordult beadvánnyal, aki azt sérelmezte, hogy az ittas vezetés szankciórendszerére vonatkozó hatályos szabályok ellentmondásosak, bizonytalanságot keltenek

⁸ Az OBH 2567/2008. számú ügy, a jelentés kiadásának időpontja: 2008. szeptember.

mind az utakon közlekedők, mind a rendőrség számára. Álláspontja szerint az ún. zéró tolerancia elvének hivatalos kommunikálása és a „valóság” között ellentmondás van, mivel 0,2 ezrelék alatt az alkoholfogyasztás ténye nem bizonyítható, egyéb adat hiányában a vezetői engedélyt elvenni nem lehet. Szerinte a jogszabályban található hátrányok túlzóak, míg a rendőrség által használt szondák egy része „elismerten megbízhatatlan”.

Bár a beadvány konkrét alapjogsérelemre való hivatkozást nem tartalmazott, a benne megfogalmazott problémák alapján azonban alapvető joggal összefüggő visszásság gyanúja merült fel, így a biztos az ügyben hivatalból vizsgálatot indított. A beadványban felvetett egyes absztrakt jellegű – konkrét jogsérelemmel összefüggésbe nem hozható – alapjogi kérdések alaposabb vizsgálata érdekében az ombudsman áttekintette az ittas járművezetéssel szembeni intézkedési és szankciórendszer hatályos – meglehetősen szerteágazó – szabályozását és a kapcsolódó rendőrségi gyakorlatot.

2008 januárjában és májusában a közúti közlekedéshez kapcsolódó szabályok egy része átalakult: a jogalkotó szigorúbb, objektív alapú szankciókat, illetve a járművezetés előtt alkoholt fogyasztó, de nem befolyásolt sofőrökkel szemben is zéró toleranciát hirdető intézkedéseket vezetett be. Az Országos Rendőr-főkapitányság (ORFK) által kiadott hivatalos tájékoztató közlemény szerint az elkövetési magatartás egyik eleme a szeszes ital fogyasztásából származó alkohol szervezetben való jelenléte, azaz arra az esetre tartalmaz szabályozást, amikor az alkoholfogyasztás még nem okoz alkoholos befolyásoltságot, hanem *pusztán az alkohol szervezetben való jelenléte teszi jogellenessé a járművezetést*. A szabálysértési tényállás megvalósulásának és a vezetői engedély elvételének *nem feltétele a befolyásoltság megállapítása*, elegendő az alkohol szervezetben való jelenlétének bizonyítása.

A biztos a jelentés elvi kiindulópontjaként hangsúlyozta azt, hogy a közúti közlekedés során az ittas, befolyásolt állapotban történő gépjárművezetés a közlekedésben részt vevő többi ember alapvető jogaira – főként életére és testi épségére – tekintettel nem lévő, azokra súlyosan veszélyes és rendkívül felelőtlen magatartásnak minősül. Az alkoholosan befolyásolt állapotban való közúti járművezetés vizsgálata, az ilyen magatartás tiltása és állami szankcionálása önmagában nemhogy nem kifogásolandó, sőt mások alapvető jogainak védelmében kívánatos is. Az államtól azonban elvárható az, hogy a szankciórendszer megalkotása és „üzemeltetése” során tekintettel legyen az alkotmányos követelményekre, az alapvető jogok érvényesülésére.

A) A vizsgálat során megállapítást nyert, hogy a számos alkalommal módosított, a közúti közlekedési igazgatási feladatokról, a közúti közlekedési okmányok kiadásáról és visszavonásáról szóló 35/2000. (XI. 30.) BM rendelet (a továbbiakban: BM.r) a vezetési engedély helyszínen való elvételével kapcsolatos rendelkezéseinek szövege az állampolgárok számára nehezen áttekinthető, több, tartalmilag is ellentmondásos rendelkezést tartalmaz a vezetési jogosultság szünetelésének

elrendelésével kapcsolatban. A biztos szerint a jogszabályokra nézve általában is fontos követelmény, hogy érthetőek legyenek, ez azonban különösen igaz a hatósági, rendőrségi intézkedéseket szabályozó normákra. A vezetői engedély helyszíni elvétele, a vezetési jogosultság szünetelésének elrendelése alapjogkorlátozó állami intézkedésnek minősül, a félreérthető, félremagyarázható és ellentmondásos szabályozás lehetőséget teremthet az önkényes jogalkalmazásra, így az a jogbiztonság szempontjából aggályosnak minősül.

Még komolyabb aggályokat vetettek fel azok a kérdések, amelyeket a közúti közlekedésre vonatkozó hatályos *jogszabályok egyáltalán nem rendeznek*. A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Rtv.) csak az alkoholszondás vizsgálat (légzésminta), vér- és vizeletminta adására kötelezés lehetőségét nyitja meg a közlekedésrendészeti feladatát végző rendőr számára, de a további eljárásra vonatkozóan semmilyen garanciális rendelkezést nem tartalmaz. Sem a BM.r, sem más jogszabály nem szól érdemben az alkoholszondával történő vizsgálatról, annak következményeiről, vagy éppen arról, hogy milyen esetekben kerülhet sor a vérmintaadásának kötelezésére. E kérdésekben útmutatást legfeljebb az elektromos alkoholszondák rendőrségi alkalmazásáról szóló ORFK-intézkedés tartalmaz, amely azonban nem tekinthető sem jogszabálynak, sem állami irányítás egyéb jogi eszközének, egy olyan jogalkalmazást segítő speciális belső normáról van szó, amely nem nyilvános, az állampolgárok számára nem hozzáférhető.

A jelentés megállapítása szerint nem csak egyes eljárási szabályok hiánya jelenthet problémát a jogbiztonság szempontjából. A hatályos jogi szabályozás semmilyen formában nem szól a véralkohol-tartalom értékekről és ehhez kapcsolódó befolyásoltsági fokozatokról sem. Ezeknek pedig a gyakorlatban kulcsszerep jut a büntetőjogi és szabálysértési felelősségi alakzatok, továbbá a nem jogellenes cselekmények elhatárolásában. A kérdésben támpontokat csak a – bírósági és a rendőrségi jogalkalmazási gyakorlatban gyakran hivatkozott – Országos Igazságügyi Orvostani Intézet módszertani levele⁹ tartalmaz, amely azonban nem számít sem jogszabálynak, sem állami irányítás egyéb jogi eszközének.

A fentiek alapján a biztos megállapította, hogy az ittas vezetés szankcionálásával kapcsolatos szabályozás ellentmondásai, különösen pedig az egyes eljárási garanciák hiánya (nem jogszabályi szinten való rögzítése) következtében kialakult helyzet a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz. A jogbiztonság és az alkotmányos büntetőjog elvének sérelmét jelenti továbbá, hogy a büntetőjogi, szabálysértési felelősség megállapítása során a gyakorlatban kulcsfontosságú elemeket (a befolyásoltság és a véralkohol-tartalom) a jogalkalmazási gyakorlat számára nem jogszabály határozza meg.

⁹ Az Országos Igazságügyi Orvostani Intézet 1994/13. számú módszertani levele.

B) Az állampolgári jogok biztosa a jelentésében kiemelte, hogy a *tisztességes eljárás*hoz való jognak minden hatósági eljárás során érvényesülnie kell, így a közlekedési szabálysértési eljárás teljes időtartama alatt, ezen belül a vezetői engedély helyszíni elvételének, a vezetői jogosultság szünetelésének elrendelésével összefüggésben is. Az államnak minimálisan gondoskodnia kell a megfelelő alkotmányos ellensúlyokról, garanciális elemekről is. Nem állhat fenn ugyanis alkotmányosan olyan helyzet, hogy az állam számára kényelmesebb, egyszerűbb módon – hatósági intézkedésekbe csomagolva – szankciókat előlegez meg. Az ittas járművezetéssel szemben meghirdetett zéró tolerancia érvényesülése érdekében azonban a jogalkotó egyoldalúan, garanciák beépítése és a szükséges technikai fejlesztés nélkül tágította ki a vezetői engedély azonnali elvételének kötelezettségét. A módosítás következtében jóformán valamennyi, a rugalmatlan szabályozásból, illetve a technikai feltételek, eszközök hiányosságából adódó hátrány a járművezetőt terheli.

A zéró toleranciát kiterjesztő szabályozás az országgyűlési biztos szerint még erősebben világít rá több, eddig is fennálló problémára is. Gondot okozhat például, hogy a gyakran használt, *Spiratest típusú* alkoholkimutató indikátorcső megbízhatósága kétséges, ráadásul a színskála legfeljebb hozzávetőlegesen alkalmas a koncentráció meghatározására. Ha az intézkedő rendőrök – mindenféle egyéb, alkoholfogyasztás gyanújára utaló jel nélkül – pusztán egy ilyen típusú szonda enyhén elszíneződő, „eredményére” építve veszik el a vezetői engedélyt a helyszínen, már önmagában is aggályosnak minősülhet. A *Spiratest* típusú szondák megbízhatatlansága és pontatlansága miatt – a komoly jogkövetkezményekre is tekintettel – indokolt volna az ellenőrzés során kizárólag precízebb, a numerikus kijelzésre alkalmas elektromos alkoholmérő berendezéseket használni.

A biztos jelentésében megállapította, hogy a tisztességes eljárásához való joggal összefüggő visszásságot okoz az a jogi helyzet, hogy a BM.r nem rendelkezik az indokolatlan jogsérelmet megelőző, következetes ellensúlyt teremtő garanciális eljárási szabályokról (például az ésszerű időn belüli visszaadás lehetőségéről) és a jogalkotó nem teremtette meg a megalapozott helyszíni vizsgálathoz szükséges feltételeket sem.

C) A biztos álláspontja szerint annak az alapjogi dilemmának a megítéléséhez, hogy az ittas vezetés szabálysértésének gyanúja esetében – az eljárási garanciák érvényesülésén túl – tartalmilag alkotmányos-e a vezetői engedély helyszínen való elvétele, két kérdést szükséges vizsgálni. Elsőként azt, hogy a vezetői engedély elvétele, és ennek következtében a vezetési jogosultság szünetelése alapjog-korlátozásnak minősül-e egyáltalán. Másodsorban, amennyiben alapjog-korlátozásról van szó, az ún. szükségességi-arányossági teszt alkalmazásával azt kell áttekinteni, hogy nem sérti-e az intézkedés az adott alapjog lényeges tartalmát. Az ombudsmani jelentés fontosnak tartotta ezzel összefüggésben kiemelni, hogy a vizsgálat során nem értékelte a zéró tolerancia bevezetésének

hatásaival foglalkozó *statisztikai adatokat* (az ittas vezetők által okozott balesetek, halálesetek száma), ugyanis egy intézkedés alkotmányossága kedvező statisztikai adatokkal nem igazolható, és fordítva: jogszerűtlensége sem támasztható alá ilyen módon.

A biztos szerint nem állítható, hogy bárkinek is alanyi joga volna arra, hogy közúton gépjárművet vezessen, a gépjármű-vezetés ugyanis *hatósági engedélyhez kötött tevékenység*. Aki nem rendelkezik vezetői engedéllyel, az nem vehet részt vezetőként a közúti közlekedésben. A vezetői engedély kiadása azonban nem diszkrecionális hatósági jogkör: amennyiben az előírt feltételeket az adott személy teljesíti, a hatóság köteles kiadni számára a vezetői engedélyt. Abban az esetben, ha valaki már rendelkezik vezetői engedéllyel, akkor az önrendelkezési jogának, döntési szabadságának a részét képezi, hogy részt vesz-e a közúti közlekedésben azzal a gépjárművel, amelyre az engedélye kiterjed. A „járművezetéshez való jog” tehát ilyen módon következik az önrendelkezési jogból, amelyre nézve a vezetői engedély elvétele egyértelműen korlátozást jelent. A korlátozás (és benne az érdeksérelem) tényleges súlya természetesen eltérő lehet azok esetében, akik a gépjárművet a munkájukhoz használják, illetve azoknál, akik számára nem jelent súlyosabb anyagi áldozatot.

Az önrendelkezési jog (benne a „járművezetéshez való jog”) természetesen nem korlátozhatatlan alapjog, a hatályos jog számos korlátját ismeri. Így a gépjárművet vezető személytől megkívánja, hogy vezetésre alkalmas állapotban legyen, az előírt vezetői engedéllyel rendelkezzen, a közúti közlekedés rendjére vonatkozó előírásokat betartsa. A jogalkotó a közlekedés rendjét szabályozó előírásokat különböző – igazgatási, szabálysértési, büntető – *szankciók* kilátásba helyezésével is elősegíteni kívánja. Az alkoholtól befolyásolt állapotban történő vezetés pönalizálásának alapjogi indoka tehát mások életének, testi épségének preventív védelme: aki ilyen állapotban vezet járművet, az nem okoz ugyan feltétlenül balesetet, de közvetlenül és súlyosan veszélyezteti a többi közlekedőt.

A vezetői engedély azonnali, helyszíni elvétele rendőrségi igazgatási intézkedés, amely nem minősülhet szankciónak. A járművezetővel szemben szankciót a szabálysértési vagy a büntetőeljárásban szabhat ki, amennyiben az adott szabálysértés vagy bűncselekmény elkövetését jogerősen megállapítják. Az alkotmánybírósági gyakorlat kiemeli, hogy az engedély visszavonása nem előrehozott büntetés: ezt az intézkedést a *közlekedési bűncselekmény elkövetésének alapos gyanúja* alapozhatja meg. Az ombudsman álláspontja szerint a vezetői engedély helyszíni elvételét mások jogainak védelmében szükségesnek és arányosnak lehet tekinteni akkor is, ha a befolyásolt állapotban lévő sofőrtől azért veszik el a vezetői engedélyt, mert ezzel a további járművezetést igyekeznek megakadályozni.

Más a helyzet azonban akkor, amikor a járművezető láthatóan és a kézi alkoholmérő berendezés jelzése alapján sincs befolyásolt állapotban, azaz legfeljebb szabálysértéssel gyanúsítható, bűncselekmény elkövetésével nem.

Az intézkedés alátámasztása érdekében egyedüli indokként csak a közlekedés biztonságának még preventívebb, elvont jellegű védelmét lehet felhozni (például, aki keveset iszik, az máskor többet fog, folytathatja az ivást). Az állampolgári jogok biztosa szerint azonban jelen esetben az elvont, közlekedésbiztonsági cél (elrettetés) érdekében nem tekinthető arányos korlátozásnak az, hogy a szabálysértés elkövetésével gyanúsítható személytől a helyszínen és azonnal, mérlegelés nélkül bevonják a vezetői engedélyt. Tény ugyan az, hogy lényegesen egyszerűbb, kevesebb állami adminisztráció, utánjárás szükséges, ha a gyanúsítottól már az eljárás megindításakor elveszik a vezetői engedélyt, mint ha utólag – a szankció (gépjárművezetéstől való eltiltás) kiszabása után – gondoskodnak a vezetői engedély bevonásáról. Az ilyen és ehhez hasonló „eljárás-egyszerűsítő” megfontolások azonban nem vezethetik a jogalkotót aránytalanul korlátozó szabályok meghozatalára.

Az ombudsman megállapította, hogy az emberi méltóságból következő örendelkezési joggal összefüggő visszasságot okoz az a jogi helyzet, miszerint a befolyásolt állapotban nem lévő, bűncselekmény elkövetésével nem, csak szabálysértéssel gyanúsítható személytől is a helyszínen, mérlegelés nélkül és azonnal el kell venni a vezetői engedélyt. A zéró tolerancia elvét követő rendőrségi intézkedés aránytalan korlátozást jelent és könnyen előrehozott büntetéssé változtathatja a rendőrségi igazgatási intézkedést.

A jelentés zárásaként az ombudsman utalt arra, hogy önmagában a szabályozás, büntetések szigorítása ritkán képes megoldást kínálni egy olyan (társadalmi kihatású) problémára, amely világszerte komoly gondot jelent. A kiszámíthatóság és a következetesség az a két kiindulópont, amellyel elsődlegesen képesek valós alternatívát kínálni: ha a járművezető pontosan ismeri a vele szemben alkalmazható intézkedések tartalmát, magatartása – nem csupán jogi – következményeit, és tisztában van azzal, hogy jogsértés nem marad „megtorlás” nélkül, akkor sokkal nagyobb az esély arra, hogy nem fog ittas, befolyásolt állapotban a volán mögé ülni. A közlekedők zöme elítéli az ittas közlekedést, és elfogadják a közlekedésbiztonság érdekében hozott szigorításokat. Ez a támogatás megszűnik és a jogkövető magatartás gyengül, amint azt érzik, hogy az intézkedésekkel inkább a bevételeket kívánják növelni, vagy az eljárást egyszerűsíteni, semmint a baleseteket megelőzni. Az ellenőrzések intenzitásának növelése mellett különös jelentőséggel bír az ittas járművezetés következményeiről, súlyos veszélyeiről szóló széles körű tájékoztatás, az egyes felvilágosító kampányok.

Az ombudsmani jelentésben feltárt, alkotmányos joggal összefüggő visszasság orvoslása, jövőbeni megszüntetése és megelőzése érdekében a biztos *felkérte* az igazságügyi és rendészeti minisztert, hogy – a jelentésben megfogalmazott szempontrendszer alapján – vizsgálja felül a közúti közlekedési okmányok kiadásáról és visszavonásáról szóló 35/2000. (XI. 30.) BM rendeletet, és annak módosításával gondoskodjon a jogszabályszöveg belső koherenciájának megteremtéséről, a félreérthető, az állampolgárok és a jogalkalmazók

számára bizonytalan tartalmú rendelkezések pontosításáról. Emellett felkérte arra is a minisztert, hogy jogszabályban határozza meg a tisztességes eljáráshoz való jog érvényesülése szempontjából szükséges garanciális eljárási szabályokat (az alkoholszondával történő vizsgálat, annak következményei, a vérmintaadásra kötelezés esetei); továbbá az aránytalan alapjog-korlátozás orvoslása érdekében szüntesse meg azt a jogi helyzetet, hogy a nem befolyásolt, kizárólag szabálysértéssel gyanúsítható járművezetőtől a helyszínen, mérlegelés nélkül és azonnal el kell venni a vezetői engedélyt.

A jogalkotási jellegű ajánlások mellett az ombudsman felkérte az országos rendőrfőkapitányt, tegye meg a szükségesnek tartott intézkedéseket annak érdekében, hogy a Rendőrség a helyszíni közlekedésbiztonsági ellenőrzések során a kevésbé megbízható, hozzávetőleges eredmények jelzésére alkalmas alkoholkimutató indikátorcsövek helyett – numerikus kijelzésre is alkalmas – elektromos alkoholmérő berendezéseket alkalmazzon. Javasolta, hogy vonja vissza az elektromos alkoholszondák rendőrségi alkalmazásáról szóló 17/1996. számon kiadott ORFK intézkedést, és utasítás formájában szabályozza a közlekedésbiztonsági ellenőrzés és az elektromos alkoholszondák alkalmazásának szabályait.

A biztos végül *javasolta* az Országgyűlésnek, hogy – a Btk. kiegészítésével – törvényi szinten határozza meg az ittas állapotban történő járművezetéssel kapcsolatos, büntetőjogi és a szabálysértési felelősség elhatárolásában alapvető fontosságú véralkohol-tartalom értékeit és az ehhez kapcsolódó egyes befolyásoltsági fokozatokat.

A jelentésben megfogalmazott ajánlásokra adott válaszok alapján az elért eredmények felemás képet mutatnak: az igazságügyi és rendészeti miniszter a neki címzett ajánlásokra a mai napig – többszöri és határozott sürgetés ellenére – sem adott semmilyen választ. Az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottságának elnöke 2008 novemberében arról tájékoztatta a biztost, hogy egyeztetést kezdeményezett az „Új rend és szabadság” kormányzati programért felelős kormánybiztossal, illetve az Igazságügyi és Rendészeti Minisztériummal, a megállapítások eredményéről, a kidolgozásra kerülő intézkedési javaslatokról pedig – azok elkészültét követően – tájékoztatja a biztost. A törvénymódosítással kapcsolatosan érdemi előrelépés nem történt.

Az országos rendőrfőkapitány ugyanakkor az őt érintő ajánlásokkal tartalmilag egyetértett, a biztost arról tájékoztatta, hogy legkésőbb egy éven belül az elavultabb alkoholkimutató indikátorcsöveket elektromos légalkohol-csővekkel váltják ki. Az országos rendőrfőkapitány egyúttal – az igazságügyi tárccával is egyeztetve – az elektromos alkoholszondák rendőrségi alkalmazásáról szóló ORFK-intézkedés felülvizsgálatáról, és e tárgyban új ORFK-utasítás kidolgozásáról is döntött. A régi ORFK-intézkedés hatályon kívül helyezését követően az új ORFK-utasítást a főkapitány véleményezésre az országgyűlési biztos számára megküldte. A biztos összességében a megküldött utasítástervezetet nemcsak formai, a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvénynek való

összhang szempontjából tartotta előrelépésnek, hanem annak tartalmával, célkitűzéseivel is alapvetően egyetértett. A tervezetben foglalt tartalmával, az alapvető jogok védelmének garanciával kapcsolatos koncepcionális és konkrét szabályozási megoldásokkal összefüggésben ugyanakkor több észrevételt tett. Az ombudsmani véleményre adott válaszában az országos rendőrfőkapitány arról tájékoztatta a biztost, hogy az utasítás tervezetével kapcsolatban megfogalmazott javaslataival – néhány, külön is nevesített kivételtől eltekintve – egyetért. Az utasítás elkészítése és az ombudsmani javaslatok beépítése a tájékoztatás szerint folyamatban van, várhatóan még 2010 elején sor kerül annak kiadására.

4.2. Az üzembentartókkal szemben alkalmazott ún. objektív felelősség, valamint a közlekedési szabályszegések miatti közigazgatási bírságolás szabályozása¹⁰

Az alapjogi összefüggések, a közúti közlekedés szabályainak megszegőivel szembeni szankciórendszer komplexitása folytán a biztos indokoltan látta külön is áttekinteni a 2008 első felében hatályba lépő jogszabály-módosítások három új és szorosan összefüggő elemével kapcsolatos szabályozást és gyakorlatot. A hivatalbóli eljárás megindítását követően emellett a biztos hivatalához több állampolgári panasz is érkezett az objektív felelősség, illetve a közigazgatási bírságolás szabályainak gyakorlati alkalmazásával kapcsolatosan. Tekintettel arra, hogy egyes közlekedési szabályszegések esetén alkalmazott üzembentartói objektív felelősség elvének megvalósítása, a közigazgatási bírság intézménye felvetette a jogbiztonság követelményével és a tisztességes eljáráshoz, illetve a jogorvoslathoz való joggal összefüggő visszásság gyanúját, az ombudsman hivatalból vizsgálatot indított és megkereste a közlekedésbiztonság javítását célzó jogszabályok előkészítését és intézkedések kidolgozását koordináló, az „Új rend és szabadság” programért felelős kormánybiztost, akitől konkrét kérdések vonatkozásában kért tájékoztatást.

A közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (a továbbiakban: Kkt.) módosítása 2008 elején vezette be az ún. objektív felelősség elvét, melynek célja az volt, hogy a járművek üzembentartói fokozott felelősséget érezzenek, illetve hogy a járművet használó személy a közúti közlekedési szabályokat maradéktalanul betartsa. A törvényi szabályozás szerint az üzembentartó csak akkor mentesülhet a bírságolás alól, ha a gépjármű jogellenesen került ki a birtokából és igazolja, hogy kezdeményezte a megfelelő hatóság eljárását, vagy a gépjárművet használatba vevő személy teljes bizonyító erejű magánokiratba foglalt nyilatkozatával igazolja a használat tényét. A jogalkotó szándéka annak kizárása volt, hogy az üzembentartók arra a rendelkezésre hivatkozzanak, miszerint a gépjárművet olyan hozzátartozó használta a szabályszegés időpontjában, akivel szemben nem kötelezhetőek terhelő nyilat-

¹⁰ OBH 4750/2008. számú ügy, a jelentés kiadásának időpontja: 2009. március.

kozat megtételére. A törvény szerint meghatározott szabályszegések esetén, „egyszerűsített” közigazgatási eljárás keretében – a szabálysértési eljárással egyidejűleg – a cselekmény súlyosságának arányában, tételesen meghatározott módon, harminc- és háromezer forint közötti közigazgatási bírságot kell kiszabni.

A biztos a jelentésben – hivatkozva a töretlen alkotmánybírósági gyakorlatra – fontos vizsgálati szempontként kiemelte, hogy a szakmailag kimutatható előnyök és hátrányok, a következmények felmérésére irányuló *statisztikai és egyéb elemzések*, a közlekedés biztonságával összefüggő *szakmai megállapítások* – vagyis a *célszerűség szempontjai* – nem szolgálhatnak az alkotmányosság megítélésének alapjául. Az Alkotmánybíróság emellett több ízben kitért arra is, hogy a közvetlen alkotmányi garanciák gazdaságossági és célszerűségi okokból az eljárás egyszerűsítése vagy az időszűrés követelményének érvényesülése címén sem mellőzhető.

Az országgyűlési biztos a jelentésében több, az objektív felelősség, illetve az alóla való mentesülés kérdéskörével foglalkozó precedens értékű, útmutató jellegű döntést hozott fel az Emberi Jogok Európai Bíróságának (a továbbiakban: EJEB) gyakorlatából. A kiemelt ügyek elsősorban a tisztességes eljáráshoz fűződő joghoz kapcsolódnak, illetve a – nem kizárólag a büntetőeljárásban érvényesülni hivatott – ártatlanság vélelmével, valamint az objektív felelősségi vélelem ésszerűségével, és megdönthetőségével kapcsolatosak.¹¹ Az EJEB gyakorlatából kirajzolódik, hogy az Egyezmény 6. cikkének rendelkezéseit a strasbourgi gyakorlat szerint olyan magatartások megítélésénél is alkalmazzák, amelyek a nemzeti jog szerint akár fegyelmi, akár szabálysértési eljárás alapjául szolgálnak. A „minősítés” szempontjából ugyanis a strasbourgi szervek azt vizsgálják, hogy a cselekmény kriminális jellegű-e (ennek során figyelemmel vannak arra is, hogy az adott magatartást a többi tagállamban milyen felelősségi alakzaton belül helyezik el), mi a funkciója a kilátásba helyezett és ténylegesen alkalmazott szankciónak (a büntetőjoghoz hasonlatos-e és a megtorlást-elrettentést szolgálja-e), valamint az milyen mértékű.

Az esetjogi gyakorlatból levonható az a következtetés, hogy az alkotmányos büntetőjog eljárási garanciái, illetve a hozzájuk szorosan kapcsolódó tisztességes (fair) eljáráshoz való jog által meghatározott követelmények abszolút jellegűek, korlátozhatatlanok: velük szemben más legitim cél alkotmányosan (akár mások alapjogai, akár az állam objektív intézményvédelmi kötelezettsége) nem mérlegelhető. Az abszolút jellegű, az alkotmányos büntetőjog elvéből eredő garanciáknak, valamint a tisztességes eljáráshoz való jognak az ún. kriminális jellegű szabálysértések esetében is érvényesülniük kell.

¹¹ Öztürk kontra Németország ügy (1984. február 21-i ítélet, A sorozat 73. sz., Application no. 8544/79.); Salabiaku kontra Franciaország ügy (1988. október 7-i ítélet, A sorozat 141-A sz., Application no. 10519/83.); Belilos kontra Svájc ügy (1988. április 29-i ítélet, A. sorozat 132. sz., Application no. 10328/83.).

A) A jelentés részletesen foglalkozott az *üzembentartói objektív felelősség elvi alapjogi, alkotmányossági kérdéseivel, dilemmáival*. Kiindulásként a biztos utalt arra, hogy a felelősség általános alakzata a büntetőjogban és a polgári jogban is a vétkeségen alapuló felelősség. A polgári jogi (kár)felelősség megállapításának egyik eleme a felróhatóság, a büntetőjog területén pedig a bűncselekmény fogalmi eleme a bűnösség (még abban az esetben is, ha az gondatlanságban vagy akár a szándékon túli eredmény bekövetkeztében nyilvánul meg). A felelősség érvényesítésének kivételes esete az ún. objektív felelősség formájának alkalmazása, amely a felelősséget attól függetlenül érvényesíti, és a cselekmény vagy mulasztás elkövetőjét attól függetlenül szankcióval fenyegeti, hogy adott magatartás neki felróható-e vagy sem. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint önmagában az, hogy a jogalkotó az általános felelősségi szabályoktól eltérő, a vétkeségtől független objektív felelősségi alakzatot állapít meg adott magatartásra vonatkozóan, nem ellentétes a jogbiztonság követelményével, sőt azt erősíti, mivel a jogsértés megvalósulása esetére a szankció alkalmazását elkerülhetlenné teszi.

A jelentésben megállapítottak szerint külön elemzést igényelnek azonban az objektív felelősségi alakzat szempontjából azok a magatartások, amelyeket a jogalkotó egyébként a szabálysértési jog körébe is bevon. A szabálysértési jog – különösen eljárását tekintve – az államigazgatási eljárással rokon, ám megjelennek benne a büntetőeljárás egyes elemei is. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint ez különösen érvényes a felelősségi szabályok terén.

A gépjármű üzembentartójával szemben kiszabott közigazgatási bírság az objektív felelősség alakzatának keretei között szankcionál olyan magatartásokat, amelyek egyébként szabálysértési tényállásokat is megvalósítanak. A szankcionálás indoka a kormánybiztos válasza szerint alapvetően jogpolitikai, ha úgy tetszik, célszerűségi. Ugyanakkor az AB határozott – már idézett – megállapítása szerint a közvetlen alkotmányi garanciák gazdaságossági és célszerűségi okokból az eljárás egyszerűsítése vagy az időszerűség követelményének érvényesülése címén sem mellőzhetők. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlatához tartozik az az elvi megállapítást is, miszerint adott szankció jellegének minősítése nem a jogalkotó jogági besorolásának, hanem a szankció jellegének függvénye.

Az alapvetően kriminális jellegű magatartások – amely jelleget az támaszt alá, hogy a szóban forgó egyben szabálysértési tényállások is – miatti szankcionálás mindezek nyomán nem valósulhat meg úgy, hogy az érintettek számára nem, illetve nagyon szűk körben és kifejezetten hiányos módon biztosít kimentési lehetőséget. A közigazgatási bírság mindezek alapján áttöri az EJEB által kijelölt ésszerűségi határokat, valamint figyelmen kívül hagyja a tisztességes eljárásból eredő követelményeket.

Mindezek alapján az ombudsman a jogbiztonság és az alkotmányos büntetőjog követelményével nem tartja összeegyeztethetőnek az objektív felelősség azon formáját, amely olyan közlekedési szabályszegésekért, ahol a közigazga-

tási jog és a büntetőjog dogmatikájának megfelelően, a hagyományosan a felróhatóságon alapuló felelősségnek és a represszív jellegű, jogsértéssel arányos szankciónak kellene érvényesülnie, a törvény objektív felelősségen alapuló, inkább reparatív jellegű, rögzített összegű bírság kiszabását rendeli el.

B) A biztos jelentésében a vizsgált szabályozással kapcsolatosan rögzítette, hogy közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) preambuluma szerint a szabályozás célja, hogy az ügyfeleknek és az eljárás más résztvevőinek a hatóságokkal létrejövő kapcsolatát átlátható jogi szabályozás útján rendezze, demokratikus jogállamtól elvárható módon és mértékben juttassa érvényre az ügyfelek jogait, illetve az általános szabályok elsődlegességének érvényesítésével garanciális keretbe foglalja a különös eljárási szabályokat. A közigazgatási hatóság 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. Fentieket a közigazgatási szervek akként teljesítik, hogy a jogszabályt megsértőkkel szemben eljárnak, s kötelezik őket a jogszerű magatartásra, illetőleg azt szankció alkalmazásával kényszerítik ki.

Az ombudsman szerint így a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmével jár, valamint ellentétes a Ket. 1. §-ában meghatározott eljárási garanciáknak való megfelelés (jogalkalmazói mérlegelés és méltányosság) szempontjával, hogy a közigazgatási bírság megállapítása során a hatóság számára a Kkt. semmilyen tekintetben nem biztosít mérlegelési lehetőséget (abszolút kizárás).

A jogbiztonság követelményét sértő helyzetet eredményez emellett a biztos álláspontja szerint az is, hogy a Kkt. megjelölt rendelkezései alapján kétséges, hogy mentesülhet-e az objektív felelősség következményei alól a bírságot kiszabó határozat kézbesítéséig, illetőleg utóbb, jogorvoslat keretében az üzembentartó, amennyiben a gépjármű a szabályszegést megelőzően jogellenesen kerül ki a birtokából, azonban önhibáján kívül a jogellenességgel összefüggésben nem volt módja a megfelelő hatóság eljárását kezdeményezni. Visszás helyzetet eredményez az, hogy a Kkt. és a Ket. viszonya alkotmányosan nem kellően rendezett: a törvények között kollíziót okoz, hogy a Kkt. nem tartalmaz egyértelmű utalást arra nézve, hogy az ún. objektív felelősség körében alkalmazandó rendelkezések milyen viszonyban állnak a Ket. eljárási normáival.

Az a jogalkotói megoldás pedig alapjaiban ellentétes a jogbiztonság követelményével, amely szerint amennyiben a gépjármű vezetőjétől a bírság nem behajtható, úgy – a tényleges szabályszegő személyének ismeretében is – a hatóság külön határozatban az egyébként nem vétkes üzembentartót szankcionálja. Különösen aggályos ez abból a szempontból, hogy a Ket. alapelveinek szellemében eljárva a közigazgatási szerv a jogszabályt megsértőkkel

szemben köteles eljárni, őket kell – akár szankció alkalmazásával – köteleznie a jogkövető magatartásra, tehát a közigazgatási eljárás hatályos rendszere a represszív intézkedések alkalmazásának körében nem ismeri az objektív felelősség fogalmát, ezáltal kizártnak tekinthető hogy az Kkt. idézett rendelkezéseivel bevezetett közigazgatási bírság a közigazgatási hatósági eljárás hatályos szabályainak megfelelően kerülhessen kibocsátásra.

A biztos megállapította, hogy alkotmányosan aggályos, a jogbiztonság követelményének sérelmét jelenti, illetve a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás alapvető rendelkezéseivel sem egyeztethető össze a Kkt. azon szabályozása, amelynek alkalmazása során az eljáró szerv a méltányossági és mentesülési szabályok figyelmen kívül hagyásával a jogszabálysértés elkövetőjének azonosíthatatlansága esetén – az objektív felelősség elvére hivatkozva – közigazgatási bírsággal szankcionálja a gépjármű üzembentartóját, abban az esetben is, ha ő bizonyíthatóan nem követett el jogsértést.

A jogbiztonság követelményével összefüggésben a jelentés utalt arra is, hogy a Kkt. hivatkozott szabályozása nem felel meg a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (Jat.) 18. § (3) bekezdésében rögzített garanciális tételnek sem, mely szerint az azonos vagy hasonló életviszonyokat általában ugyanabban a jogszabályban, illetőleg azonos vagy hasonló módon kell szabályozni, a szabályozás nem lehet indokolatlanul párhuzamos, többszintű. A hatályos jogalkotási megoldás az ombudsman álláspontja szerint indokolatlanul többszintű, ennél fogva ugyancsak ellentétes a jogbiztonság követelményével.

C) Vizsgálata során az ombudsman áttekintette az ugyanazon közlekedési szabályszegés miatti kettős (szabálysértési és közigazgatási) eljárás lehetőségével összefüggő alkotmányossági kérdéseket. A jelentés elvi érveléssel rögzíti, hogy a *ne bis in idem* az ugyanazon (jogellenes) cselekmény miatti kétszeri eljárás alkotmányos jelentőségű és abszolút jellegű tilalmát jelenti, amely a már ismertetett alkotmánybírói gyakorlat szerint a jogállamiság elvéből, valamint az alkotmányos büntetőjog követelményéből vezethető le. A Kkt. 21/B. § (1) bekezdése egyértelműen kinyilvánítja a közigazgatási, valamint a szabálysértési eljárás párhuzamos lefolytatásának lehetőségét, amikor arról rendelkezik, hogy a közigazgatási bírság kiszabására irányuló eljárás a szabálysértési eljárás ugyanazon jogsértés miatt történő lefolytatását nem érinti. A 21/B. § (2) bekezdése mindezt annyival egészíti ki, hogy a szabálysértési eljárásban azzal a személlyel szemben pénzbírság nem szabható ki, akivel szemben a szabálysértési eljárás alapjául szolgáló előírás megsértése miatt közigazgatási bírság kiszabásának van helye.

A *ne bis in idem* elve nem a két eljárásban kiszabott két büntetés tilalmát foglalja magában, hanem ennél lényegesen többet: a kettős *eljárás* tilalmát jelenti ugyanazon jogsértés elkövetésével összefüggésben. A Kkt. azonban még az említett „kettős büntetés” tilalmát is csak részben teljesíti, tekintettel arra, hogy – amennyiben szabálysértés elkövetője, a jármű használója beazonosítható – az egyik, közigazgatási eljárás során vele szemben rögzített összegű

közigazgatási bírság, a másik, szabálysértési eljárás során pedig járművezetés-től eltiltás szabható ki. A puszta eredmény első ránézésre ugyan hasonlóknak tűnhet, de gyökeresen más jogi helyzetet jelent az, amikor a szabálysértési eljárás lefolytatása után – azaz egy eljárásban – a szabálysértési hatóság határozatában pénzbüntetés kiszabásával egyidejűleg, *amellett* alkalmazza a járművezetéstől való eltiltást.

A Kkt. által rögzített „mögöttes felelősség” érvényesülése alapján pedig a biztos szerint akár még az a – meglehetősen abszurd – jogi lehetőség is előfordulhat, hogy egyazon jogellenes cselekmény (a közlekedési szabályszegés) alapján a szabályszegőt a járművezetéstől eltiltják, a kiszabott közigazgatási bírság összegét azonban – például azért, mert az elkövetőtől az nem behajtható – már az üzembentartónak kell megfizetnie.

Az ombudsman mindezek alapján megállapította, hogy alkotmányosan aggályos, a *ne bis in idem* alapelvébe ütközik, így a jogállamiság elvének és az alkotmányos büntetőjog követelményének súlyos sérelmét jelenti az, hogy egyazon közlekedési jogsértés miatt két, különböző hatósági szankcióval fenyegető eljárás (szabálysértési és közigazgatási) is indulhat párhuzamosan, illetve, hogy a – pénzbírságtól különböző – szabálysértési szankció és a közigazgatási bírság egyazon személlyel szemben alkalmazható.

A jelentésben feltárt, alkotmányos joggal összefüggő visszásság orvoslása, jövőbeni megszüntetése és megelőzése érdekében a *biztos indítványozta az Alkotmánybíróságnál*, hogy állapítsa meg a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény 21. §, 21/A. §, valamint 21/B. § szakaszainak alkotmányellenességét, mivel azok ellentétesek az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe foglalt jogállamiság elvéből következő jogbiztonság, illetve alkotmányos büntetőjog követelményével, továbbá a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét idézik elő.

Az Alkotmánybíróság 60/2009. (V. 28.) AB határozatában az állampolgári jogok biztosának érveit részben megalapozottnak találta, és megállapította, hogy a közúti közlekedésről szóló törvény 21/A. § (3) bekezdése, valamint a 21/A. § (5) bekezdése alkotmányellenes, ezért azokat e határozat kihirdetése napjával megsemmisítette. Az AB emellett két koncepcionális jellegű kérdésben hivatalból eljárva mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet is megállapított. Megállapította, hogy az Alkotmány 2. § (1) bekezdését és az 57. § (5) bekezdését sértő, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenes helyzet áll fenn amiatt, hogy az Országgyűlés a közúti közlekedésről szóló törvény 21/A. §-ában nem szabályozta megfelelően a felelősség alóli mentesülés eseteit. Megállapította továbbá, hogy az Alkotmány 2. § (1) bekezdését sértő, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenes helyzet áll fenn amiatt, hogy az Országgyűlés a közúti közlekedésről szóló törvény 21/B. §-ában nem szabályozta megfelelően a közigazgatási eljárás és a szabálysértési eljárás egymáshoz való viszonyát. Az Alkotmánybíróság ezért felhívta az Országgyűlést, hogy e jogalkotási kötelezettségének 2009. december 31-éig tegyen eleget.

Az országgyűlési biztos a határozat megszületését követően *közleményt adott ki*, amelyben kiemelte többek között, hogy az alkotmánybíróági döntés elsősorban arra mutatott rá, hogy nem a büntetés kiterjesztése és szigorúsága (mértéke), a közigazgatási jogi eszközök használata aggályos, hanem a hatályos szabályozásban meglévő kiszámíthatatlanság (így például a szabálysértési eljárás és közigazgatási eljárás nem kellően szabályozott kapcsolata). Nem tekinthető alkotmányosnak az Alkotmánybíróság szerint az, amikor a jogalkalmazói kényelem szülte egyszerűsítés (például a tényállás felderítésének hiánya, a mentesülés szűk köre), illetve a balesetek megelőzése helyett önmagában a büntetés mint az állami „pénzbegyűjtés” eszköze válik a szabályozás elsődleges céljává. Alapvető tétel a büntetőjogban, hogy a büntetésnek a szabályszegés elkövetőjét (a gépjármű tényleges vezetőjét) kell sújtania. Az AB határozat indoklásából kitűnik, hogy más személy (a gépjármű üzem-bentartójának, tulajdonosának) mögöttes felelősségen alapuló megbüntetése csak kivételes esetben lehet alkotmányos, de ez a lehetőség szűkre szabott, s csak szigorú eljárási garanciák mellett kerülhet rá sor.

4.3. A közlekedési szabályszegések miatt indult közigazgatási eljárások, a rendőrség közigazgatási bírsággal összefüggő gyakorlatának átfogó vizsgálata¹²

2009 januárjától folyamatosan több beadvány¹³ érkezett az állampolgári jogok országgyűlési biztosához, amelyben a panaszosok – köztük városi és kerületi önkormányzatok alpolgármesterei – a rendőrség közúti közlekedési szabályszegések miatt indult közigazgatási eljárásával kapcsolatban fogalmaztak meg kifogásokat. A panaszosok a közigazgatási eljárás megindításával, a tényállás tisztázásával, a képi bizonyítékok felhasználásával, továbbá az eljárási határidők megtartásával kapcsolatos rendőrségi gyakorlatot sérelmezték. A beadványokban külön is kiemelték, hogy a közigazgatási bírságot kiszabó határozatának keltezése és a postára adás dátuma között jellemzően többhetes, olykor akár egy-két hónapos időtartam telt el. Az ombudsman a panaszokban felvetett egyes problémák alapján a jogállamiság elvével, a jobbiztonság követelményével, valamint a tisztességes eljáráshoz és a jogorvoslathoz való joggal összefüggő visszasság gyanúja miatt hivatalból átfogó vizsgálatot indított és részletes tájékoztatást kért az országos rendőrfőkapitánytól.

Az ombudsmani vizsgálat arra fókuszált, hogy a jobbiztonság követelményének biztosítása és az eljárás alá vont személyek, ügyfelek alapjogainak

¹² AJB 3688/2009. számú ügy, a jelentés kiadásának időpontja: 2010. január.

¹³ Az átfogó vizsgálat nyomán kiadott jelentés összesen mintegy tucat beadványt vizsgált meg (AJB 1480/2009, AJB 2032/2009, AJB 4605/2009, AJB 4823/2009, AJB 4877/2009, AJB 5451/2009, AJB 5934/2009, AJB 5950/2009, AJB 6002/2009, AJB 6218/2009, AJB 7406/2009, AJB 7465/2009, AJB 7469/2009), ugyanakkor a beérkező – különböző hatásköri akadályok miatt nem vizsgált – panaszok száma több tucatnyira is tehető.

védelve szempontjából aggályosnak tekinthetők-e a rendőrségi eljárások, kifogásolható-e a közlekedési szabályszegések miatt alkalmazott közigazgatási bírságotlasi gyakorlat. A panaszok, beadványok és jelzések alapján kirajzolódott egy jogalkalmazási problématerkép (tipikus problémák), amelyben elsődlegesen az eljárási határidők megtartásával, a határozatok meghozatala és a postára adás időtartamával, a rövid időn belüli ismételt bírságotlással, a közigazgatási bírság jellegével és mértékével, az eljárás alá vont személyek tájékoztatásával és az iratbetekintéssel, valamint az illetékfizetéssel kapcsolatos problémákat, kérdéseket emelte ki. A jelentés elkészítésekor a biztos fokozott figyelmet fordított a már idézett, az objektív felelősség és a közigazgatási bírságotlás jogintézményével foglalkozó 60/2009. (V. 28.) AB határozatban megállapított követelményekre és indoklásra.

A jelentés ennek nyomán kiemelte, hogy az alkotmánybíróági határozat szerint a *Ket. szabályait*, ideértve az ügyfelek tisztességes (fair) eljáráshoz való jogának védelmét szolgáló törvényi *alapelveket*, a Kkt. által szabályozott közigazgatási bírság kiszabására irányuló eljárásban alkalmazni kell. A rendőrség hatáskörét a jogszabályokban előírt célok (jelen esetben a közlekedésbiztonság) megvalósítása érdekében gyakorolja, a hatáskörének gyakorlásával nem élhet vissza, hatásköre gyakorlása során a szakszerűség, az egyszerűség és az ügyféllel való együttműködés követelményeinek megfelelően köteles eljárni, az eljárása során minden bizonyítékot súlyának megfelelően értékel, döntését valóságghú tényállásra alapozza. A *Ket.* alapján az ügyfeleket megilleti a tisztességes ügyintézéshez való jog, valamint az is, hogy a közigazgatási hatóság előmozdítja az ügyféljogok gyakorlását.

Az állampolgári jogok biztosa utalt arra, hogy a jogalkotó az üzembentartói objektív felelősséget és a közigazgatási bírságotlás rendszerét éppen az egyszerűsítés, a hatékonyabb számonkérhetőség, a felelősség alóli „kibújtás” megnehezítése, a jogkövetés előmozdítása miatt vezette be. A hatályos szabályozás a korábbinál lényegesen szigorúbb, az üzembentartó számára a kimentési lehetőségek szűkre szabottak, az eljárás automatizált, a védekezés eleve nehezkesebb, a jelentős összegű bírság kiszabása során nem gyakorolható méltányosság, nem vehetőek figyelembe az eljárás alá vont személyek egyéni körülményei. A biztos álláspontja szerint nem egyszerűen igazságtalan, de jogi szempontból sem fogadható el a rendőrségi gyakorlat során az olyan „egyoldalú” szigorúság, amely kizárólag az eljárás alá vont személlyel, a gépjármű üzembentartójával (használatba vevőjével) szemben érvényesül. Valamennyi közhatalmi jogosítványokkal rendelkező állami szervtől, így jelen esetben a rendőrségtől, fokozottan megkövetelendő az eljárási garanciák maradéktalan betartása.

A) Számos vizsgált ügyben – a mellékelt okiratmásolatokkal alátámasztva – megállapítható, hogy a közigazgatási bírságot kiszabó elsőfokú közigazgatási határozat meghozatala és annak postára adása (kézbesítése) között akár egy-két

hónap is eltelt, sőt egyes ügyekben ez az időtartam a három hónapot is meghaladta. Az elhúzódó postára adás és kézbesítés tényét válaszelevelében maga az országos rendőrfőkapitány is elismerte, bár annak pontos kiváltó okára nem adott magyarázatot.

Kétségtelen, hogy a Ket. szabályainak értelmében az eljárási határidőbe a határozat meghozatala és a postára adás, közlés, kézbesítés közötti időtartam nem számít bele, és nincs kifejezett törvényi előírás arra vonatkozóan sem, hogy a hatóság mennyi időn belül, hány nap múlva köteles postázni az érintettek számára a meghozott határozatot. Tévesnek tartotta a biztos ugyanakkor azt a rendőrségi értelmezést, amely szerint a határozat meghozatala és a postára adás között eltelt időnek semmilyen jelentősége sincs az ügyfél, eljárás alá vont személy jogainak védelme szempontjából, az csak a hatóságok számára bír jelentőséggel. A postára adás és – ennek következtében – a kézbesítés, közlés indokolatlan elhúzódása alkalmas arra, hogy az eljárási határidők garanciális szerepét kiüresítse, ráadásul – magyarázat hiányában azt a látszatot keltheti, hogy a határozat meghozatalának valós időpontja nem feltétlenül azonos az okiratban szereplővel, ami megingathatja a rendőrségbe vetett bizalmat.¹⁴

Az országgyűlési biztos álláspontja szerint az, hogy a Ket. közvetlenül nem határoz meg határidőt a hatóság számára a postára adásra nézve, alkotmányosan semmiképpen nem vezethet arra az értelmezésre, hogy tetszőleges időn belül kerülhet sor a postázásra. Éppen ellenkezőleg: az elsőfokú szervnek a határozat meghozatalát követően *a szokásos ügymenet mellett haladéktalanul, késedelem nélkül, a lehető legrövidebb időn belül intézkednie kell a határozat postázásáról* (természetesen néhány napos, esetleg egyhetes időtartam ebbe a körbe tartozik). Bár a pontos időtartam változhat, egészen bizonyosan nem fogadható el, hogy több hónap teljen el a határozat meghozatalát követően: különösképp visszatetsző ez az egyszerűsített, gyorsított, formalizált és jóformán automatikus eljárások, mint a közlekedési szabályszegés miatt kiszabott közigazgatási bírságolási eljárás folyamán. A postára adás miatt elhúzódó közigazgatási eljárások folytán pedig az ügyfelek nem tudták teljesíteni együttműködési kötelezettségüket. A panaszok és a rendelkezésre álló adatok alapján valószínűsíthető, hogy a postázás elhúzódására nem elszórtan, hanem tömeges jelleggel került sor 2008 és 2009 folyamán, különösen a bírságolás bevezetése utáni első félévben.

Az ombudsman mindezeknek megfelelően megállapította, hogy a jogbiztonság követelményével és az eljárás alá vont személyek tisztességes eljárás-hoz való jogával összefüggő visszásságot okozott, hogy a rendőrség a közigazgatási bírságot kiszabó elsőfokú, illetőleg a másodfokú határozatokat tömeges

¹⁴ A jelentés itt idézte az ügyintézési határidő számítására vonatkozó rendelkezésekről szóló Ket. Szakértői Bizottságának szakmai véleményét tartalmazó 6. számú módszertani állásfoglalást.

mértékben, a határozat meghozatalától számítva több hónappal később posztázta a gépjárművek üzembentartói számára.

B) A vizsgált ügyek közül több esetben előfordult, hogy az illetékes rendőr-főkapitányság az elsőfokú közigazgatási bírságot kiszabó határozatát a szabályszegés elkövetésének időpontjától számított *hatvannapos határidő elteltével hozta meg*. Kérdésként merült fel, hogy a rendőrség jogszerűen járt-e el akkor, amikor az eljárási határidőt követően hozta meg a határozatot, illetőleg, hogy a határidő túllépésnek lehet-e a következménye a bírság megfizetése alóli mentesülés, a határozat és így a kiszabott bírság semmissége.

A szabálysértési törvényben meghatározottakkal (hat hónapos általános elévülési határidő) ellentétben¹⁵ sem a Kkt., sem a végrehajtását szabályozó kormányrendelet közigazgatási bírságra vonatkozó rendelkezései, sem a Ket. nem határoz meg anyagi jogi elévülési határidőt, amelynek eltelte után a Kkt.-ben kiemelt közlekedési szabályszegés elkövetése esetén a gépjármű üzembentartója (illetve a használtra átvevő) mentesül a jogkövetkezmények alól. Az eljárás szempontjából az egyetlen releváns határidő a bírság kiszabására fennálló 60 napos időtartam, amely – ahogyan azt az országos rendőrfőkapitány is kiemeli – a Ket. alapján, az üzembentartó hosszabbításról szóló külön értesítése mellett, további 30 nappal meghosszabbítható, vagyis maximum 90 nap.

A közigazgatási bírság elévülése szempontjából két értelmezési lehetőség adódik, ám ezek közül csak az egyik tekinthető alkotmányosnak. A biztos szerint nem fogadható el ugyanis az az alapjogi szempontból is abszurd felvetés, hogy a Kkt.-ban és az R-ben meghatározott közlekedési szabályszegések sohasem évülnek el, a hatóság az üzembentartót az elkövetésétől számított akár 10 vagy 20 év elteltével is felelősségre vonhatja. Egy ilyen jogi helyzet egyértelműen sértené az eljárás alá vont személyek tisztességes eljáráshoz való jogát, ellehetlenítene bármilyen bizonyítást. Tekintve, hogy más elévülési időtartam megállapítására a rendőrség részéről – éppen az önkényes jogalkalmazás veszélye folytán – nem kerülhet sor, egyedül a határozat meghozatalára vonatkozó 60 (90) napos eljárási határidőt lehet egyfajta elévülési határidőként felfogni.

A közlekedési szabályszegések miatti bírságolási eljárásra vonatkozó eredeti jogalkotói koncepció, szándék is ezt az értelmezést támogatja, hiszen a szabálysértési tényállások közül kiemelését részben az eljárások gyorsításával, az egyszerűen megítélhető, különösebb bizonyítást nem igénylő ügyekben az eljárás automatizálásával támasztották alá. Hangsúlyozni kell azt is, hogy a törvényben meghatározott 60 napos eljárási határidő elévülési határidőként való kezelését jelenleg sem a Ket., sem pedig a Kkt., sem más jogszabály sem

¹⁵ A szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény 11. § (1) bekezdése szerint nincs helye felelősségre vonásnak, ha a cselekmény elkövetése óta hat hónap eltelt (elévülés).

zárja ki. Az országgyűlési biztos megállapította, hogy a jogbiztonság követelményével és az eljárás alá vont személyek tisztességes eljáráshoz való jogával összefüggő visszásságot okozott, hogy a rendőrség, mint hatóság a Kkt. 21. § (4) bekezdésében meghatározott 60 napos eljárási határidő túllépésével hozta meg a közigazgatási bírságot kiszabó határozatait.

Az ombudsman itt kitért arra, hogy a jogalkotónak szabadságában áll az, hogy a Kkt. rendelkezéseinek megfelelő módosításával – a szabálysértési törvény mintájára – egy külön anyagi jogi elévülési határidőt határozzon meg, amelynek elteltével a rendőrségnek az üzembentartó felelősségre vonására már nincs jogi lehetősége. Ellenkező tartalmú törvényi szabályozás megszületéséig azonban, az ombudsman határozott álláspontja szerint a közigazgatási bírságot kiszabó határozat meghozatalára nyitva álló 60 (meghosszabbítás esetén 90) napos határidőt egyben elévülési határidőnek kell tekinteni: a gépjárművek üzembentartóit mint az eljárás alá vont személyeket ezen túl nem lehet felelősségre vonni. A jogbiztonság követelménye és a tisztességes eljáráshoz való jog alapján ugyanis – normatív módon meghatározva – léteznie kell olyan határidőnek, amelyen túl az állam szankcionálási lehetősége, az üzembentartó felelősségre vonása megszűnik.

C) Több panaszos beadványában kiemelte, hogy a közúti közlekedési szabályszegések miatti közigazgatási bírság mértékét, a kiszabás során az egyéni méltányossági szempontok, az arányosság figyelembevételének teljes hiányát alapjogot sértőnek tartja. A biztos a releváns alkotmánybírói gyakorlatot áttekintve arra a következtetésre jutott, hogy önmagában nem tekinthető alapjogi szempontból visszásnak az olyan tartalmú jogi szabályozás, ahol a jogalkotó akár jelentős mértékű, fixált bírságösszegeket határoz meg egyes szabályszegések elkövetésének esetére, és az adott közlekedési szabályszegés elbírálása során a jogalkalmazó nem mérlegelheti sem a jogsértés súlyát, sem az elkövető személyes körülményeit. Hangsúlyozta ugyanakkor, hogy egy ilyen eljárás során a garanciális szabályoknak (így például az eljárási határidőknek, képfelvételek megtekintésének, a hatóság tájékoztatási és együttműködési kötelezettségének) fokozott a jelentősége.

D) A beadványok tanúsága szerint az eljáró hatóságok szinte minden ügy folyamán mellőzték az eljárás megindulásáról szóló előzetes értesítést, valamint nem értesítették az ügyfelet a bizonyítékok megismerésének lehetőségéről sem. Ennek következtében az ügyfél csak az elsőfokú határozat kézbesítésekor értesült arról, hogy ellene hatósági eljárás van folyamatban, így az elsőfokú eljárás során észrevételi, panasztételi jogát nem tudta gyakorolni. Súlyosabb problémát idézett elő a hatóság mulasztása abban az esetben, amikor a közigazgatási bírság kiszabásáról szóló határozat kézhezvétele után a panaszos levélben kérte a szabályszegés bizonyítékaul szolgáló fényképfelvételek megküldését, azok azonban csak a fellebbezési határidő lejártá után érkeztek meg hozzá, így a jogorvoslati lehe-

tősegtől is esetett. A jelentés kiemelte, hogy az érintett számára minden olyan esetben, amikor azt a jogszabály lehetővé teszi, meg kell adni a lehetőséget arra, hogy az általa sérelmezett döntés ellen jogorvoslattal éljen. Az alkotmánybíró-sági gyakorlat szerint a jogorvoslathoz való jog tényleges érvényesüléséhez a „jogorvoslás” lehetősége is szükséges, vagyis az, hogy a jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát.

Az ombudsman megállapította, hogy a rendőrség eljárása a közigazgatási bírság kiszabása során a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, valamint az eljárás alá vont személyek tisztességes eljáráshoz és jogorvoslathoz való jogával összefüggésben visszásságot okozott.

E) Több beadványozó sérelmezte, hogy a hatóságok nem tettek eleget törvényi kötelezettségüknek, és nem tájékoztatták megfelelően a személyeket a térfelügyelő kamerák léteiről, elhelyezkedéséről vagy az adatrögzítés céljának megváltozásáról. Az ombudsmani jelentés – tekintettel arra, hogy a személyes adatok kezelésével összefüggő kérdések vizsgálata elsődlegesen az adatvédelmi biztos hatáskörébe tartozik – pusztán röviden utalt arra, hogy az Rtv. alapján 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 készíthet. Emellett arra is törvényi lehetősége van, hogy közterületen, ahol az közbiztonsági, bűnmegelőzési, illetve bűnüldözési célból igazolhatóan szükséges, bárki számára nyilvánvalóan észlelhető módon kamerát helyezhet el és képfelvételt készíthet.

Garanciát jelent, hogy az Rtv. alapján a rendőrségnek a kamerák elhelyezése, a megfigyelt területre vonatkozó *adatokat a központi szerv honlapján közzé kell tennie*, a kamera által megfigyelt területre belépő személyek tájékoztatását elősegítő módon *figyelemfelhívó jelzést, ismertetést kell elhelyezni* a kamerák elhelyezéséről, valamint az adatkezelés tényéről. A jelentés rögzítette, hogy a fenti törvényi rendelkezései alapján tehát a rejtett adatkezelés tilalmazott: a rendőrségnek az adatkezelés pontos céljáról (így a közigazgatási eljárás során bizonyítékként való felhasználásáról) az érintetteknek egyértelmű tájékoztatást kell adnia.

F) Számos panaszból kitűnt, hogy a hatóságok eljárása a fellebbezési kérelmek elbírálása során nem egységes. Egyes esetekben az ügyfél kifejezetten közölte a hatósághoz címzett információkérő levelében, hogy nem kíván fellebbezni, mégis fellebbezésként értékelték azt, más esetekben a fellebbezési szándékkal írt iratot a hatóság nem tartalma szerint bírálta el, azaz nem minősítette fellebbezésnek. A Ket. 34. § (5) bekezdése alapján az eljárás megindítására irányuló kérelemre vonatkozó szabályokat kell megfelelően alkalmazni az ügyfél által benyújtott más kérelemre is. A jogalkotó álláspontja szerint a kérelemre vonatkozó szabályok nem csupán az eljárás megindításáról szóló kérelemre vonat-

koznak, hanem minden kérelemre, amellyel az ügyfél egyedi ügyben fordul a hatósághoz. E szabályból következik, hogy minden kérelmet tartalma szerint kell elbírálni, vagy hiányosság esetén hiánypótlási felhívásnak van helye.

Az egyik vizsgált esetben a panaszos a városi bíróságnak címezve, de a hatóságot megszólítva postázta beadványát mindkét szervhez, és ebben nyilatkozott arról, hogy a hatóság határozata ellen „kifogással” kíván élni, mert az érintett útvonalon nem tapasztalt sebességmérő eszközt. Az iratot a megyei rendőr-főkapitányság nem tekintette fellebbezésnek, amit levélben közölt az ügyféllel, arra hivatkozva, hogy rossz helyen terjesztette azt elő, és az tartalmát tekintve nem minősül fellebbezésnek.

Az ombudsmanhoz érkezett panaszok egy másik része arról tanúskodik, hogy a hatóságok a fellebbezési illeték megfizetését abban az esetben is követelték az ügyfelektől, amikor ők beadványukban kifejezetten nyilatkoztak arról, hogy nem kívánnak fellebbezni, csupán néhány információra van szükségük az eljárással kapcsolatban. A hatóságok azonban ezt fellebbezésként értékelték, érdemi vizsgálat nélkül elutasították, és 3000 Ft illeték megfizetésére hívták fel az ügyfelet.

Az ombudsman megállapította, hogy a rendőrségi gyakorlat a jogbiztonság követelményével, valamint az eljárás alá vont személyek tisztességes eljáráshoz való jogával összefüggésben visszásságot okozott, tekintettel arra, hogy nem tettek eleget kérelem tartalom szerinti elbírálására vonatkozó szabályoknak.

G) Az egyik beadványban a panaszos azt sérelmezte, hogy a hatóságtól ugyanazon helyszínre és ugyanazon napra (de eltérő időpontokra) vonatkozóan két értesítő levelet is kapott, amelyben ugyanazon szabályszegése miatti eljárások megindulásáról tájékoztatták. Az ügyfél a tárgynapon a két időpont között folyamatosan várakozott a tiltó tábla hatálya alatt, a járművet ezen időszak alatt bizonyíthatóan nem mozdították el. A biztos megállapította, hogy fenti ügyben a rendőrség eljárása a panaszos eljárás alá vont személy tisztességes eljáráshoz való jogával, a *ne bis in idem* elvével összefüggésben visszásságot idézett elő.

A jelentésben feltárt visszásságok orvoslása, jövőbeni megszüntetése, megelőzése, valamint az országosan egységes jogalkalmazás érdekében a biztos *felkérte* az országos rendőrfőkapitányt, hogy intézkedjen annak érdekében, hogy a közigazgatási eljárásban hozott határozatokat az ügyben eljáró rendőri szervek – a normál ügymenet mellett – haladéktalanul postázzák a gépjárművek üzemmentartói számára. Felkérte továbbá arra is, hogy a Kkt. 21. § (4) bekezdésében meghatározott, a szabályszegés elkövetésétől számított 60 napos (hosszabbítás esetén 90 napos) eljárási határidőn túl ne kerülhessen sor közigazgatási bírságot kiszabó határozat meghozatalára, a gépjárművek üzemmentartóit pedig a közigazgatási eljárás megindításáról, a kimentési lehetőségekről, továbbá a képfelvételek és más bizonyítékok megismerésének lehetőségéről előzetesen, az elsőfokú határozat meghozatalát megelőzően

tájékoztassák. Az ombudsman kérte az országos rendőrfőkapitányt arra is, hogy a kép- és hangfelvétel készítése során az Rtv.-ben meghatározott követelmények maradéktalanul érvényesüljenek, az adatkezelésről való pontos tájékoztatásra minden esetben sor kerüljön, valamint a hatóságok az elsőfokú határozatok elleni jogorvoslati kérelmeket tartalmuk szerint bírálják el, az ügyfelek érdekeit szem előtt tartva járjanak el. Végezetül pedig arra, hogy a kétszeres büntetés tilalmával és más a tisztességes eljáráshoz való joggal kapcsolatos alapvető alkotmányos garanciák a közigazgatási eljárások során maradéktalanul érvényesüljenek.

4.4. További kapcsolódó ügyek, vizsgálatok

Az eljárás alá vont személyek *kettős szankcionálásának* problémája nem csupán a közlekedési szabályszegések és a közigazgatási bírságolás kapcsán merült fel, hanem a közlekedés más területén is. Egy ugyancsak 2009-ben vizsgált ügyben¹⁶ a panaszos kifogásolta, hogy a szabálysértési eljárásban pénzbírságot szabtak ki rá, később, félévre a tulajdonában álló gépkocsi forgalomból való kivonását is elrendelték. A panaszos a rendőrségtől arról kapott értesítést, hogy tulajdonában álló gépkocsival túllépték a megengedett sebességet, egyúttal adatszolgáltatásra hívták fel. A rendőrség szerint a visszaküldött adatlap a szükséges adatokat nem megfelelően tartalmazta, ezért a panaszost pénzbírsággal sújtotta, amelyet a helyi bíróság helyben hagyott. A pénzbírság befizetését követően a jegyző értesítette a panaszost, hogy a tulajdonában álló gépjárművet hat hónapra kivonja a forgalomból. A másodfokon eljáró államigazgatási hivatal a határozatot helyben hagyta, és arra hivatkozott, hogy – a hatályos jogszabályok szerint – sem a kivonás, sem annak hossza tekintetében nincs mérlegelési lehetősége.

A vizsgálat elrendelését követően, 2009. április 1-jétől a rendelet vonatkozó rendelkezéseit az igazságügyi és rendészeti miniszter hatályon kívül helyezte, azonban maga a gépjármű forgalomból való kivonását előíró törvényi szabály – immár a szükséges részletszabályok (kivonási ok, időtartam) nélkül – változatlan maradt. Mivel a szabálysértési ügyben bírósági döntés született, az ombudsmani vizsgálat kizárólag a közlekedési igazgatóságok eljárására, valamint az azt megalapozó jogi szabályozásra terjedt ki.

Az ombudsman megkereste az ügyben az igazságügyi és rendészeti minisztert, aki megerősítette, hogy a hatóságok valóban csak azt vizsgálhatták, hogy a gépjármű forgalomból való kivonásának jogszabályi feltételei (jogosulttól származik-e az értesítés, jogerős-e az elmarasztaló határozat) az értesítés alapján fennállnak-e. A miniszter válaszában elismerte, hogy a szabályozás korábban „kettős szankcionálást” tett lehetővé. Szerinte azonban a rendelet 2009. április 1-jei módosításával a törvényi szabály önmagában, külön jogszabályi rendelkezé-

¹⁶ AJB 3050/2009. számú ügy, a jelentés kiadásának időpontja 2009. július.

zés hiányában, a továbbiakban már nem alkalmazható. A törvényi szabályozás hatályon kívül helyezése pedig csak a közeljövőben várható.

A jelentésben a biztos hangsúlyozta a vonatkozó jogszabályok, valamint a törvény indokolása alapján a jármű forgalomból való kivonása jelen esetben egy járulékos, a szabálysértés megállapításához kapcsolt, igazgatási szankció, amely egyértelműen az üzemben tartó (további) megbüntetésére irányul. A biztos arra is felhívta a figyelmet, hogy a gépjármű hat hónapos kivonásának, mint kapcsolt szankciónak a súlya lényegesen meghaladja a szabálysértési pénzbírság maximális összegét.

A jelentés megállapítja, hogy a kettős eljárás és szankcionálás alkotmányos tilalmába ütközik, így a jogbiztonság és az alkotmányos büntetőjog követelményét sérti az, hogy az eljárás idején hatályos jogszabályok alapján a panaszzal mint üzembentartóval szemben egy jogsértés, az adatszolgáltatási kötelezettség megsértése miatt egymást követően, két külön eljárás indult, amelyekben két különböző szankció kiszabására került sor. A biztos megállapítása szerint emellett a rendeleti szabályozás, valamint az „egységes jogértelmezés” formalizálta és kiüresítette a közigazgatási eljárási törvény garanciális szabályait is: a hatóságoknak arra sem volt lehetőségük, hogy az arányosság és méltányosság elvét alkalmazva az ügyfél különös méltánylást igénylő személyes körülményeit legalább a szankció mértékének (hosszának) meghatározásakor értékeljék.

Az ombudsman a miniszteri tájékoztatásra is reagálva jelentésében kiemelte, hogy az állampolgárok, valamint az eljáró hatóságok számára egyaránt jelentős bizonytalanságot okoz, a jogbiztonság követelményével nem összeegyeztethető a jelenleg fennálló „féloldalas” jogi helyzet, a törvényi rendelkezés hatályon kívül helyezésének elmaradása. A biztos figyelmeztetett arra, hogy egy hatályos jogszabályi rendelkezés még annak alkalmazhatatlansága esetén sem tehető félre: az eljáró szervnek legfeljebb arra van lehetősége, hogy az adott eljárást felfüggeszse és az Alkotmánybíróság eljárását indítványozza. A biztos a visszasságok orvoslása érdekében felkérte az igazságügyi és rendészeti minisztert, hogy mielőbb kezdeményezze a közúti közlekedési nyilvántartásról szóló törvény kifogásolt rendelkezésének hatályon kívül helyezését. A miniszter a rendelkezésére álló 60 napos határidő alatt, majd azt követően – többszöri sürgetés ellenére – sem adott választ az ombudsmani ajánlásra.

Végezetül érdemes utalni arra az ombudsmani vizsgálatra is, amely során a biztos a *helyszíni bírság kiszabásának gyakorlatát tekintette át*.¹⁷ Megállapította, hogy hátrányos megkülönböztetést jelent az országos rendőrfőkapitány belső intézkedése, amely szerint a sebességtúllépésről készített videofelvételt csak a külföldi elkövető tekintheti meg a helyszínen, magyarok azonban nem. A főkapitány indokként azt hozta fel, hogy a felvételek visszatekerése meg-

¹⁷ OBH 6142/2008. számú ügy, a jelentés kiadásának időpontja: 2009. május.

nehezíti az ellenőrzést végző rendőrök tevékenységének kontrollját, továbbá a bemutatás ideje alatt a sebességmérés nem folytatható, ami tömegesen ellehetetleníti a rendőri ellenőrzést. A külföldiek pedig azért nézhetik meg a felvételeket, mert a rendőröknek nehézséget okozhat a jogsértés elmagyarázása, amiben viszont a képek segítenek. Mindez azonban nem tekinthető a megkülönböztetés ésszerű indokának, ezért a biztos a főkapitányi intézkedés visszavonását kérte. Az ombudsman felhívta arra is figyelmet, hogy a helyszíni bírság elfogadása, az eljárás alá vont személy döntése nem befolyásolható, vagy korlátozható azzal, hogy a rendőrség bármilyen technikai jellegű okra hivatkozva, kifejezett kérés ellenére sem mutatja be bizonyítékait.

5. A közlekedés rendőri ellenőrzése

A rendőri közúti ellenőrzések végrehajtásával kapcsolatban jelenleg kötelező jellegű közösségi előírás nincs. A kérdéskör rendezése minden tagállamban alapvetően a nemzeti jog hatáskörébe tartozik. Ettől függetlenül léteznek az Európai Unió Bizottságának olyan ajánlásai, melyek a közlekedésbiztonság egyes kiemelt területeinek a megfelelő kezelésére vonatkoznak.

Közismert, hogy a közúti közlekedésbiztonság területén tartós és jelentős sikereket kizárólag rendészeti eszközökkel elérni nem lehet, mert a komplex jellegű tevékenység feltételezi a megfelelő szabályozási háttér kialakítását (képzés, vizsgáztatás, szankcionálás stb.), az infrastrukturális kérdések megfelelő kezelését, a biztonságosabb járművek megépítését, valamint a preventív intézkedések megvalósítását.

A közúti ellenőrzés ugyanakkor a közlekedésbiztonság javításának egyik legfontosabb eszköze, melynek végzése – jogszabályi felhatalmazás alapján – tagállamonként általában több hatóság feladatkörébe tartozik.

A közlekedési rendőri szerveknek a közlekedésbiztonság javítása terén Európa-szerte alapvetően represszív és preventív feladatai vannak. A közterületi rendőri jelenlétnek gyakorlatilag valamennyi EU-tagállamban jelentős limitje van. Éppen ezért a közúti ellenőrzések alapvetően a legveszélyesebb, valamint a leggyakrabban elkövetett jogsértő magatartások visszaszorítására irányulnak.

A közúti közlekedés biztonsága, ezen belül a közúti balesetek és tragédiák számának visszaszorítása egyike napjaink kiemelt rendőri feladatainak. Ezt az üzenetet hordozza az Európai Közúti Biztonsági Charta, melyhez 2009-ben magyar részről számos szerv, szervezet és intézmény csatlakozott, de ez a gondolat fogalmazódik meg a hatályos Közúti Közlekedésbiztonsági Akcióprogramban is. Ez utóbbi célkitűzése, hogy 2010-re 30 százalékkal csökkenjen a közúti balesetben meghalt személyek száma. A sikerhez azonban határozott intézkedésekre, és beavatkozásokra van szükség, mely az érintett szakterületek eddigieknél is hatékonyabb együttműködését teszi szükségessé. Ehhez kívánt hozzájárulni az országgyűlési biztos a 2009-ben indult közlekedési projekt keretében folytatott két olyan vizsgálatával, melyek a közlekedés rendőri ellenőrzésére terjedtek ki.

5.1. A helyszíni bírságolás nyomtatványáról

Az OBH 1982/2008. számra iktatott ügyben a panaszos azt sérelmezte, hogy 2008. január 30-án 8 óra 30 perc körüli időben, a Budapest V. kerületi Markó utcában a rendőrfőnök szabálysértés elkövetése miatt – mivel másodikként

várakozott – intézkedést kezdeményeztek, majd helyszíni bírságot szabtak ki vele szemben. Ő a szabálysértés elkövetését nem ismerte el, mivel forgalmi okból, a közlekedés résztvevőit nem veszélyeztetve és nem akadályozva állt meg gépkocsijával. A rendőrök átadtak a részére egy helyszíni bírság kiszabásáról szóló formanyomtatványt, melynek átvételét aláírásával igazolta. A rendőrök távozása után vette csak észre, hogy aláírásával a szabálysértés elkövetését is elismerte. Aláírása felett ugyanis szabad szemmel nem láthatóan az a szöveg szerepelt, hogy „A túloldali tájékoztatót tudomásul vettem”. A túloldalon pedig „A szabálysértés elkövetését elismerem...” szöveg volt olvasható. A panaszos sérelmesnek tartotta a tájékoztató szöveg betűméretét, mely szerinte megtévesztésre volt alkalmas. A történetek miatt még aznap írásban panaszt tett a Budapesti Rendőr-főkapitányság V. kerületi Rendőrkapitányságán, de arról tájékoztatták, hogy jogorvoslati lehetősége nincs.

Az országgyűlési biztos, a panaszos által rendelkezésére bocsátott iratokból rekonstruálta azt is, hogy a kérdéses nyomtatvány hátoldalán, hasonló apró méretű betűkkel szerepelt, hogy „A jogkövetkezményekről szóló tájékoztatás után a helyszíni bírság kiszabásának tudomásulvétele esetén a bírság ellen jogorvoslatnak nincs helye. A szabálysértés elkövetését elismerem, a helyszíni bírság kiszabását tudomásul veszem, a tájékoztatást – ideértve a pontérték megállapítását is – megkaptam, a készpénz-átutalási megbízást átvettem”.

A rendőri intézkedés ellen még aznap délelőtt írásban tett panaszt egyébként a kerületi rendőrkapitány vizsgálta, és 2008. február 18-án kelt levelében megállapításairól tájékoztatta a panaszost. Megállapította, hogy az intézkedést azért kezdeményezték a járőrök, mivel gépkocsijával szabálytalanul, másodikként várakozott. A járőrök megfelelően tájékoztatták őt az elkövetett szabálysértésről és felajánlották a helyszíni bírság kiszabását. Az ellen a helyszínen kifogást nem emelt, ezzel elismerte a szabálysértés elkövetését. Ennek tényét, valamint a bírság kiszabásáról szóló csekk és a bírság egy példányának átvételét a bírságszelvényen aláírásával igazolta.

A tájékoztató levél tartalmazta azt is, hogy a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény 135. § (2) bekezdésében foglaltak alapján „ha az elkövető a bírság kiszabását – a jogkövetkezményekről szóló tájékoztatás után – tudomásul veszi, a bírságolás ellen jogorvoslatnak helye nincs.” Mindezekre tekintettel a vele szemben kiszabott bírság elengedésére, mérséklésére, illetve szabálysértési eljárás lefolytatására a kapitányságvezetője nem látott lehetőséget.

Megemlítendő, hogy a panaszos az ombudsmannak címzett beadványában hangsúlyozta: azt hitte, hogy aláírásával szabálysértési eljárás indítása tényének tudomásulvételét igazolta. Ezzel szemben, tudta nélkül elismertették vele a szabálysértés elkövetését. Mivel a rendőrség a szóban forgó nyomtatványt országosan használja, szerinte naponta több ezer embert megtéveszthetnek a nyomtatvány aláíratásával.

A panasz alapján felmerült annak gyanúja, hogy sérült a panaszos jogbiztonság követelményéhez és tisztességes eljáráshoz való joga. Ezért az állam-

polgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (Obtv.) 16. § (1) bekezdése alapján a biztos vizsgálatot rendelt el. Mindenekelőtt áttekintette a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény (Sztv.) – a panaszos felelősségre vonása időpontjában, 2008. január 1. és 2008. június 29. között – hatályos rendelkezéseit.

A helyszíni bírság alkalmazására általában a szabálysértés tetten ért elkövetőjével szemben kerül sor, de alkalmazása a rendőr számára, illetve elfogadása a szabálysértés elkövetője számára nem kötelező. Mindketten választhatják a feljelentést, és az ezt követő szabálysértési eljárást, ahol a cselekmény bizonyítása a hatóság kötelezettsége, az eljárás alá vont pedig védekezhet, és jogorvoslattal élhet.

Az Sztv. szerint helyszíni bírság alkalmazható, ha az elkövető a helyszíni bírság kiszabását – a jogkövetkezményekről szóló tájékoztatás után – tudomásul veszi. Ilyen esetben a bírságolás ellen jogorvoslatnak helye nincs. Tudomásul vett helyszíni bírság esetén az elkövető részére készpénz-átutalási megbízást kell átadni és fel kell hívni, hogy a bírságot harminc napon belül fizesse be. Ha az elkövető vagy a gépjármű üzemben tartója a helyszíni bírság kiszabását nem veszi tudomásul, a szabálysértési eljárást az egyébként irányadó rendelkezések szerint kell lefolytatni. Így kell eljárni akkor is, ha a (járművezető távollétében kiszabott bírság esetében) gépjármű üzemeltetőjének megküldött készpénz-átutalási megbízást harminc napon belül nem fizetik meg.

Az Sztv. felhatalmazása alapján kiadott, a helyszíni bírságolás részletes szabályairól szóló 10/2000. (II. 23.) BM rendelet tartalmazza a bírságolási eljárás menetét, és a bírságolásra szolgáló nyomtatványt.

A BM rendelet szerint, ha jogszabály helyszíni bírság kiszabását lehetővé teszi és a hatóság tagja helyszíni bírság kiszabása mellett dönt, ezt közli az elkövetővel, egyben tájékoztatja a jogkövetkezményekről, valamint a szabálysértéshez rendelt közúti közlekedési előéleti pontról. Ha az elkövető a helyszíni bírságolás tényét, a helyszíni bírság összegét tudomásul veszi, a hatóság tagja helyszíni bírságot szab ki. A helyszíni bírság tudomásulvétele esetén a hatóság tagja tájékoztatja az elkövetőt a helyszíni bírság végrehajtására vonatkozó törvényi rendelkezésekről [BM rendelet 2. § (1) bek.].

Ha az elkövető a helyszíni bírságolás tényét nem veszi tudomásul vagy a helyszíni bírság összegét vitatja, a hatóság tagja a helyszíni bírságolást befejezi és közli az elkövetővel, hogy feljelentést tesz [BM rendelet 2. § (2) bek.].

A jogszabályok tehát az intézkedő rendőr kötelezettségévé teszik a jogkövetkezményekről való szóbeli tájékoztatást, és a szabálysértés elismeréséről, valamint a bírság tudomásulvételéről történő – ugyancsak szóbeli – nyilatkoztatást. A kitöltött nyomtatvány aláírására, a másolat és a készpénz-átutalási megbízás átvételére csak ezek után kerülhet sor.

A helyszíni bírságolás lényege tehát az, hogy a szabálysértés elkövetője a rendőr közlésére elismeri, hogy szabálysértést követett el, és tudomásul veszi a bírság összegét. Ezzel értelem szerűen a jogorvoslat lehetőségéről is lemond.

A vizsgált ügyben ombudsmani eszközökkel azt megállapítani nem volt lehetséges, hogy az intézkedő rendőrök és a helyszíni bírsággal sújtott panaszos között ténylegesen milyen párbeszéd hangzott el. A rendelkezésére álló panaszosi állítást a kapitányságvezetője cáfolta. Az egymásnak ellentmondó nyilatkozatokra figyelemmel a biztos alkotmányos joggal összefüggő visszásságot nem állapított meg.

Az Alkotmány 2. § (1) bekezdése deklarálja, hogy a Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam. A jogállam követelményeinek egyike a tisztességes eljáráshoz való jog. A helyszíni bírság kiszabásáról szóló nyomtatvány hátoldalán található, teljes egészében rendkívül apró betűs szöveg olvasása látáshibás személyeknek nehéz, de a jó látásúak számára is megterhelő. Ezekre tekintettel a biztos rámutatott, hogy a helyszíni bírság alkalmazásakor a nyomtatványt használó rendőr ugyan formálisan eleget tesz törvényben foglalt kötelezettségének, amikor a bírságot elfogadó személy rendelkezésére bocsátja a hárompéldányos nyomtatvány egy másolati példányát, de a tisztességes eljárás azt is megköveteli, hogy – a nyomtatvány a tájékoztatásban betöltött fontos szerepére figyelemmel – ne csak tartalmában legyen megfelelő, hanem olvasható, a megbírságolt személy számára használható is legyen. Ennek hiányában a nyomtatvány nem alkalmas funkciója betöltésére, azaz tájékoztatásra.

Az ombudsman szerint az, hogy a helyszíni bírságolás részletes szabályairól szóló BM rendelet 3. számú melléklete szerinti bírságolásra szolgáló nyomtatványt rendkívül apró betűméretben kell elkészíteni, a jogállamiságból eredő jogbiztonság követelményével, ezen belül a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben visszásságot okoz.

A feltárt alkotmányos joggal összefüggő visszásság – Szabó Máté szerint – a helyszíni bírságolás részletes szabályairól szóló BM rendelet előírásaira volt visszavezethető, ezért javasolta az igazságügyi és rendészeti miniszternek, hogy fontolja meg a jogszabály olyan módosítását, hogy a norma mellékletében található nyomtatványok, és a rajtuk található tájékoztatás minden érintett (rendőrhatóság képviselője és állampolgár) számára szabad szemmel és könnyen olvashatóak, illetve értelmezhetőek legyenek.

Az ombudsman megnyugvással fogadta a miniszter válaszát, miszerint a jogalkotó lépéseket tesz a szóban forgó nyomtatványminta nagyobbításával vagy tipográfiai kiemeléssel való megváltoztatására annak érdekében, hogy a panaszoséhoz hasonló félreértések esélye csökkenjen.

5.2. Gyorsajtás felvételeinek megtekinthetősége – külföldiek kontra belföldiek

Az OBH 6142/2008. számú ügyben ombudsmani vizsgálatot kezdeményező panaszos ugyancsak a rendőrség szabálysértési eljárását sérelmezte. Előadta, hogy a rendőrök sebességtúllépés miatt megállították, igazoltatták és helyszíni bírság megfizetésére kötelezték. A szabálysértés tényét elismerte (bár a sebességtúl-

lépés pontos mértékét nem tudta meghatározni) és a helyszíni bírság összegét megfizette. Ugyanakkor – állítása szerint – a helyszínen vita támadt a két intézkedő rendőr között a szabálysértés miatt járó elmarasztaló pontok tekintetében. Ezért kérte a felvétel bemutatását, amelyet a rendőrök megtagadtak arra hivatkozva, hogy a felvételt csak külföldi állampolgár részére mutathatják meg. Ha pedig nem fogadja el a közölt adatot, a felvételt szabálysértési eljárás keretében megtekintheti, de annak során, akár a helyszíni bírság tízszeresét is kiróhatják vele szemben.

A biztos a rendelkezésére álló iratokból megállapította, hogy a panaszos 2008. szeptember 28-án Békéscsaba belterületén közlekedett személygépkocsijával. A rendőrség sebességmérő műszer segítségével sebességtűllépést mért, ezért az egyik intézkedő rendőr a helyszínen megállította, igazoltatta őt, és közölte vele, hogy az általa vezetett gépjármű sebessége a megengedett 50 km/óra helyett 63 km/óra volt. Erre figyelemmel helyszíni bírság megfizetésére kötelezte, de közölte vele, hogy e szabálysértésért büntetőpontot nem kell nyilvántartásba venni. Az erről szóló nyomtatványt az intézkedő rendőr kitöltötte, és a panaszossal aláíratta. Ekkor az intézkedő rendőr társa jelezte, hogy csak 62 km/óra sebességig nem kell büntetőpontot nyilvántartani, 63 km/óra sebesség esetén viszont 3 büntetőpont jár. Erre az intézkedő rendőr a már aláírt nyomtatványra feljegyezte a büntetőpontot.

A panaszos hiába kérte az intézkedő rendőrt a felvétel bemutatására, azt a választ kapta, hogy a felvételt csak külföldinek adhatja ki, egyébként is a szabálysértés tényét elismerte, ha ezt visszavonja, feljelenti őt és a rendes szabálysértési eljárás keretében a bírság többszörösének megfizetésére kötelezhetik. Tájékoztatta arról is, hogy magyar állampolgár csak rendes szabálysértési eljárás keretében tekintheti meg a felvételt.

A panaszos sérelmezte, hogy a helyszínen nem győződhetett meg a felvételről, noha azt külföldi állampolgárnak megmutatták volna.

A panasz alapján a biztos tájékoztatást kért az országos rendőrfőkapitánytól. A kapott válasz szerint a vonatkozó jogszabályi rendelkezések – a KRESZ, az egyes szabálysértésekről szóló 218/1999. (XII. 28.) Korm. rendelet, a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény, valamint a helyszíni bírságolás részletes szabályairól szóló 10/2000. (II. 23.) BM rendelet – egyike sem írja elő, hogy a helyszíni bírság kiszabásakor a hatóság eljáró tagjának a rendelkezésre álló bizonyítékot a szabálysértés elkövetője elé kell tárni.

A rendőrség által alkalmazott sebességmérő eszközök használatát a 28/1999. (V. 25.) ORFK-intézkedés szabályozza, amelynek 16. pontja szerint a jogsértésről készített videofelvételt a külföldi elkövető a helyszínen megtekintheti.

A rendőrség által használt sebességmérő eszközök közül a videofilmre rögzítő, valamint digitális technológiát alkalmazó eszközök alkalmasak technikailag a képek helyszíni bemutatására, a hagyományos negatív filmre rögzítők azonban nem. Ezen kívül a – főkapitány szerint – a szalagos videokazettán rögzített szabálysértések képanyagának helyszíni bemutatása a

gyakorlatban számos problémát vet fel. Így különösen: a visszatekerés, azaz a rögzítés folyamatába történő beavatkozás az állomány tevékenységének parancsnoki ellenőrzését megnehezíti, illetve a visszatekerés után többször előfordult, hogy a videoszalag nem az eredeti pozícióba került visszaállításra, amely más szabálysértések képanyagának indokolatlan törlesztését eredményezte. A készüléket egyre gyakrabban a gépjárműben elhelyezett fejállványról üzemeltetik, amelynek képe csak a gépjárműbe beülve tekinthető meg, amelyet a főkapitány nem tart támogatandónak. A képek megtekintése idején a sebességmérő tevékenység nem folytatható, amely nagymértékben akadályozná, tömeges esetekben ellehetetlenítené a sebességmérő tevékenységet. Végül a sebességmérő műszer vagy az azt hordozó jármű számos esetben nem az eljárás alá vont gépjármű megállításának helyén, hanem távolabb kerül telepítésre, amelynek megközelítése gyalogosan tilos vagy balesetveszélyes.

Előzőek mellett a külföldiek számára azért biztositják a felvételek megtekinthetőségét, mert a rendőri állomány idegennyelv-ismeretének hiánya nehézséget okoz a jogsértés elmagyarázásában, de a felvételek bemutatása ebben segít. Amennyiben ugyanis a szabálysértést és a helyszíni bírságot a külföldi nem ismeri el, az eljáró rendőr kénytelen vele szemben feljelentést tenni és a szabálysértési hatóság elé állítani. Az ORFK intézkedés ekként azt a célt szolgálja, hogy a külföldit e helyzetéből adódóan hátrány ne érje. Ezzel szemben a belföldiek tekintetében a hivatkozott „objektív akadályok” nem indokolják a felvételek helyszínen való bemutatását – fejeződött be a főkapitányi tájékoztató.

Megállapításai összegzésekor az ombudsman az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdéséből indult ki, amely egyértelműen rögzíti, hogy nemcsak az állampolgárok, hanem minden személy származása vagy bármilyen egyéb tulajdonsága alapján történő megkülönböztetés tiltott. Az Alkotmány hivatkozott rendelkezésébe foglalt hátrányos megkülönböztetés tilalma arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként kell kezelnie. Ez azt jelenti, hogy a jogosultságok és kedvezmények elosztása nem feltétlenül kell hogy egyenlő legyen, de a döntéshozatal során minden érintett szempontjait azonos tisztelettel és körültekintéssel kell mérlegre tenni. Az Alkotmánybíró ezzel összefüggésben kifejtette azt is – figyelmeztetett a biztos –, hogy alkotmányellenes megkülönböztetésről csak akkor lehet szó, ha a jogszabály egymással összehasonlítható, a szabályozás szempontjából azonos csoportba tartozó jogalanyok között tesz különbséget anélkül, hogy annak alkotmányos indoka lenne. Alkotmányellenes megkülönböztetés mindezek alapján csak akkor állapítható meg, ha összehasonlítható helyzetben lévő személyek között tesz a jogalkotó olyan különbségtételt, amely alapjogsérelmet okoz, illetőleg azzal az egyenlő méltóság alkotmányos követelményét sérti. Nem minősül azonban megengedhetetlen megkülönböztetésnek, ha a

jogi szabályozás eltérő jogalanyi körre vonatkozóan állapít meg eltérő rendelkezéseket.

A biztos álláspont szerint a megengedett sebesség túllépése miatt eljárás alá vont személyek egymással összehasonlítható helyzetben vannak, amelynek következtében köztük nem tehető különbségtétel, a rendőrség nem válogathat, hogy kinek mutatja meg a jogsértés elkövetését bizonyító felvételeit és kinek nem.

Az országos rendőr-főkapitány azon érvelését, miszerint a belföldi személyek tekintetében objektív akadályai vannak a felvételek helyszíni bemutatásának, nem tudta elfogadni az országgyűlési biztos, mert ha ezen akadályok valóban objektívek lennének, akkor a felvételek a külföldiek tekintetében sem lennének bemutatathatók. A rendőri állomány idegennyelv-tudásának hiánya sem lehet szerinte magyarázata az eljárás alá vont személyek eltérő kezelésének. Hasonlóképpen nem fogadta el a mérőműszer megközelítésének esetleges balesetveszélyességét, hiszen a rendőrség nem teheti ki sem saját állományát, sem a közlekedő állampolgárokat annak, hogy olyan helyen mérje a sebességet, ahol az balesetveszélyes. Nem fogadta el a felvételek esetleges törlésének veszélyét sem, hiszen a készülékek kezelése megfelelő oktatás keretében elsajátítható.

A főkapitány érveléséből egyedül azt az esetet tekintette a biztos elfogadhatónak, amikor a felvételek rögzítése hagyományos negatív filmre történik, mivel ebben az esetben technológiailag nem megoldható – sem belföldi, sem külföldi számára – a felvételek helyszíni megtekintése.

Összességében a biztos rámutatott, hogy a rendőrség indokolatlanul hátrányos megkülönböztetést alkalmaz a belföldi állampolgárokkal szemben a külföldiek javára, amikor a sebességtúllépés miatt alkalmazott helyszíni bírságolás esetén a belföldiek számára – kérésük ellenére sem – nem teszi lehetővé a felvételek megtekintését a helyszínen.

A szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény 47. és 64. §-ait is elemezte az ombudsman. A 47. § (2) bekezdése szerint az eljárás alá vont személy jogosult megismerni, hogy milyen cselekmény miatt és milyen tények, bizonyítékok alapján folyik ellene szabálysértési eljárás. A (3) bekezdés alapján az eljárás alá vont személy az eljárás valamennyi szakaszában az eljárás résztvevőihöz kérdést intézhet, észrevételeket, indítványokat tehet, a szabálysértési hatóságtól, az ügyésztől és a bíróságtól felvilágosítást kérhet, a (4) bekezdés értelmében pedig az ügy iratait az eljárás bármely szakaszában megtekintheti, azokról másolatot kérhet, illetve készíthet.

A 64. § szerint az okirat a szabálysértési felelősségre vonás szempontjából jelentős tény, adat, esemény vagy nyilatkozat megtételének igazolására alkalmas irat. Az okiratra vonatkozó rendelkezések érvényesek minden olyan tárgyra, amely műszaki vagy vegyi úton adatokat rögzít (fénykép, film-, hangfelvétel, mágneslap, mágnesszalag stb.). Az Sztv. meghatározza azt is, hogy

mikor nincs a helyszíni bírság kiszabásával szemben jogorvoslatnak helye. Sőt a gépjárművel elkövetett szabálysértés miatti bírságot a gépjárművezető távollétében is ki lehet szabni. Ilyenkor a gépjármű forgalmi rendszáma alapján megállapított üzemben tartó címére kell a kiszabott összeget tartalmazó készpénz-átutalási megbízást megküldeni.

A hivatkozott jogszabályi rendelkezések egyértelműen rögzítik az eljárás alá vont személy jogait, így különösen az eljáró hatóság bizonyítékai megismeréséhez való jogát is. E jogot az eljárás minden szakaszában biztosítani kell, és még a helyszíni bírság kiszabására irányuló eljárás tekintetében sem korlátozhatók.

A helyszíni bírság elfogadása, az eljárás alá vont személy erről szóló döntése nem befolyásolható, nem korlátozható azzal, hogy a rendőrség bármilyen technikai jellegű okra hivatkozva kérése ellenére sem tárja az eljárás alá vont személy elé bizonyítékait, a szóban forgó ügyben a sebességtúllépést dokumentáló felvételeit.

Az Alkotmánybíróság értelmezésében jogbizonytalanságot teremt, ha a közigazgatási szerv az állampolgárokat a jogszabály túlbuzgóságból vagy hibás értelmezésből eredő indokolatlan zaklatásnak teszi ki (49/1995. (VI. 30.) AB határozat). A biztos szerint jogbizonytalanságot eredményezhet a rendőrség is, ha tevékenysége során az eljárás alá vont személyeket túlbuzgóságból vagy valamely jogszabály hibás értelmezéséből eredően indokolatlan zaklatásnak teszi ki. Mindezek alapján megállapította, hogy a rendőrség azáltal, hogy nem biztosítja a sebességtúllépést dokumentáló felvételek helyszíni megtekintésének lehetőségét, sértve a szabálysértésekről szóló törvény rendelkezéseit, a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét okozza.

Az Alkotmánybíróság már működésének korai szakaszában – a 60/1992. (XI. 17.) AB határozatában – rámutatott, hogy „...az állam központi szervei csak a törvény által meghatározott hatáskörükben, formában és eljárás mellett bocsáthatnak ki jogi iránymutatásokat. Ez a szabályozás egyúttal kizárja azt is, hogy az államigazgatás központi szervei más formában, más eszközökkel befolyásolják a jogalkalmazás gyakorlatát.” A 28/1999. (V. 25.) ORFK-intézkedés 16. pontja egyértelműen normatív módon korlátozza a szabálysértés alá vont személyek körében a belföldi személyek jogát a szabálysértés bizonyítékainak megtekintésére. Ezért megállapította azt is a biztos, hogy a jogszabálynak, illetve állami irányítás egyéb jogi eszközének nem minősülő 28/1999. (V. 25.) ORFK-intézkedés 16. pontja, a jogállamiság elvével, és az abból fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz.

Az általa feltárt visszásságok orvoslása érdekében az ombudsman kezdeményezte az országos rendőr-főkapitánynál a rendőrség helyszíni bírságotlasi gyakorlatának felülvizsgálatát, az eljárás alá vont belföldi személyek számára is a bizonyítékok megismerése lehetőségének biztosítását, a hivatkozott ORFK-intézkedés 16. pontjának hatályon kívül helyezését, végül a rendőrség

által alkalmazott közúti sebességellenőrző technikai eszközök használata szabályainak jogszabályban, vagy állami irányítás egyéb eszközében való meghatározását.

Ezen javaslatok fogadtatása meglepően alakult. Az országos főkapitány ugyanis a médiában arról nyilatkozott, hogy természetesen elfogadja az ombudsmani intelmeket és kezdeményezéseket. Az ombudsmannak címzett válaszában azonban már elzárkózott ettől. Tekintettel arra, hogy a biztos javaslata annak címzettjére nem kötelező, a biztos a választ tudomásul vette, de jelezte, hogy éves parlamenti beszámolójában szerepeltetni fogja az esetet.

6. Az országgyűlési biztosok parkolási témájú jelentései

A) Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa elsőként 2007 márciusában adta ki parkolási tárgyú, átfogó jelentését, eddig ugyanis igen nagy számban érkeztek panaszok az Országgyűlési Biztosok Hivatalához, amelyekben az előterjesztők a parkolási társaságok eljárását sérelmezték. A beadványok előterjesztői elsősorban az igényérvényesítési idővel kapcsolatban fogalmazták meg aggályaikat, tehát amiatt, hogy a parkolási társaságok csak hosszú idő – akár négy év – elteltével szólították fel az autósokat pótdíjtarozásuk megfizetésére. A panaszok azt is tartalmazták, hogy évek múltával egyre nehezebb az egyes parkolási események felidézése, nem várható el az autósoktól, hogy visszaemlékezzenek egy ilyen, akár több mint négy évvel ezelőtti időpontra. Több panasz azt is tartalmazta, hogy a fizetési felszólítás postai úton történő megérkezését megelőzően semmilyen formában nem kaptak értesítést a szabálytalan parkolásról és annak következményeiről.

Ugyancsak sérelmezték a beadványok előterjesztői, hogy a parkolási társaság nem tudja bizonyítani a parkolási eseményt, a nyilvántartásukban való szereplést már bizonyító erejűnek tekintik, illetve nem a parkolási társaságok bizonyítják állításukat, hanem az autósokat kötelezik az ellenbizonyításra. Több beadvány tartalmazta azt is, hogy a panaszosok a fizetési felszólítás kézhezvételét követően a parkolási társaságoknak címzett levélükben a parkolási esemény részletes bemutatását, igazolását, bizonyítását kérték fotókkal, írásos jegyzőkönyvvel alátámasztva. A parkolási társaság válaszlevelében arról tájékoztatta az autósokat, hogy csak 2004 óta készítenek fényképfelvételt a parkolójegy nélkül parkoló gépjárművekről. A parkolási társaságok, illetve később a megbízásukból eljáró követeléskezelő válaszukban polgári peres eljárás kezdeményezésének kilátásba helyezése mellett azt is kifejtették, hogy a bizonyításhoz nem szükséges a fényképek, vagy egyéb dokumentumok csatolása, hiszen a zárt számítógépes rendszerbe felvitt adatok kizárják a tévedés lehetőségét. A számítógépes rendszer zártsága miatt nem lehetséges az adatokban változtatást végrehajtani anélkül, hogy az követhető lenne, így az adatokkal való esetleges manipuláció is kizárt.

Aggályaikat fogalmazták meg a panaszosok azzal kapcsolatban is, hogy a parkolási társaság érdemben nem ad választ az autósok által a fizetési felszólításokra tett esetleges észrevételekre. A legtöbb esetben csak annyit válaszol – még akkor is, ha az autós megőrizte a vonatkozó időpontra érvényes parkolójegyet –, hogy az eljárásuk a vonatkozó jogszabályi rendelkezéseknek

megfelelően történt, így a panaszos levelében foglaltakat nem áll módjukban figyelembe venni.

Panaszok érkeztek a Hivatalhoz arra vonatkozóan is, hogy a parkolási társaság egy alkalommal, egy helyen történő parkolási esemény során, bizonyos időintervallumokat követően, többször szabott ki pótdíjat.

Szombati munkanapon történő parkolás ügyében érkezett beadvány a Budapesti Önkormányzati Parkolási Kft. eljárását sérelmezte. A panaszos azt sérelmezte, hogy szombati munkanapon történő parkolás miatt kapott fizetési felszólítást, holott a fizető övezetet jelző közlekedési táblán és a parkolójegy-automatán az áll, hogy hétfőtől péntekig kell parkolójegyet váltani, nem pedig munkanapokon.

Az automaták nem vagy nem megfelelő működésével, illetve az azokon lévő információk elhelyezésével kapcsolatosan is megfogalmazták aggályait az Országgyűlési Biztosok Hivatalához forduló panaszosok. A beadványok tartalmazták, hogy az automaták sok esetben egyáltalán nem működnek, illetve az azokon használhatóként feltüntetett pénzerméket sem fogadják el. Ugyancsak érkeztek panaszok azzal kapcsolatban is, hogy a parkolójegyek nem kompatibilisek egymással, előfordulhat, hogy az autós leparkol az egyik parkolási társaság által üzemeltetett utcában, ahol nem működik az automata, másik automatánál vált jegyet, amely már másik parkolási társasághoz tartozik. A parkolási társaságok ilyen esetben is pótdíj megfizetésére kötelezik az autósokat.

A panaszok alapján az országgyűlési biztos megkereste a főpolgármestert, illetve az érintett budapesti parkolási társaságok ügyvezetőjét, valamint a minél teljesebb körű tájékozódás érdekében a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség főigazgatóját, illetve a Magyar Autóklub képviselőjét.

A sérelmezett problémák átfogó vizsgálatát követően az országgyűlési biztos jelentésében¹⁸ a következőket állapította meg:

A jelentés kiadásakor már hatályban volt a Kkt. fentebb jelzett módosítása, tehát a parkolási társaságoknak a parkolási eseményt, az ellenőrzést követő 60 napos jogvesztő határidőn belül kell már felszólítani az autósokat az elmaradt parkolási díj és pótdíj megfizetésére. Az országgyűlési biztos ezért az igényérvényesítési idővel kapcsolatban kifejtette, hogy annak ellenére, hogy a Hivatalhoz érkezett panaszokban sérelmezett igényérvényesítési idővel kapcsolatos problémák a jövőre nézve a Kkt. módosításával orvoslásra kerültek, a módosítást megelőzően történt parkolási eseményekkel kapcsolatos eljárások vonatkozásában viszont megállapítható, hogy a parkolási társaságok a tisztességes eljáráshoz való joggal és a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoztak azzal, hogy nem ésszerű időben hívták fel az autósokat fennálló parkolási díj és pótdíj tartozásuk megfizetésére.

¹⁸ OBH 1495/2006. számú ügy.

A fizetési felszólítás gépjármű szélvédőjén történő elhelyezésével kapcsolatban az országgyűlési biztos megállapította, hogy az önmagában alkalmazatlan a fizetési kötelezettség elmulasztásáról való felhívás megtörténte, hiszen azt például a szél lefújhatja, eső eláztathatja, harmadik személy eltávolíthatja. Ebből pedig az is következik, hogy a parkolót igénybe vevő autóst ilyen nem megfelelő tájékoztatásra alapozva parkolási díj és pótdíj fizetésére kötelezni sértheti a jogbiztonság elvét és a tisztességes eljáráshoz való jogot.

A parkolási esemény bizonyításának körülményeivel kapcsolatban az országgyűlési biztos megállapította, hogy a parkolási társaságok a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével, valamint a tulajdonhoz való joggal összefüggő visszásság közvetlen veszélyét okozzák azzal, ha nem bizonyítják megfelelően a parkolási eseményt, hanem pusztán a nyilvántartásukban való szereplést bizonyító erejűnek tekintik.

Amennyiben a fizetési felszólítás alapján, annak címzettje a parkolási esemény megtörténte bizonyítására kéri a parkolási társaságot és azt érdemi válasz, valamint indokolás nélkül elutasítják, a parkolási társaság a jogállamiság elvéből levezethető tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okoz.

A parkolási társaságok egy helyen, egy időben történt parkolás esetén történő többszöri, ismételt pótdíjazásával kapcsolatban azt fejtette ki az országgyűlési biztos, hogy a parkolási társaságok eljárásuk során önkényesen értelmezik a közgyűlési rendeletek rendelkezéseit és ezzel a jogállamiság elvével, továbbá a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okoznak. Sem a korábbi, sem pedig a hatályban lévő rendelet nem hatalmazza fel ugyanis a parkolásüzemeltetőt arra, hogy egy helyen, egy alkalommal történő parkolás esetén – függetlenül attól, hogy az korlátozott idejű vagy korlátlan időtartamú várakozási övezetben történik-e – többször szabjon ki pótdíjat.

Az országgyűlési biztos ugyancsak megállapította, hogy a tisztességes eljáráshoz való jogból levezethető megfelelő tájékoztatás követelménye sérül azzal, ha a parkolóautomatákon lévő táblák nem tájékoztatnak teljes körűen a fizetés rendjéről, vagyis nem utalnak a szokásos munkarendtől eltérő munkanapon való fizetési kötelezettségre.

A parkolási társaságok által nyújtott közszolgáltatás nem merülhet ki csak a parkolóhely biztosításában, magában kellene foglalnia az automaták megfelelő működését, rendelkezésre állást, a parkolóhelyek rendben és tisztán tartását, az egyes parkolási társaságok által rendszeresített parkolójegyek kompatibilitását. Ezért amennyiben a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága elv nem teljes körűen érvényesül a szolgáltatás nyújtása során, vagyis az automaták nem működnek megfelelően, a parkolóhelyek nem felelnek meg a minimális tisztán és rendben tartás feltételeinek, illetve a parkolójegyek nem használhatóak egységesen az egyes parkolási társaságok üzemeltetési területén, akkor közvetlenül sérülhet a jogállamiság követelménye.

Az ombudsmani megkeresésekre a Centrum Parkoló Rendszer Kft. sok

esetben – így a parkolóautomaták kompatibilitása tárgyában sem – nem választ érdemben. Mivel a Centrum Parkoló Rendszer Kft. a megkeresésben feltett kérdésekre több esetben nem adott érdemi választ, ezzel akadályozva az ombudsmani feladatok megalapozott teljesítését, az országgyűlési biztos megállapította, hogy a jogállamiság elvével összefüggő visszásságot okozott.

Az országgyűlési biztos kezdeményezte ezért Budapest Főváros Közgyűlésénél – illetve a fővárosi tulajdonú utak esetén a főpolgármesternél, a kerületi tulajdonú utak esetén a kerületi önkormányzatok polgármestereinél –, valamint a parkolási társaságok vezetőinél, hogy a feltárt alkotmányos jogokkal összefüggő visszásságok jövőbeni elkerülése érdekében tegyék meg a szükséges intézkedéseket.

B) 2008 júliusában zárult le a parkolási társaságok egyazon helyen és időben történt parkolás során történő pótdíjazására vonatkozó vizsgálat.¹⁹ Ezt a problémát az állampolgári jogok országgyűlési biztosának általános helyettese már a 2006-ban indított átfogó vizsgálatában is felvetette, mellyel kapcsolatban kiemelte, hogy a parkolási társaság önkényesen értelmezi a Fővárosi Közgyűlés Budapest főváros közigazgatási területén a járművel várakozás rendjének egységes kialakításáról, a várakozás díjáról és az üzemképtelen járművek tárolásának szabályozásáról szóló 19/2005. (IV. 22.) Főv. Kgy. rendeletét. A vizsgálat eredményeként az ombudsman megállapította, hogy a jogállamiság elvével, továbbá a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okoz, ha egy parkolási társaság ellenőre több fizetési felszólítást is elhelyez az ugyanott huzamosabb ideig parkoló gépjárművön.

Az országgyűlési biztos újabb jelentése tartalmazza, hogy a parkolási társaság továbbra is önkényesen értelmezi a közgyűlési rendeletet. Az ugyanis nem ad felhatalmazást arra, hogy a jogszabályi rendelkezéseken túlterjeszkedve a parkolási társaság maga próbálja – a megítélése szerinti – jogkövető magatartásra ösztönözni az autósokat. Ennek alapján ugyanis az első pótdíjazástól kezdve akár folyamatosan parkolási- és pótdíj fizetési felszólítást helyezhetnének el a gépjármű szélvédőjén. Az országgyűlési biztos ezért javasolta Budapest Főváros Közgyűlésének, hogy módosítsa, pontosítsa az ilyen esetekre vonatkozó szabályokat rendeletében.

A jelentésben foglalt javaslat eredményeképpen a Fővárosi Közgyűlés 38/2008. (VII. 15.) Főv. Kgy. rendeletének 15. és 16. §-ával, 2008. július 15-i hatállyal módosította parkolási rendeletét.²⁰

¹⁹ OBH 5537/2007. számú ügy.

²⁰ Eszerint a rendelet 41. § (2) bekezdése helyébe az alábbi rendelkezés lép: „A várakozási övezetekben közúti várakozóhelyeken díjfizetés nélkül várakozó gépjármű tulajdonosának a [...] meghatározott türelmi idő letelte után várakozási díjkülönbözetet és pótdíjat kell fizetnie. Az azonos helyen várakozó gépjárműre, üzemidőben, díjfizetés nélküli várakozás miatt csak egyszer lehet várakozási díjkülönbözetet és pótdíjat kiszabni.”

A rendelet 41. §-a pedig az alábbi, új (4) bekezdéssel egészül ki, egyúttal az (4)–(7)

A módosított rendelkezések már pontosan szabályozzák az egyazon helyen és időben történő parkolás során történő pótdíjazás kérdéskörét, a pontosított rendelkezések alapján eljáró parkolási társaság már nem okozhat a jogállamiság elvével, továbbá a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot, tehát a jogi szabályozás pontatlanságából fakadó visszásság orvoslásra került.

C) 2008 végén zárult le az országgyűlési biztos lakossági váraкоzási hozzájárulások (parkolási engedélyek) területi érvényességével kapcsolatos vizsgálata,²¹ mely e tárgyban a Hivatalhoz érkezett panaszok alapján indult és kiegészült a fővárosi kerületek határain parkolójegy megváltásával történő parkolás során felmerülő problémák vizsgálatával. A beadványok előterjesztői azt sérelmezték, hogy a fővárosi kerületi önkormányzatok által a területükön lévő váraкоzási övezetekben állandó lakóhellyel rendelkező lakosoknak adott lakossági váraкоzási hozzájárulások érvényessége csak a kerületi tulajdonban lévő közterületekre terjed ki, a fővárosi önkormányzat tulajdonában lévő közterületekre azonban – bizonyos, a fővárosi parkolási rendelet mellékletében szereplő kivételekkel – nem. Így előfordulhat az az eset, hogy a fővárosi tulajdonban lévő forgalmi utakon állandó lakóhellyel rendelkező lakosok a lakossági váraкоzási hozzájárulás alapján nem parkolhatnak lakóhelyük előtt, hanem csak a lakóhelyüktől távolabb fekvő, a kerületi önkormányzat tulajdonában lévő utcában. Arról, hogy mely utak képezik a kerületi önkormányzat és melyek a fővárosi önkormányzat tulajdonát, külön táblákkal, jelzésekkel nem tájékoztatják az autósokat, így amennyiben nem a megfelelő helyen parkolnak gépjárműveikkel, az parkolási díj- és pótdíjfizetési kötelezettséget von maga után.

Az ombudsman a vizsgálat során megkereste az egyes érintett kerületi önkormányzatok polgármestereit és a főpolgármestert. Az egyes parkolási társaságok vezetőinek megkeresését mellőzte, mivel a vizsgálat tárgya az egyes önkormányzatok közötti, illetve a Fővárosi Közgyűlés szabályozási körébe tartozó kérdéskört érint.

Az országgyűlési biztos jelentésében kiemelte, hogy a fővárosi parkolási rendszer nem egységes, eltérő tulajdonviszonyokon alapul. A megkeresésekre adott válaszok szerint az egyes fővárosi kerületi önkormányzatok részéről parkolási kérdésekben az egységes rendszer kialakítását célzó támogatás, valamint együttműködési hajlandóság és fogadókészség fennáll.

A vizsgálat eredményeképp az ombudsman megállapította, hogy a Fővárosi Közgyűlési rendelet szerinti eltérő tulajdonviszonyokon alapuló, nem

bekezdések számozása (5)–(8) bekezdésekre módosul: „A váraкоzási övezetekben közúti váraкоzóhelyeken a megengedett váraкоzási időtartamot túllépő gépjármű tulajdonosának pótdíjat kell fizetnie. A megengedett váraкоzási időtartam túllépése miatt kiszabott pótdíj az időtartam-korlátozás leteltével újra kiszabható.”

²¹ OBH 4090/2007. számú ügy.

egységes parkolási rendszer hatását tekintve a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság, illetve a jogállamiság elvéből következő tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okoz, hiszen jogos és életszerű igénye van a fővárosi utak mentén lakóknak arra, hogy amennyiben lakóhelyük előtt kerültek kialakításra parkolóhelyek, azokat – amennyiben hozzáférhetőek – igénybe vehessék. Ugyancsak a fenti jogokkal összefüggő visszásságot okoz a jelenlegi tulajdoni viszonyok alapján kialakult parkolási rendszer, ha annak alapján az autóst – aki a tulajdoni viszonyokról, azok jelentőségéről nem kap megfelelő tájékoztatást – azért kötelezik parkolási díj és pótdíj megfizetésére, mivel a lakossági várakozási hozzájárulás vagy a megváltott parkolójegye alapján nem a kerületi önkormányzat, hanem a fővárosi önkormányzat tulajdonában lévő területen parkol. Nem várható el ugyanis az autóstól, hogy minden egyes parkolás alkalmával annak tudatában legyen, hogy a kerületen belül az adott területen történő parkolásra őt a lakossági várakozási hozzájárulása, vagy az érvényes parkolójegye feljogosítja-e. Az ombudsman azt is kiemelte, hogy az is alapvető jelentőségű, hogy az autóst ne érje indokolatlan zaklatás azért, mert a parkolójegyét nem a megfelelő automatánál váltotta meg.

A jelentésben feltárt alapvető joggal összefüggő visszásság jövőbeni megszüntetése érdekében az országgyűlési biztos javasolta Budapest Főváros Közigyűlésének, hogy a parkolási rendeletét módosítsa annak érdekében, hogy a lakossági várakozási hozzájárulások a fővárosi kerületi önkormányzatok teljes területén érvényesek legyenek, függetlenül attól, hogy a közterületek kerületi önkormányzati vagy fővárosi tulajdonban vannak. Ugyancsak javasolta a rendelet módosítását annak érdekében, hogy a kerülethatárokon az egyes parkolási társaságok által üzemeltetett területen váltott parkolójegyek egymással kompatibilisek legyenek, a parkolási társaságok elfogadják egymás parkolójegyeit annak érdekében, hogy valóban megvalósulhasson az autósbarát, egységes fővárosi gyakorlat.

Az ombudsman jelentésében utalt arra is, hogy a probléma megoldása valójában nem a parkolási társaságok közötti megállapodás függvénye, hanem elsősorban az önkormányzatok közötti megállapodás kérdése. A Fővárosi Önkormányzat és a helyi önkormányzatok közötti megállapodás, illetve a fővárosi rendelet majd annak alapján a kerületi önkormányzati rendeletek módosítása megoldaná a szóban forgó problémát.

D) 2009. április 14-én készült el az országgyűlési biztos gépjármű-nyilvántartásról szóló jelentése,²² amely a Hivatalban 2009. június 4-én a közlekedési projekt keretében megrendezett műhelybeszélgetés egyik fő témája volt.

Egy a parkolás tárgyában érkezett panasz kapcsán merült fel a gépjárművek adásvétele során a tulajdonosváltozás gépjármű-nyilvántartásba történő

²² OBH 4504/2007. számú ügy.

bejegyzésének problematikája. A panasz előterjesztője a Centrum Parkoló Rendszer Kft. (parkolási társaság) eljárását sérelmezte, mivel a parkolási társaság olyan gépjárműre és parkolási eseményre vonatkozóan küldött fizetési felszólítást, amely időpontban a levélben szereplő gépjármű már nem állt a panaszos tulajdonában. Ezt a beadvány előterjesztője levelében – mellékelve a gépjármű adásvételi szerződését, illetve az illetékes önkormányzat határozatát arról, hogy a gépjárműre vonatkozóan az adásvételre tekintettel megszűnt a súlyadó fizetési kötelezettsége – jelezte a parkolási társaságnak, amely azt figyelmen kívül hagyta és újabb fizetési felszólítást küldött. Eközben a gépjármű vevője ellen magánokirat-hamisítás vétsége miatt büntetőeljárás indult, melyre a panaszos szintén felhívta a parkolási társaság figyelmét, melyet az ismét nem vett figyelembe, és továbbra is fenntartotta követelését.

Az országgyűlési biztos elsőként a parkolási társaság ügyvezetőjét kereste meg, majd a kapott tájékoztatást követően felmerült kérdésekkel kapcsolatban a Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatalának (KEKKH) elnökéhez fordult.

Az országgyűlési biztos vizsgálata eredményeként megállapította, hogy a gépjárművek adásvétele esetén a jelenlegi szabályozás – a közúti közlekedési nyilvántartásról szóló 1999. évi LXXXIV. törvény (Kknyt.) és a közúti közlekedési igazgatási feladatokról, a közúti közlekedési okmányok kiadásáról és visszavonásáról szóló 35/2000. (XI. 30.) BM rendelet (BM rendelet) vonatkozó szabályai – alapján előállhat az a helyzet, hogy az eladó (a gépjármű régi tulajdonosa) eleget tesz a jogszabályban foglalt bejelentési kötelezettségének, a vevő (a gépjármű új tulajdonosa) azonban a jogszabályban előírt határidőn belül nem jelenti a hatóságnál a jármű tulajdonjogának változását. A gépjármű tulajdonjogának az adásvétel tényénél fogva bekövetkezett változása így nem kerül átvezetésre, a gépjármű-nyilvántartásban továbbra is a régi tulajdonos szerepel.

A jelenlegi szabályozás ugyanis nem tartalmaz rendelkezéseket arra az esetre, ha az eladó eleget tesz a jogszabályban foglalt bejelentési kötelezettségének, azonban a vevő nem. Amennyiben a vevő nem jelenti be a tulajdonosváltást, a régi tulajdonost ennek következményeként olyan hátrány érheti, mint a beadványban szereplő esetben is, tehát egyebek mellett parkolási díj és pótdíj megfizetésére kötelezhetik. A parkolási társaság a fővárosi parkolási rendelet alapján ugyanis a gépjármű tulajdonosával szemben érvényesítheti követelését, akinek az adatait a vonatkozó jogszabályi rendelkezések alapján a KEKKH által vezetett járműnyilvántartásból igényelheti. A parkolási társaság és a KEKKH pedig a jogszabályoknak megfelelően járt el, hiszen a gépjármű-nyilvántartásban a jogszabályi rendelkezések alapján még mindig a panaszos szerepel – és kell, hogy szerepeljen – tulajdonosként.

Sem a Kknyt., sem pedig a BM rendelet a gépjármű adásvétele esetén nem szabályozza azt az esetet, amikor a vevő nem tesz eleget a bejelentési kötelezettségének és ezáltal a szabályozás hiánya a jogállamiság elvével, valamint a

jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz.

A szabályozás hiányosságából fakadóan az is előfordulhat, hogy a gépjárműadó-fizetés szerinti és a tulajdonviszonyok szerinti adatok nem egyeznek, amelyből fakadóan a hatóságok vagy közszolgáltatók „indokolatlan zaklatásnak” tehetik ki az állampolgárokat. Ez pedig a jogállamiság elvével és a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz, amely szintén a hiányos jogszabályi rendelkezésekből fakad.

Az országgyűlési biztos ezért javasolta az Országgyűlésnek és az igazságügyi és rendészeti miniszternek, hogy intézkedjenek annak érdekében, hogy a gépjárművek adásvétele esetén előforduló azon esetekben, amikor a gépjármű vevője nem tesz eleget a jogszabályban foglalt bejelentési kötelezettségének, a megváltozott tulajdoni viszonyok a közúti közlekedési nyilvántartásban átvezetésre kerüljenek, és így a gépjármű eladóját ne érhesse hátrány.

Az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium jelentésre érkezett válasza szerint az eladó bejelentése alapján történő tulajdonjog-változás bejegyzése jogilag nem támogatható, mivel a vevő tulajdonosként történő nyilvántartásba vételének több olyan törvényi és más jogszabályban meghatározott feltétele van, amelyek a vevőt terhelik és ilyen esetekben a vevő még ezeknek nem tett eleget. Az igazságügyi és rendészeti miniszter a jelentésben felvetett probléma megoldására megfontolandónak tartja azonban a Kknyt. módosítását annak érdekében, hogy a parkolási társaságok a régi tulajdonjog-változáshoz kapcsolódó bejelentési kötelezettség teljesítésének időpontjához is hozzáférjenek. Ennek alapján már a parkolási társaságokra hárul az a feladat, hogy a követelésüket a megfelelő személlyel szemben érvényesítsék. A miniszter ugyancsak megfontolandónak tartja azon jogszabályok felülvizsgálatát, amelyek a bejegyzett tulajdonoshoz fűznek jogkövetkezményeket, annak érdekében, hogy az eladó kimenthesse magát abban az esetben, ha bizonyítani tudja a tulajdonjog változását és azt, hogy ez irányú bejelentési kötelezettségének a nyilvántartó felé eleget tett.

E) 2009 júliusában adta ki az ombudsman a parkolási társaságok eljárásával kapcsolatos újabb jelentését,²³ amelyben a bizonyítás során a hely és időrögzésre alkalmas digitális fényképfelvételek szükségességét hangsúlyozza. Az Országgyűlési Biztos Hivatalához érkezett beadvány szerint a panaszos 2007 májusában fizetési felszólítást kapott a parkolási társaságtól –Centrum Parkoló Rendszer Kft. –, amelyben 2000. novemberétől 2003. szeptemberig terjedő időszakban tizenkét esetben történt szabálytalan parkolás miatt parkolási díj és pótdíj megfizetésére kötelezte. A parkolási eseményt a parkolási társaság fényképfelvételekkel nem tudta bizonyítani.

Az ügy kivizsgálása során megállapításra került, hogy mivel a pótdíj-

²³ OBH 5140/2008. számú ügy.

hátralék a meghatározott határidőn belül nem került rendezésre, szabályos engedményezési eljárás keretében 2005 júniusában követelésként eladásra került. Az országgyűlési biztos az ügy kivizsgálása érdekében a parkolási társaságot, valamint a követeléskezelőt is megkereste. A vizsgálat eredményeként az ombudsman megállapította, hogy a követeléskezelő eljárása előre nem kiszámítható, hiszen a két különböző időpontban küldött fizetési felszólítás esetén a parkolási eseménylistán sem a kezdeti, sem a befejező időpont nem egyezett. Ezzel pedig a parkolási társaság megbízásából eljáró követeléskezelő az említett alkotmánybírósági határozatokra figyelemmel a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okozott.

Figyelemmel a parkolási események magas számára, valamint a követelt parkolási díj és pótdíj magas összegére, az országgyűlési biztos jelentésében szükségesnek tartotta hangsúlyozni, hogy vizsgálatai során figyelmet fordít az állampolgárok eljárásának jogszerűségére is. A szóban forgó parkolási események érvényesíthetőségével kapcsolatban az országgyűlési biztos megállapította, hogy a parkolási társaság a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, valamint a jogállamiság elvéből következő tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okozott azzal, hogy elévült követelések teljesítésére szólította fel a panaszost, illetve nem jogszerűen érvényesítette követelését vele szemben.

Az ombudsman – figyelemmel az OBH 1495/2006. számú jelentésben foglaltakra – megállapította, hogy a követeléskezelő a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, valamint a tulajdonhoz való joggal összefüggő visszásság közvetlen veszélyét okozza azzal, hogy nem bizonyítja fényképfelvétellel a parkolási eseményt, hanem a nyilvántartásában való szereplést már bizonyító erejűnek tekinti. A követeléskezelő a jogállamiság elvéből levezethető tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot is okozott azzal, hogy a panaszos által felvetettekre érdemben nem és csak jelentős késedelemmel – tizenöt hónappal később – válaszolt.

Az ombudsman ezért kezdeményezte a Centrum Parkoló Rendszer Kft., valamint a követeléskezelő vezetőjénél, hogy tegyék meg a szükséges intézkedéseket a feltárt visszásságok orvoslása érdekében.

Ugyancsak kezdeményezte az országgyűlési biztos, hogy a Fővárosi Közigyelés a rendeletét módosítsa annak érdekében, hogy a parkolási társaságok a követelésük alapjául szolgáló parkolási eseményeket ne csak a nyilvántartásukban való szerepléssel, hanem hely és időrögzítésre alkalmas digitális fényképfelvétellel is kötelesek legyenek bizonyítani.

F) Az országgyűlési biztos a parkolási kérdésekkel kapcsolatos következő jelentésében a pótdíj méltányossági eljárás keretében történő elengedésével, mérséklésével, valamint részletekben történő megfizetésével kapcsolatos kérdéseket vizsgálta.

Az érintett beadvány előterjesztője orvosi vizsgálatra vitte feleségét, amikor nem vette észre, hogy mozgáskorlátozottak részére fenntartott várakozóhelyen állt meg a gépjárművel, ezért a Budapesti Önkormányzati Parkolási Kft. mozgáskorlátozott helyen történő jogtalan parkolás miatt 109 500 Ft megfizetésére kötelezte. A panaszos beadványában súlyosan sérelmezte, hogy a következő körülmények ellenére a parkolási társaság pótdíj megfizetésére kötelezte: a panaszos feleségének 82%-os rokkantságát már 2006. évtől orvosi szakvélemény igazolta; a panaszos a parkolási eseményt megelőzően négy nappal a szakvélemény alapján előterjesztette a parkolási igazolvány iránti kérelmet; az igazolványt a hatóság a parkolási eseményt követően 7 nappal már meg is küldte a panaszosnak; a beadvány előterjesztője 500 Ft ellenében parkolójegyet váltott; a panaszos felesége 2006-tól kezdődően folyamatosan rendelkezett parkolási igazolvánnyal, a parkolási esemény időpontjában azonban annak érvényességi ideje lejárt. A panaszos a fentieket – valamint azt, hogy a pótdíj megfizetése igen alacsony nyugdíjakra tekintettel megélhetésüket súlyosan veszélyeztetné –, levelében jelezte a parkolási társaságnak, amely azonban követelését változatlanul fenntartotta.

A 2009. június 1-je óta hatályos fővárosi parkolási rendelet²⁴ szerint a mozgáskorlátozottak számára kijelölt várakozóhelyek jogtalan elfoglalása esetén a fizetendő pótdíj mértéke az adott területre érvényes egyórai várakozási díj háromszázszorosa. A rendelet a mozgáskorlátozottak számára kijelölt várakozóhely jogtalan elfoglalására vonatkozóan csak a pótdíj mértékével kapcsolatban tartalmaz rendelkezéseket, nem rendezi a díj méltányosság keretében történő elengedésének, mérséklésének kérdését.

A parkolási társaság ügyvezetője szerint a rendelet nem ad lehetőséget a körülmények méltányosság keretében történő mérlegelésére, az ombudsman álláspontja szerint azonban az, hogy a rendelet nem tartalmaz a pótdíj mérséklésére, elengedésére vonatkozóan rendelkezéseket, az Alkotmány 2. § (1) bekezdése alapján a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye értelmében nem jelenti azt, hogy arra nem adna lehetőséget, ugyanis kifejezetten nem tiltja azt.

Az ombudsman jelentésében kiemelte, hogy a parkolási társaságnak ügyfele panaszának kivizsgálását követően követelésétől a már említett körülményekre figyelemmel az Alkotmány és a Ptk. jogelvi szellemében méltányosság keretében el kellett volna tekintenie. Az országgyűlési biztos ezért megállapította, hogy a parkolási társaság az eljárása során azzal, hogy a konkrét esetben az egyedi körülmények mérlegelése alapján nem tekintett el a mozgáskorlátozott várakozóhely jogtalan használata miatti pótdíj követelésétől, a jogállamiság elvével, a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével,

²⁴ Budapest főváros közigazgatási területén a járművel várakozás rendjének egységes kialakításáról, a várakozás díjáról és az üzemképtelen járművek tárolásának szabályozásáról szóló 24/2009. (V. 11.) Főv. Kgy. Rendelet.

valamint a jogállamiság elvéből következő tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okozott.

A vizsgálat során az országgyűlési biztos ugyanakkor azt is feltárta, hogy jogbizonytalanságot teremt az, hogy a jelenlegi szabályozás hiányosságaiból fakadóan a jogalkalmazó – a közszolgáltató, tehát a parkolási társaság – kényszerül jogértelmezésre. Különösen fontos kiemelni, hogy a rendelet nemcsak a mozgáskorlátozott parkolóhelyek jogtalan elfoglalása esetén, hanem a parkolási társaságok teljes eljárására vonatkozóan nem szabályozza a méltányossági eljárást.

Mindezek alapján az ombudsman megállapította, hogy a Fővárosi Közgyűlés a jogállamiság elvével, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okozott azzal, hogy rendeletében nem szabályozta a parkolási társaságok eljárását a méltányosság gyakorlásának lehetősége vonatkozásában, ezért a rendelet módosítását kezdeményezte a szabályozás hiányosságából fakadó visszásság orvoslása érdekében.

Ugyanakkor az országgyűlési biztos kezdeményezte a parkolási társaság ügyvezetőjénél, hogy a feltárt alkotmányos jogokkal összefüggő visszásságok orvoslása érdekében – tekintettel arra, hogy az eljárását szabályozó rendelet a méltányosság gyakorlásának lehetőségét nem zárja ki – tekintsen el követelésétől, a szóban forgó pótdíjazási ügyet az említett méltánylást érdemlő körülményekre tekintettel zárja le.

G) Az országgyűlési biztos legutóbbi jelentésében²⁵ elsősorban a parkolási társaságok értesítési módjával – az úgynevezett „mikuláscsomaggal” –, a fizetési felszólítások gépjármű szélvédőjén történő elhelyezésével kapcsolatos kérdéseket vizsgálta, amely a 2007 márciusában kiadott első jelentésben tett megállapításokra épült. A jelentés három beadvány párhuzamosan folytatott vizsgálatának eredményeképp született.

A vizsgálat a parkolási társaság ügyfélszolgálati hívószámán működő automata tájékoztatására, valamint a Fővárosi Közgyűlés parkolási kérdéseket szabályozó 24/2009. (V. 11.) számú rendelete szövegezésére is kiterjedt.

Az országgyűlési biztos megállapította, hogy a Fővárosi Közgyűlés, azzal, hogy parkolási kérdéseket szabályozó rendelete az utólagos jegybemutató lehetőségére vonatkozóan nyelvtanilag hiányos, értelmezhetetlen mondatot tartalmaz, a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz.

A jelentés azt is megállapította, hogy a Fővárosi Közgyűlés rendeletében az utólagos jegybemutató lehetőségét indokolatlanul korlátozta azzal, hogy két külön feltételhez, így a naptári havonként egyszeri alkalomhoz, illetve 30 napnál régebbi, nem vitatott pótdíjtartozás rendezéséhez kötötte.

A fizetési felszólítás gépjármű szélvédőjén történő elhelyezésével kapcsol-

²⁵ Az AJB 4869/2009. számú ügy.

latban az ombudsman azt állapította meg, hogy mivel nem állapítható meg biztosan, hogy az autós valóban a gépjárműve szélvédőjén találja visszaérkezéskor a parkolási társaság ellenőre által kiállított fizetési felszólítást, a fizetési határidőknek a fizetési felszólítás kiállításától történő kezdete a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, valamint a jogállamiság elvéből következő tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okoz, hiszen a postai úton történő értesítés idejéig háromszorosára, sőt akár ötszörösére is nőhet a pótdíj mértéke az 5 napon belül történő befizetés esetén megállapítotthoz képest.

Az ombudsman ezért azt javasolta Budapest Főváros Közgyűlésének, hogy tárgyalta rendeletét módosítsa annak érdekében, hogy a parkolási pótdíjak befizetésére vonatkozó határidők kezdete az értesítés olyan módjától induljon, amely esetén bizonyított a kötelezett tudomásszerzése. Ugyancsak kezdeményezte a rendelet módosítását annak érdekében, hogy hiányos értelmezhetetlen mondat ne szerepeljen benne és az utólagos jegybemutató lehetőség se essen indokolatlan korlátozás alá.

7. Közösségi közlekedés és utasjogok

7.1. A BKV Zrt. jegyellenőrzési, pótdíjazási és követeléskezelési gyakorlata

Az országgyűlési biztos több átfogó vizsgálatot folytatott különböző tömegközlekedési közszolgáltatók jegyellenőrzési, pótdíjazási és esetenként követelésérvényesítési gyakorlata tekintetében. Az első ilyen vizsgálat a BKV Zrt. tevékenységére irányult, a jelentés megállapításai különösen a BKV Zrt. üzletszabályzatának hiányára, a panaszok kivizsgálására, a jegyvásárlási lehetőség biztosításának hiányosságaira, a BKV Zrt. utazási jogosultságot ellenőrző munkatársai azonosíthatóságának hiányosságaira, a tisztességes eljárás követelményének érvényesülésére, a követelések elévülésére és a méltányosság gyakorlására irányultak.

A biztos általánosságban rámutatott, hogy noha a tisztességes eljáráshoz való jog a gyakorlatban elsősorban a közigazgatási hatóságok eljárása során nyer értelmet, az ügyfelekkel, szerződéses partnerekkel, utasokkal kapcsolatos eljárásai során a közszolgáltatást végző szervektől is elvárható.

A vizsgálat feltárta, hogy a BKV Zrt. a vasúti törvényben meghatározott kötelezettsége ellenére nem rendelkezett a vizsgálat időpontjában a Nemzeti Közlekedési Hatóság által jóváhagyott Üzletszabályzattal, amely mind formálisan, mind érdemében sértette az utasok jogállamiságból fakadó jogbiztonsághoz való jogát. A BKV Zrt. által közzétett „Utazási feltételek” számos olyan rendelkezést tartalmaznak, amelyet az üzletszabályzatnak is tartalmaznia kell. A jogbiztonság érvényesülésével összefüggő visszásságot eredményez azonban, hogy az „Utazási feltételek”-et a vasúti igazgatási szerv nem hagyta jóvá, másrészt nem tartalmaz számos olyan rendelkezést, amely ugyan általános, de nem az utazás feltétele, hanem azzal egyéb szempontból függ össze. E körbe tartoznak például a panaszkezelési eljárásra vonatkozó részletes szabályok (a panasz benyújtásának módja, kivizsgálásának határideje stb.), a kártérítési és kártalanítási kérdések, a fogyatékkal élők utazási feltételeinek és lehetőségeinek és az ezzel összefüggő garanciális feltételeknek a meghatározása, a viteldíj-módosítás előzetes közzétételének határideje, az előre tervezett közlekedési változások közzétételének határideje, valamely közlekedési eszköz akadályoztatása esetén a pótlás rendjének szabályozása stb.

A panaszok kivizsgálása tekintetében a biztos hiányosságként észlelte, hogy a BKV Zrt. panaszkezelési gyakorlata – figyelemmel a meggyőző erőt, és a lefolytatott vizsgálat tényszerűségét gyakran nélkülöző válaszlevelekre, valamint a válaszadás sokszor rendkívül hosszú idejére – az utasok tisztességes eljáráshoz való jogát sérti. A vizsgálat során a keletkezett panaszkezelés-

sel összefüggő iratokat áttanulmányozva nem sikerült megállapítani annak okát, miért volt szükség több esetben mintegy három hónapnyi időtartamra a válaszadáshoz, valamint arra sem, hogy noha az ellenőrök rendkívül durva stílusát kifogásoló panaszokra adott válaszokban a közlekedési társaság rendszeresen ígéretet tesz azon intézkedések megtételére, amelyek a jövőben elejét veszik az ilyen az emberi méltóságot sértő verbális inzultusoknak, ezen intézkedéseknek nincs foganatja a panaszok számát és visszatérő jellegét figyelembe véve.

A jelentés visszássággként értékelve tárta fel jegyvásárlás korlátozott lehetőségét, miszerint a BKV Zrt. nem biztosítja minden általa üzemeltetett megállóhelyen – ténylegesen és teljes üzemidőben – az előzetes jegyvásárlás lehetőségét, továbbá jegyvásárlásra a járművekre való felszálláskor sem biztosít olyan megállóban lehetőséget, ahol arra másképp nincs lehetőség, ugyanakkor a jegy nélkül utazókkal szemben kivétel nélkül pótdíjköveteléssel lép fel, a jogbiztonság követelménye és a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét okozza. A vonatkozó jogszabályi rendelkezésekből az is következik, hogy a megfelelő menetjeggyel nem rendelkező utastól a vasúttársaság – a BKV Zrt. is ennek tekinthető – csak akkor követelhet pótdíjat, ha a felszállási állomáson, megállóhelyen a jegyvásárlás lehetőségét a felszállás előtt biztosította. Mindezeket túl, a tisztességes eljárás követelménye alapján, a hivatkozott jogszabályi rendelkezések hiányában is elvárható valamennyi, díjfizetés ellenében bárki által igénybe vehető személyszállítási szolgáltatást nyújtó közlekedési társaságtól, hogy pótdíjköveteléssel csak akkor lépjen fel utasaival szemben, ha az előzetes jegyvásárlási lehetőséget – ténylegesen – biztosította.

A BKV Zrt. utazási jogosultságot ellenőrző munkatársainak azonosíthatósága tekintetében a biztos elengedhetetlennek tartotta annak biztosítását, hogy a közszolgáltatást végző közlekedési társaság képviselőjében eljáró utazási jogosultságot ellenőrző és adott esetben pótdíjazási eljárást kezdeményező munkatársai egy esetleges konfliktushelyzetben se válhassanak „arctalanná”, tekintettel arra, hogy tevékenységüket minden esetben egy közszolgáltató képviselőiként végzik. Tőlük a hatósági személyekhez hasonlóan elvárható, hogy magát eljárása során azonosítsa és az azonosítást lehetővé tegye. A közlekedési társaság képviselőjében eljáró személyek azonosíthatóságának követelménye alapjogi szempontból a tisztességes eljáráshoz való jogból következik, de egyúttal a szolgáltatás ügyfél/utasbarát voltának is fokmérője. Emellett a jelentés rámutatott arra is, hogy e feltételeknek, követelményeknek a BKV Zrt. által szerződötett ellenőrzést végző biztonsági őrökkel szemben is érvényesülniük kell. Abban az esetben, ha BKV Zrt. jegyellenőrzést végző bármely munkatársa legalább fényképet és azonosító számot tartalmazó igazolvánnyal nem rendelkezik, nem tűzi ki, vagy azt eltakarja, illetve az utas kérésére azonosító számát nem közli, az utasok tisztességes eljáráshoz való jogával összefüggő visszásságot okoz.

A tisztességes eljárás követelményének érvényesülése tekintetében a je-

lentés rámutatott, hogy a BKV Zrt. kétségtelenül jogosult ellenőrizni, hogy utasai eleget tettek-e előzetes jegy-/bérletvásárlási kötelezettségüknek, és amennyiben az ellenőrök azt állapítják meg, hogy az utas megfelelő menetjegy vagy bérlet nélkül utazik, jogosult a pótdíjazási eljárást megindítani. A jegyellenőrzés során a BKV Zrt. munkatársainak feladata az utazási jogosultság ellenőrzésére és adott esetben a pótdíjazási eljárás megindítására van hatásköre. Kiemelte egyúttal, hogy az utasok emberi méltóságához fűződő jogát sérti, ha BKV Zrt. jegyellenőrzést végző munkatársa az utas magatartását – jogszerűségétől függetlenül –, illetve menetjegyének hiányát kifogásolható hangnemben minősíti vagy az utasokkal szemben más, őt megalázó módon viselkedik.

A pótdíjkövetelések elévülése és az elévült követelések érvényesítése tekintetében a jelentés rámutatott, hogy a BKV Zrt. azon gyakorlata, miszerint pótdíjköveteléseit a polgári jog általános, ötéves elévülési idején belül érvényesíti, nem felel meg a hatályos jogszabályi rendelkezéseknek, mivel az autóbusszal, trolibusszal, villamossal díj ellenében végzett személyszállításra vonatkozó a közúti személyszállítási szerződésekről MT rendelet a Ptk.-ban meghatározott általános elévülési idővel szemben egyéves elévülési időt határoz meg. A biztos kiemelte egyúttal, hogy mivel a közlekedési társaság utasai homogén csoportot képeznek, így nem lehet különbséget tenni köztük aszerint, hogy éppen autóbusszal, villamossal, metróval, trolibusszal vagy fogaskerekű vasúttal utaznak, így minden utas esetében az egyéves elévülési időt kell figyelembe venni.

A biztos álláspontja szerint egy állami/önkormányzati tulajdonban lévő, közszolgáltatást nyújtó gazdasági társaságtól elvárható, hogy a működésére vonatkozó jogszabályi rendelkezésekkel teljeskörűen tisztában legyen, és azokat még a követeléseinek érvényesítése során is szem előtt tartsa. Teljesen érthető és indokolt, hogy a BKV Zrt. minden jogszerű eszközt megragad jogos követeléseinek érvényesítésére, de nem szabad szem elől tévesztenie, hogy egy jogszerűen működő köztulajdonban lévő gazdasági társaságként arra kellene törekednie, hogy a jogos követelések érvényesítési módjának is jogszerűnek kell lennie. E követelménynek nem felel meg, ha a BKV Zrt. minden rendelkezésére álló eszközzel azt kommunikálja, hogy követeléseinek elévülési ideje a valósnál ötször hosszabb. Mindemellett indokolatlannak és a társaság gazdasági érdekeivel ellentétesnek is tűnik, ha a követelése érvényesítésének megkezdésére csak évekkel a pótdíjazási esemény megtörténte után kerül sor. Mind az érintett utasok, mind a BKV Zrt. érdeke az, hogy amennyiben pótdíjazásra kerül sor, akkor annak pénzügyi rendezése is mielőbb megtörténjen.

A méltányosság gyakorlásával kapcsolatban a biztos rámutatott, hogy mint minden más területen, e helyütt is alapvető követelmény, hogy az indokolatlan hátrányos megkülönböztetés tilalma érvényesüljön. A vizsgálat során – figyelemmel például a Sziget fesztiválon felállított „bírságtalanító szerencsekerékre” – megállapította, hogy a BKV Zrt. e gyakorlata elvszerűtlen, önké-

nyes és nem biztosítja, hogy a méltányossági kérelmek alapján az arra valóban rászorultakkal szembeni követeléseit mérsékelje (OBH 3078/2008).

A biztos e témakörben 2009-ben utóvizsgálatot folytatott. Számos tekintetben a feltárt visszasságok orvoslása tekintetében előrelépést tapasztalt. A BKV Zrt. elkészítette, az NKH pedig jóváhagyta üzletszabályzatát. jelentősen felgyorsult a panaszkezelési és méltányossági eljárás, amelyek minőségüket tekintve is jelentősen javultak. Az elévülés problematikáját új jogi szabályozás oldotta meg. Továbbra is fennálló problémaként értékelhető azonban, hogy a jegyvásárlási lehetőségek érdemben nem bővültek, az ellenőrök eljárása során az emberi méltóságot sértő eljárások továbbra is nagy számban előfordulnak (OBH 1801/2009).

7.2. Miskolc, Debrecen, Szeged, Győr és Pécs közösségi közlekedési közszolgáltatóinak jegyellenőrzési és pótdíjazási gyakorlata

A biztos három villamos üzemeltető vidéki nagyváros szolgáltatójánál feltárta a vasúti törvény szerint kötelezően elkészítendő és a Nemzeti Közlekedési Hatósággal jóváhagyandó üzletszabályzat hiányát, ezért a szolgáltatókat ennek pótlására kérte fel.

A szolgáltatók a hozzájuk érkező utaspanaszokra ésszerű időben, érdemi vizsgálat alapján, egyéniesített választ adnak, amelyből következően nem sérül az utasok tisztességes eljáráshoz való joga.

A szolgáltatók az elővásárlási lehetőségek mellett a járművezetőknél is biztosítják a jegyvásárlás lehetőségét, amely által eleget tesznek a tisztességes eljárás követelményének.

A Miskolc Városi Közlekedési Zrt. esetében a biztos feltárta, hogy a társaság nem rendelkezik megfelelő belső szabályzattal a méltányossági kérelmek elbírálására, amely a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmének veszélyét rejti magában.

A feltárt hiányosságokat a szolgáltatók orvosolták.

7.3. Az állami alkalmazottak utazási utalványaival összefüggő problémák

A biztos visszasságot eredményező helyzetet tárt fel azzal összefüggésben, miszerint az állami alkalmazottak évi 12 utazásra szóló utalványa könnyen hamisítható, másolható, és ez számos – a kedvezményt jogszerűen igénybe vevő – utas számára kellemetlen, olykor megalázó jogvitához vezethet minden olyan – a panaszok szerint viszonylag gyakran előforduló – esetben, amikor a jegyvizsgáló azt feltételezi, hogy az utalvány hamis vagy hamisított. Az Utazási utalványok kiállítását ugyanis teljes egészében az érintett munkáltatók feladatkörébe tartozik. Az utalványok egyedileg nem azonosíthatók (nem sorozottak), a munkáltatók a kiállított utalványokról nyilvántartás vezetésre, vagy bárki felé adatszolgáltatásra nem kötelesek. Gyakorlatilag semmi akadály nincs annak sem, hogy egy munkáltató évente több alkalommal állítson ki ugyanazon munkavállalója számára utazási utalványt. Mindemellett az utalvá-

nyok semmilyen módon sem védettek a hamisítás ellen sem, a munkáltató egy egyszerű A/4 vagy A/5 formátumú lapra nyomtatva állítja ki – látja el cégszerű aláírásával – azokat. Ennek következtében azonban a mai nyomdatechnikai eszközök segítségével könnyedén, nagyon jó minőségben és korlátlan számban többszörözhetőek.

E feltárt hiányosságok nemcsak egyes konkrét esetekben okozhatnak vizs-zásságot, hanem az utazási utalvány nem jogszerű vagy többszöri kiállítása, valamint az ilyen utalvány felhasználása közvetetten indokolatlan fogyasztói árkiegészítés igénybevételét is eredményezi. Ez pedig az állam és ezáltal valamennyi adófizető állampolgár pénzügyi érdekeinek sérelmét okozza.

A helyzet megoldása érdekében a biztos azt javasolta a közlekedésért felelős miniszternek, hogy tegye meg mindazon jogalkotási és technikai intézkedéseket, amelyek által a közforgalmú személyszállítási utazási kedvezményekről szóló Korm. rendelet alapján biztosított kedvezményeket igénybe vevők e jogosultságukat kétséget kizáróan igazolni tudják, és amelyek egyúttal kizárják a visszaélések lehetőségét. A jogszabály módosítására nem került sor (OBH 5753/2008).

7.4. A MÁV-START Zrt. jegyellenőrzési és pótdíjazási gyakorlata

Az országgyűlési biztos részben hivatalból, részben panaszok alapján indította meg vizsgálatát a MÁV-START Zrt. jegyellenőrzési, pótdíjazási gyakorlata tekintetében.

Vizsgálat megállapította, hogy a MÁV-START Zrt. rendelkezik a Nemzeti Közlekedési hatóság által jóváhagyott üzletszabályzattal.

A biztos vizsgálat során feltárta, hogy a MÁV START Zrt.-hez érkezett, a jegyvizsgálók eljárását sérelmező panaszok döntő többsége azt sérelmezte, hogy az eljáró jegyvizsgáló, illetve milyen – otromba, olykor nyomdafestéket nem tűrő – stílusban beszélt a panaszossal. A biztos e tekintetben is felhívta a figyelmet arra, hogy az utasok emberi méltóságához fűződő jogát sérti, ha a MÁV-START Zrt. jegyellenőrzést végző munkatársa az utas magatartását – jogszerűségétől függetlenül –, illetve menetjegyének hiányát vagy bármilyen hiányosságát kifogásolható hangnemben minősíti, vagy az utasokkal szemben más, őket megalázó módon viselkedik.

A vizsgálat a jegy nélkül utazó utasok vonatról történő leszállítása tekintetében megállapította, hogy e szankciót a vasúttársaság gyermekek esetében csak korlátozottan alkalmazhatja. A vasúttársaság a gyermekek védelemhez való jogának sérelmét okozza ugyanis minden olyan esetben, amikor szülő vagy más felügyelő nélkül utazó gyermeket szállítanak le a vonatról, az úticéltól eltérő megállóhelyen/állomáson, ahol nincs jelen a gyermek megfelelő felügyeletét ellátó személy.

A jelentés ismételten vizs-zásságot állapított meg azzal kapcsolatban, hogy az állami alkalmazottak utazási utalványa könnyen hamisítható, illetve annak eredeti volta egyértelműen nem állapítható meg, amelynek okán számos

utas a jegyvizsgáló részéről indokolatlan gyanúsításoknak, pótdíjazási eljárásoknak van kitéve.

A vizsgálat nem tárt fel visszásságot a pótdíjkövetelések érvényesítésével kapcsolatban. A vezérigazgató által adott tájékoztatás szerint egy éven belül a pótdíjkövetelések érvényesítésével összefüggő ügyek döntő része lezárul, és két éven túl húzódó ilyen ügyet nem tartanak nyilván. E követelésérvényesítési időtartam megfelel az e tevékenységgel szemben elvárható gyakorlatnak és a vasúttársaság e tekintetben, az állampolgári jogok érvényesülésének szem előtt tartásával jár el (OBH 1803/2009).

7.5. A tömegközlekedési bérlet utólagos bemutatásának szankciós jellegű költsége

Több panaszos sérelmezte, hogy a BKV Zrt. azon utasai felé, akik érvényes bérlettel rendelkeznek, 3000 forint összegű utólagos bemutatási díjat számít fel, amely álláspontjuk szerint, összehasonlítva a menetjegyek és bérletek árával, valamint a BKV Zrt. szolgáltatásait igénybe vevők átlagos jövedelmének összegével túl magasnak tekinthető.

A panaszok alapján indult vizsgálat során az országgyűlési biztos megállapította, hogy amennyiben a szolgáltató lehetővé teszi a bérlet utólagos bemutatását, akkor az ehhez kapcsolódóan megállapított díj nem ölthet szankciós jelleget, hiszen nincs mit szankcionálni. Az érintett utas ugyanis szerződéses kötelezettségét teljesítette, amikor a bérletet megvásárolta, pusztán ezt az ellenőrzés során nem tudja igazolni. Abban az esetben, ha erre az igazolásra, az utólagos bemutatásra kerül sor, akkor az utas álláspontom szerint pusztán az ezzel járó költségek megfizetésére kötelezhető. E tekintetben a bemutatás 3000 forintos költsége indokolatlanul túlzó mind a menetjegyek és bérletek árával összevetve (alig kevesebb, mint a tanuló/nyugdíjas havi bérlet ára), mind nemzetközi összehasonlításban (például Bécsben 7 euró, Berlinben 4 euró az utólagos bemutatás költsége), mind pedig a hazai jövedelmi viszonyok tekintetében, amelyre az önkormányzatnak a hatósági ármegállapítás során álláspontom szerint figyelemmel kellene lennie.

Mindezek alapján a biztos megállapította, hogy a bérletbemutatás 2008-ban és 2009-ben alkalmazott 3000 forint összegű díja a bérletek árához képest indokolatlanul magas, ugyanakkor nem is alkalmas eszköz a visszaélések megakadályozására, visszaszorítására. Tekintettel arra, hogy e díj nemcsak a szolgáltató felmerült költségeinek fedezésére szolgál, hanem egyfajta szankcióként is működik, álláspontom szerint alkalmazása sérti az érintett utasok tisztességes eljáráshoz való jogát. Ezért a biztos indokoltan tartotta e díj csökkentését annak érdekében, hogy valóban csak egyfajta költségátalány szerepet töltsön be.

A Fővárosi Önkormányzat 2010. január 1-jétől hatályos rendelete értelmében a bérletbemutatás díja jelentősen csökkent.

7.6. A budapesti forgalomcsillapítási modellkísérlet (mú dugó)

Sajtóban megjelent híradások szerint a Fővárosi Önkormányzat kísérletképpen mú dugókkal – közlekedési modellkísérlettel – kívánta csökkenteni a személyautó-forgalmat Budapest belterületén. A kísérlet célja az lett volna, hogy a közlekedésben részt vevők ne gépkocsival, hanem tömegközlekedési eszközökkel vagy kerékpárral jussanak el Budapest belső területeire. Tekintettel arra, hogy e modellkísérlettel kapcsolatban felmerült a szabad mozgáshoz való jog sérelmének gyanúja, a biztos hivatalból vizsgálatot indított. Noha a modellkísérletre nem került sor, a tervezet későbbi megvalósítása több alapvető jog érvényesülését befolyásolja, így a vizsgálatot a biztos lefolytatta. Ebben annak feltárására törekedett, hogy a tervezett korlátozások milyen visszásság veszélyét rejtik magukban, illetve azok hogyan kerülhetők el.

A jelentés megállapította, hogy a belvárosi közlekedés zsúfoltsága a gépjármű-közlekedés csökkentésével, és egyúttal a tömegközlekedés, valamint a kerékpáros- és gyalogosközlekedés fejlesztésével egyértelmű célja a fővárosi önkormányzatnak. E célok önmagukban alkotmányossági kérdéseket nem vetnek fel, ezért csak az a kérdés, hogy a célok megvalósítása során érvényesülnek-e az Alkotmányban rögzített alapvető jogok, különösen a szabad mozgáshoz való jog, az élet védelméhez és emberi méltósághoz való jog, a tulajdonhoz való jog vagy a hátrányos megkülönböztetés tilalma. Elengedhetetlen követelménynek tartotta a biztos, hogy a forgalom csökkentése, csillapítása ne eredményezze a forgalomcsillapított területen működő intézmények (különösen oktatási, egészségügyi intézmények, közhivatalok), illetve munkahelyek megközelíthetőségének akadályozását. Mindezzel összefüggésben rá kell mutatnom arra, hogy az Alkotmányból nem vezethető le a személyautóval való közlekedés joga.

Jelentésében üdvözlendőnek tartotta a biztos a Fővárosi Önkormányzat közlekedésszervezési kérdésekkel kapcsolatos tevékenységének azon elemeit, amelyek a fővárosban élő, illetve dolgozó állampolgárok életminőségének javítását célozzák. Nagyra értékelte, hogy a fővárosi önkormányzat felismerte a fővárosi közlekedési rendszer alapvető reformjának szükségességét. A személyautó-forgalom mértékének csökkentése csak úgy valósítható meg, ha az egyéb alapvető jogok érvényesülése, az állampolgári kötelezettségek teljesítése, valamint a közhivatalokhoz és közszolgáltatásokhoz való hozzáférés lehetősége ezáltal nem sérül. Vagyis csak akkor, ha az önkormányzat alternatív megoldásként megfelelő közösségi közlekedési rendszert működtet, amely által mindez biztosítható. A korlátozások még kísérletképpen sem vezethetők be mindaddig, amíg az adott helyre történő eljutást biztosító alternatív közösségi közlekedési többletkapacitás nem áll rendelkezésre. A budapesti közlekedés rendszerének reformja tehát nem valósítható meg pusztán az egyéni, gépjárművel való közlekedés korlátozásával, hanem erre csak azzal egy időben kerülhet sor, amikor az önkormányzat egyidejűleg megfelelő alternatív közösségi közlekedési rendszert tud működtetni. Budapest közösségi közlekedési rendszere jelenleg e követelményeknek nem felel meg. Nem rendel-

kezik sem mennyiségileg, sem minőségileg azokkal a többletkapacitásokkal, amelyek egy ilyen reform sikeréhez elengedhetetlenül szükségesek lennének. A biztos felkérte Budapest Főváros Önkormányzatát, hogy a közlekedésszervezési tevékenysége során tartsa szem előtt az alapvető jogok érvényesülésével összefüggő szempontokat is.

7.7. Hosszú távú állva utazás problémái a helyközi autóbusz-közlekedésben

A távolsági (helyközi) buszközlekedésben részt vevők által visszatérő rendszerességgel panaszolt, sérelmezett problémát, az utasbiztonság szempontjából pedig komoly kockázati tényezőt jelent, hogy nagy utasforgalmú viszonylatokon a zsúfolt időszakokban egyes Volán-járatokon az ülőhelyek számát meghaladó számú menetjegy azokban az esetekben is eladásra kerül, amikor az autóbuszon állóhely nincs kialakítva. Ennek következtében a szolgáltatást igénybe vevő akár több száz kilométeres távolságot is utazhat autópályán, nagy sebességgel, ülőhely nélkül, így az utasbiztonság alapvető feltételeinek hiányában komoly baleset- és életveszélynek kitéve.

E helyzetet felmérve a biztos megállapította, hogy a Volán társaságok menetrend szerinti autóbuszjáratainak belföldi távolsági (helyközi) forgalomban történő igénybevételére vonatkozó „Utazási feltételek” vonatkozó rendelkezései nem szabályozzák megfelelően az álló utasok szállítására, az álló utasok szállítására is jogosult autóbuszokon a személyszállítás pontos feltételeire, az állóhelyek biztonsági kialakítására, illetve a biztonsági övek használatára vonatkozó szabályokat, a vonatkozó jogszabályok pedig e vonatkozásban kötelező érvényű szabályokat nem határoznak meg, ekként utasbiztonsági szempontból elégtelenek, a fennálló szabályozási hiányosságok következtében pedig sérül az érintett utasoknak a jogbiztonsághoz, a jogállamiság elvéből fakadó tisztességes eljáráshoz való alapvető joga.

7.8. Iskolabusz üzemeltetésnek gyakorlata és feltételei

Az iskolabusz üzemeltetésének kérdése azzal összefüggésben merült fel, hogy a Volán társaságok a jogszabály 2009. szeptember 1-jei hatálybalépéséig a KRESZ módosításai által előírt biztonságtechnikai feltételeket iskolabusz-járataikon nem tudták vállalni.

A biztos az iskolabuszok üzemeltetésre vonatkozó szabályozás gyakorlati alkalmazását érintő vizsgálata során megállapította, hogy a KRESZ iskolabuszokra vonatkozó, 2009. szeptember elsejétől hatályba lépett előírásai szerint a gyermekeket biztonsági övvel, 135 cm alatt külön gyermekbiztonsági rendszerben kell rögzíteni, álló utast nem szállíthat, azonban nem kell biztonsági rendszerben rögzíteni a gyermekeket abban az esetben, ha a nem menetrend szerint közlekedő autóbuszon – a belső kialakításnak megfelelően, valamint a forgalmi engedélyben rögzített adatok alapján – lehetőség van álló utasok szállítására.

Előbbiek alapján a közlekedési tárca álláspontja szerint a KRESZ iskolabuszokra vonatkozó rendelkezései hatálybalépésükkor nem lehetetlenítik el a gyermekek autóbuszos szállítását és nem zárják el az önkormányzatokat az erre a célra igénybe vehető támogatásoktól. A minisztérium arról a tényről, hogy a vonatkozó jogszabályi rendelkezések 2007-ben kerültek elfogadásra, gyakorlati alkalmazásuk előkészítésére a hatálybalépésig két év állt rendelkezésre.

A biztos álláspontja szerint a közlekedési kormányzat a jogbiztonság alapvető alkotmányos követelményével ellentétesen olyan alternatív jogértelmezési lehetőséget kínált fel az érintett közszolgáltatók számára, amelynek alkalmazásával kibújhatnak törvényes kötelezettségük alól, olyan gyakorlatot, mintát mutatva a társadalmi élet szereplői felé, mely szerint a kivételes helyzetben lévő, a végrehajtó hatalom által kiválasztott jogalanyok, a felkínált jogértelmezési „mentőövet” megragadva mentességet élvezhetnének a törvényi kötelezettségek betartása alól.

Megállapítható, hogy a jogszabály a korábbinál lényegesen szigorúbb rendelkezéseinek bevezetésére előirányzott határidő, a szolgáltatók számára a rendelkezésre álló autóbuszok utasbiztonság szempontjából mérvadó műszaki felszereltsége és a járművek jelentős száma miatt olyan jelentős anyagi forrást igényelt volna, amelynek hiányában a KRESZ új rendelkezéseiben foglaltak teljesítése 2009 szeptemberéig nem volt lehetséges. A biztos felhívta a figyelmet azonban arra a tényre, hogy a jogszabály-módosítás előkészítése során lefolytatott szakmai egyeztetések során mindezek a kockázatok nyilvánvalóan ismertek voltak a jogszabály gazdjaként felelős közlekedési tárca számára. Ebből következik, hogy a jelenlegi, a jogbiztonság követelményével ellentétes állapot kialakulása az új rendelkezések bevezetésére szabott határidő ésszerűbb megválasztásával és/vagy az utasbiztonság feltételeinek elősegítéséhez szükséges technikai módosítások finanszírozásának, illetve megfelelő járművek beszerzésének támogatásával elkerülhető lett volna (OBH 1169/2009).

7.9. Közlekedésbiztonság – téli gumi használata

A tél közeledtével a gyártók és kereskedők, nemkülönben az állami szervek egyre gyakrabban hívják fel a gépjárművel közlekedők figyelmét a téli gumi használatára. A 2009-es évre meghirdetett közlekedési projekt részeként a biztos vizsgálatot folytatott a téli gumi használata témakörében, különös tekintettel arra, hogy elegendőek-e a figyelemfelkeltő hirdetések vagy szükséges a téli gumi használatának kötelezővé tétele. Levezethető-e az állam objektív életvédelmi kötelezettségéből, hogy kötelező legyen a használatuk?

Az Európai Unió a téli gumik használatát nem szabályozza, azt tagállami jogszabályok határozzák meg. A vizsgálat részeként áttekintettem néhány európai ország gyakorlatát. Egyes országok kötelezővé tették a téli gumi használatát (balti államok, Finnország, Svédország, Szlovénia), különbség csak az időtartamban van. Más államokban ilyen általános előírás nincs, de bizonyos

feltételek esetén kötelező a használat. Ausztriában november 1. és április 15. között akkor kötelező a téli gumi használata, ha az időjárási körülmények (télies útviszonyok) megkövetelik azt. Szlovákiában akkor, ha az utat összefüggő hóréteg vagy jég borítja. Németországban az időjárási viszonyoknak megfelelő felszereléssel kell ellátni a járművet. A tagállamok jelentős részében a téli gumik használata nincs kötelezően előírva.

A téli időszak közeledtével autós szaklapokban, internetes oldalakon ismertetik a téli gumik tesztjeit, és felhívják a figyelmet használatuk fontosságára. A megkeresett szervek válaszaiból megállapítható, hogy nem vitatják a téli gumi előnyeit, ugyanakkor a kötelezővé tételt nem javasolták. Az Országos Rendőrfőkapitány ezzel kapcsolatban felvetette annak szociális hatását is. A közlekedési szabályok feladata a biztonságos és zavartalan közlekedés feltételeinek megteremtése. A közlekedés biztonságát, a kockázatok csökkentését szolgáló rendelkezések, jelzések betartása jórészt a közlekedésben részt vevők figyelmét igényli (biztonsági öv használata, sebességkorlátozások, veszélyt jelző közlekedési táblák), ugyanakkor az államnak az élet, testi épség védelme érdekében hozott döntései az érintettek számára kiadásokat is jelenthetnek. Az időszakos műszaki vizsga, a gyermekülés kötelező használata, a minimális profilmélységet el nem érő abroncs cseréje költséggel jár, de a közlekedők biztonságát szolgálja. A megkeresett szervek álláspontját a biztos elfogadta, arra tekintettel a téli gumi használatának kötelezővé tételét nem kezdeményezte, ismert előnyei tekintettel azonban alkalmazását ajánlja a közlekedőknek.

7.10. A gyalogosközlekedés biztonsága

A híradásokból értesültünk arról, hogy 2008 májusában Pécsen egy 20 hónapos kisgyermek és a nagymamája, Bonyhádon pedig egy négyéves kislány vesztette életét kijelölt gyalogos-átkelőhelyen történt közlekedési balesetben. E tragédiák alapján szükségesnek tartottuk megvizsgálni általánosságban a gyalogosközlekedés helyzetét, a gyalogátkelők biztonságosságát.

Az államnak az élethez való jog biztosítását tevékenyen elő kell mozdítania. A gyalogos-átkelőhelyek létesítése, karbantartása és indokolt esetben fejlesztése közvetlen összefüggésben áll az élethez való joggal. Az emberi élet védelme megköveteli, hogy a közutak kezelői hathatós intézkedéseket tegyenek a gyalogosközlekedés és ennek részeként a gyalogátkelők biztonságossá tételében.

A gyermekek védelme, biztonságos közlekedésre nevelése kiemelt fontosságú, amely a szülők és a nevelési-oktatási intézmények közös feladata. Ha a gyermek a szülőitől, nevelőtől pozitív mintát lát, jó eséllyel követi azt. A gyalogos- (és kerékpáros-) közlekedés szabályaival – életkori sajátosságaikat figyelembe véve – minél hamarabb meg kell őket ismertetni. Különösen indokoltnak tartottuk a fokozott rendőri jelenlétet az iskolák – elsősorban az érkezés és távozás időpontjában – valamint a játszótérek közelében, akár a polgárőrök bevonásával. Örömmel értesültünk az „iskola rendőre” program meghirdetéséről, amelynek

célja a baleset- és bűnmegelőzés. Az iskola rendőre felhívja a figyelmet a veszélyekre, a tanulók biztonsága érdekében javaslatot tesz forgalomszervezési változtatások végrehajtására. Részt vesz az iskolák környéki forgalom segítésében, előadást tart aktuális bűn- és balesetmegelőzési témakörben.

A vizsgálat során értesültünk arról, hogy a KRESZ módosítására a rendőrség és a közlekedési hatóság is tett javaslatot, az utóbbi a Közlekedéstudományi Intézettel közösen. Következtes ombudsmani gyakorlat, hogy forgalomtechnikai, közlekedésbiztonsági szakkérdésekben nem foglalunk állást. A KRESZ gyalogátkelők megközelítésére vonatkozó szabályának esetleges módosítását széles körű egyeztetést igénylő szakmai kérdésnek tekintjük. Szükséges ugyanakkor rámutatni arra, hogy a közlekedésbiztonság növelésének számos módja ismert, így például megemelt, gyalogos szigettel ellátott átkelők, villogó sárga jelzés elhelyezése, eltérő színű, anyagú burkolat alkalmazása, sávszűkítés stb. Arról kaptunk tájékoztatást, hogy Bonyhádon a baleset helyszínénél szolgáló átkelőt megszüntetik, továbbá az összes átkelőt érintő átalakításokra kerül sor, továbbá Pécsen is jelentős beruházások történtek, illetve fognak történni.

A gépjárművezetés fokozott veszéllyel járó tevékenység, ahol egy kis hiba aránytalanul súlyos következményekkel járhat. Ehhez hasonlóan a gyalogos pillanatnyi figyelmetlensége is jóvátehetetlen eredményt idézhet elő. A jogszabályi háttér, a gyalogátkelőhelyek kijelölése és fejlesztése, a fokozott rendőri jelenlét sem helyettesítheti az odafigyelést, a türelmet, a felelősségteljes magatartást, a közlekedés résztvevői közötti partnerség felismerésének fontosságát. A járművezetők vigyázzanak a gyalogosokra, ismerjék fel a védtelenségükből fakadó kiszolgáltatott helyzetüket, a gyalogosok pedig vegyék figyelembe, hogy a motorizáció alapjaiban határozza meg a közlekedési lehetőségeiket.

Jelentésünkben felkértük a közutak kezelőit, hogy vizsgálják meg az átkelők megfelelőségét, szükség esetén készítsenek intézkedési tervet a gyalogos közlekedés biztonságának növelése érdekében. A javaslat érintettekhez történő eljuttatásához az önkormányzati, valamint a közlekedési, hírközlési és energiaügyi miniszter közreműködését kértük. Ezen kívül felkértük az oktatási minisztert, hogy vizsgálja meg, megfelelő-e a gyermekek (tanulók) biztonságos gyalogközlekedésre nevelésének jelenlegi gyakorlata, kellő súllyal van-e jelen a nevelési-oktatási intézményekben a közlekedésbiztonság életkori sajátosságoknak megfelelő elméleti és gyakorlati oktatása (OBH 3045/2008).

7.11. A budapesti szmogriadó szabályozása és gyakorlata

Budapest Főváros főpolgármestere 2009. január 11-én 11 órától elrendelte a szmogriadó riasztási fokozatát Budapest területén, ezzel együtt a személygépjárművek közlekedésének azonnali korlátozását. A szmogriadó riasztási fokozata 2009. január 14-ig volt érvényben. Tekintettel arra, hogy e korlátozás közvetlenül érinti a szabad mozgáshoz való jog érvényesülését, a biztos hivatalból vizsgálatot indított annak feltárására, hogy a szmogriadó következményeire a

lakosság miként volt/van felkészítve és a tömegközlekedési közszolgáltatók miként tudják teljesíteni a többlétszállítási igényeket. Több panaszos sérelmezte azt is, hogy Budapest Főváros Közgyűlésének a szmogriadóról szóló rendelete október 20. és március 8. közötti időszakban általánosan korlátozta a rosszabb környezetvédelmi besorolású, ún. „sárga matricás” gépkocsik közlekedését a Hungária körúton belül. A panaszosok szerint a szabályozás sérti azok jogait, akik az adott területen laknak vagy munkájukat végzik és a rendelet kihirdetése előtt vásárolták „sárga matricás” gépkocsijukat; naptári időszakhoz köti a tilalmat, és nem veszi figyelembe a környezeti helyzet kedvező változását; indokolatlanul hosszú korlátozást eredményez alternatív megoldás nélkül; nem biztosít megfelelő felkészülési időt a gépjármű-tulajdonosok számára.

A „sárga matricás” gépjárművek korlátozásával összefüggésben a biztos abból indult ki, hogy az Alkotmány mindenki számára biztosítja a tulajdonhoz való jogot, az alapvető jogokra vonatkozó szabályokat pedig törvény állapítja meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban még törvény sem korlátozhatja. A tulajdonjog egy fontos részjogosultsága a használat és a hasznok szedésének joga. Gépjármű tulajdonjoga esetén a használat szükségszerű velejárója a közlekedésben való részvétel. A gépjármű-közlekedés korlátozása ezáltal a tulajdonos használati jogának korlátozását is jelenti. A közlekedés és ezáltal a használati jog kizárása a tulajdonjog, mint alapvető jog lényeges tartalmának korlátozása. A biztos álláspontja szerint a gépjármű-közlekedés és ezáltal a gépjárműhasználat generális önkormányzati rendelet általi tiltása nem egyeztethető össze az Alkotmány rendelkezéseivel. A gépjármű-közlekedés, illetve használat törvényi felhatalmazáson alapulhat csak, önkormányzati rendelet pedig pusztán ennek végrehajtási szabályait rögzítheti.

Bár az önkormányzati rendelet három évvel elhalasztotta a „sárga matricás” járművek közlekedésének általános tiltását, a biztos fontosnak tartotta kiemelni, hogy *a szmogriadó rendeletnek azon rendelkezései, amelyek hároméves átmeneti idő elteltével a Hungária körúton belül, ötéves átmeneti idő elteltével pedig Budapest teljes területén az év jelentős részében (október 20. és március 8. között) megtiltják a „sárga matricás” gépjárművek közlekedését, nem egyeztethetők össze az Alkotmány tulajdonjog védelmére vonatkozó rendelkezéseivel, és ezáltal a tulajdonhoz való joggal összefüggő visszásságot okoznak.*

A szmogriadó riasztási fokozata idején alkalmazott közlekedési tilalom tekintetében az egészséges környezethez való jog biztosításának érdekében is indokoltnak tartja a biztos, hogy az arra felhatalmazott döntéshozó (például a főpolgármester) kiemelt környezeti helyzetben meghatározott a környezet állapotát javító intézkedéseket, korlátozásokat bevezethessen. A kérdés pusztán az, hogy ezen intézkedések alkalmazása során érvényesülnek-e az Alkotmányban rögzített alapvető jogok, különösen a szabad mozgáshoz való jog, az élet védelméhez és emberi méltósághoz való jog, a tulajdonhoz való jog, vagy a hátrányos megkülönböztetés tilalma. Elengedhetetlen követelmény, hogy a gépjármű-közlekedés csökkentése ne eredményezze egyes alapvető

intézmények, különösen oktatási, egészségügyi intézmények, közhivatalok, illetve munkahelyek megközelíthetőségének akadályozását. Az Alkotmányból nem vezethető le a személyautóval való közlekedés joga. Ki kell azonban azt is emelni, hogy a szmogriadó idején bevezetett átmeneti, jellemzően néhány napos közlekedési korlátozások nem vethetők össze a „sárga matricás” járművek közlekedésének hónapokig tartó tilalmával.

Az állampolgári kötelezettségek (mint például a tankötelezettség) teljesítése, valamint az emberi méltósághoz vagy az egészséghez való jog érvényesülésének, így az egészségügyi intézmények megközelíthetőségének biztosítása érdekében a helyi önkormányzatnak feladata és kötelezettsége egy jól működő tömegközlekedési rendszert létrehozni és működtetni, különösen abban az esetben, ha intézkedéseivel az egyéni közlekedést korlátozza. E követelményekből egyértelműen következik, hogy a személyautó-forgalom mértékének csökkentése csak úgy valósítható meg, ha az egyéb alapvető jogok érvényesülése, az állampolgári kötelezettségek teljesítése, valamint a közhivatalokhoz és közszolgáltatásokhoz való hozzáférés lehetősége ezáltal nem sérül. Vagyis csak akkor, ha az önkormányzat alternatív megoldásként megfelelő közösségi közlekedési rendszert működtet, amely által mindez biztosítható. A jelentés feltárta, hogy az érintett tömegközlekedési közszolgáltatók egyáltalán nem rendelkeznek érdemi többletkapacitással ilyen kibővült szállítási feladatok ellátására. A rendelkezésekre bocsátott adatok szerint a Volán csúcsidőben átcsoportosítással legfeljebb 15 százaléknyi többletférőhelyet tud biztosítani, a MÁV-START Zrt. azonban minimális többletkapacitással sem rendelkezik, a BKV Zrt. pedig mindössze 2 metrószerelvénnyel, 6 villamossal, 7 trolibuszszal és mindössze 26 autóbusszal tervezi és tudja szállítási kapacitását szükség esetén növelni. A biztos álláspontja szerint amíg Budapest Főváros Önkormányzata nem működtet a jelenleginél érdemben nagyobb kapacitású közösségi közlekedési rendszert, amely képes a szmogriadó idején megnövekedő utazási igény emberhez méltó körülmények közötti lebonyolítására, addig az egyéni közlekedés nem korlátozható. Ellenkező esetben az önkormányzat (a főpolgármester) alternatív eljutási lehetőségeket nem biztosítva korlátozza az állampolgárok szabad mozgáshoz való jogát és ezzel visszásságot okoz.

A feltárt visszásságok orvoslása végett a biztos kezdeményezte Budapest Főváros Főpolgármesterénél, hogy terjessze elő Budapest Főváros szmogriadó tervéről szóló önkormányzati rendelet olyan módosítását, amely megszünteti a „sárga matricás” gépjárművek tulajdonosainak tulajdonjogát korlátozó vizsgázási helyzetet; tegye meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy Budapest és környéke közlekedési rendszere a riasztási fokozatú szmogriadó esetén is képes legyen megfelelő szállítási kapacitás biztosítására; dolgozza ki a Budapest Főváros tulajdonában lévő és általa a közösségi közlekedési közszolgáltatás nyújtásával megbízott BKV Zrt. rendkívül korszerűtlen és környezetszennyező autóbusz-állománya korszerűbb és környezetkímélő járművekre történő mielőbbi cseréjének ütemtervét.

8. Egyenlő esélyű hozzáférés a közösségi közlekedésben

A 2009-es évben az országgyűlési biztos két projektje is (az állampolgárok közlekedésben részt vevők alapjogaival, valamint a fogyatékossgal élők alapvető jogaival foglalkozó projekt) az alapvető téziseinek meghatározásakor nyilvánvalóvá vált, hogy a két program metszete egy sajátos aspektusú, mindkét területre egyaránt tartozó vizsgálati kört jelöl ki. Jelen vizsgálatok tehát az egyenlő esélyű hozzáférést helyezték középpontjukba a tömegközlekedésben.²⁶

Külön vizsgálat indult a *fővárosi és a vidéki tömegközlekedés, valamint a vasúti közlekedés helyzetének felmérésére*. Mindezekhez kapcsolódóan továbbá átfogó vizsgálat keretében került sor az *új közlekedési beruházások esetében az egyenlő esélyű hozzáférést biztosító ún. egyetemes tervezés követelményeinek megvalósulására*. Az egyenlő esélyű hozzáféréssel kapcsolatban a vasúti közlekedés, valamint az új közlekedési beruházások alapjogi szempontú vizsgálata az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (Obtv.) 16. § (2) bekezdése alapján hivatalból, a vidéki tömegközlekedése az Obtv. 16. § (1) bekezdése alapján, panasz nyomán kezdődött meg. A fővárosi közösségi közlekedés esetében pedig több panaszbeadvány is érkezett, azonban időrendben egy hivatalból indított eljárás nyitotta meg a vizsgálatot.

A vizsgálat az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében (*a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye*), 54. § (1) bekezdésében (*az emberi méltósághoz való jog*), 58. § (1) bekezdésében (*a szabad mozgás és a tartózkodási hely szabad megválasztásának joga*), 70/A § (1) bekezdésében (*az egyenlő bánásmód követelménye*), 70/A (3) bekezdésében (*az esélyegyenlőség előmozdításának követelménye*) rögzített alkotmányos követelmények sérülésének felmerült gyanúja miatt indult el.

Az esélyegyenlőség előmozdításának követelménye: Alkotmány 70/A. § (3) A Magyar Köztársaság a jogegyenlőség megvalósulását az esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölését célzó intézkedésekkel is segíti.

Az esélyegyenlőség előmozdításának kötelezettségével kapcsolatban érdemes kiemelni, hogy „a társadalom egyes tagjai javára történő pozitív diszkrimináció, az egyenlő feltételek, az esélyegyenlőség biztosítása nemcsak megengedett, hanem a modern alkotmányos államtól el is várható mind a szociális, mind a testi és lelki különbségekből adódó hátrányok enyhítése terén. Ebben a folyamatban az egyenjogúsági célokhoz tilalmak társulnak: a nemzetközi dokumentumok s az államok belső jogszabályai tehát nemcsak kinyilvánítják a nemek, vallásfelekezetek stb. közötti egyenjogúság követelményét, hanem

²⁶ AJB-1799/2009.

ennek biztosítékaként – gyakran büntető jellegű – diszkrimináció-tilalmakat is felállítanak. Más szóval tehát mára az egyenjogúság fogalmának egyrészt bizonyos társadalmi csoportok előnyös megkülönböztetése, illetőleg annak elvárhatósága, másrészt pedig a hátrányos megkülönböztetés tilalma ad korszerű tartalmat.”²⁷

Különös jelentősége van annak, hogy bizonyos személyek esetében már megállapítható a fogyatékoság, azonban az nem olyan mértékű, hogy a jogszabályban biztosított kedvezményekre jogosultságot adna. Kiemelendő ezzel összefüggésben a *pozitív diszkrimináció fogalmával kapcsolatban kialakított alkotmánybírósági gyakorlat*, mely szerint „az azonos méltóság jogából esetenként következhet olyan jog is, hogy a javakat és esélyeket mindenki számára (mennyiségileg is) egyenlően osszák el. De ha valamely – az alkotmányba nem ütköző – társadalmi cél vagy valamely alkotmányos jog csakis úgy érvényesíthető, hogy e szűkebb értelemben vett egyenlőség nem valósítható meg, akkor az ilyen pozitív diszkriminációt nem lehet alkotmányellenesnek minősíteni [...] a pozitív diszkrimináció korlátjának a tágabb értelemben leírt, tehát az egyenlő méltóságra vonatkozó megkülönböztetés tilalma, illetve az alkotmányban pozitívan megfogalmazott alapjogok tekintendők. Bár a társadalmi egyenlőség mint cél, mint társadalmi érdek megelőzhet egyéni érdekeket, de nem kerülhet az egyén alkotmányos jogai elé.”²⁸

A hátrányos megkülönböztetés tilalma [Alkotmány 70/A. § (1) bek.] és az esélyegyenlőség biztosítása, előmozdítása [70/A. § (3) bek.] az állam számára eltérő jellegű, de szorosan összekapcsolódó feladatot, kötelezettséget jelent. A jogegyenlőség megteremtése, az egyenlő méltóságú személyként kezelés biztosítása elsődleges állami kötelezettség, míg az esélyegyenlőség elősegítése az állam részéről egy jogi lehetőséget biztosít. Lehetőséget, ugyanakkor bizonyos, valamely tulajdonságuk (például életkor, betegség, testi fogyatékoság) miatti sajátos, kiszolgáltatottabb helyzetük miatt objektíve hátrányba kerülő személyek csoportjainál az állami beavatkozás nem fakultatív feladat: az állam itt köteles hatékony lépéseket tenni az eredendően és súlyosan egyenlőtlen helyzet felszámolására. A speciális, objektíve hátrányos helyzetben lévő jogalanyok számára ugyanis csak az esélyegyenlőtlenség kiküszöbölését célzó állami kötelezettségvállalás, többletjogok biztosítása teremthet lehetőséget az egyenlő esélyekre.

Az alkotmánybírósági gyakorlat szerint az állam szabadságot élvez abban, hogy milyen módon, milyen jogi, normatív és anyagi eszközökkel teljesíti az esélyegyenlőség előmozdítására vonatkozó alkotmányos kötelezettségét mint államcél: figyelembe kell venni és mérlegelni lehet az eszközök megválasztásában az állam teherbíró képességét. Éppen erre figyelemmel a fogyatékos-sággal élő személyek valódi esélyegyenlőségének megteremtése ezért elsősor-

²⁷ Az *alkotmány magyarázata*. Budapest: KJK-Kerszöv, 2003, 637. o.

²⁸ 16/1991. (IV. 20.) AB hat.

ban hosszú távú, fokozatos, de folyamatos és következetes feladatként írható le a jogalkotás és a jogalkalmazás valamennyi szereplője számára.

Összegezve, a hátrányos helyzetben lévő személyek, így a fogyatékossgal élők formálisan egyenlőként való kezelése nem teremti meg a tényleges egyenjogúságukat, a *valódi egyenlőség érdekében pozitív intézkedésre van szükség*. Az országgyűlési biztos álláspontja szerint, amennyiben nincsenek meg a fogyatékossgal élők objektív jogérvényesítési korlátozottságát oldó feltételek, azáltal az állam nem teljesíti az alkotmány 70/A § (3) bekezdéséből következő, az Egyezményben²⁹ és a Fot.³⁰-ban konkretizált, az esélyegyenlőség előmozdítására vonatkozó kötelezettségét.³¹

8.1. Az átfogó vizsgálat megállapításai

A) Határidők tekintetében:

A Fot. 29. § (1) bekezdése szerint³² a közlekedési rendszereknek, a tömegközlekedési eszközöknek, az utasforgalmi létesítményeknek, és a jelző- és tájékoztató berendezéseknek - amennyiben jogszabály másként nem rendelkezik - fokozatosan, de legkésőbb 2010. január 1-jéig kell a 8. §-ban foglalt feltételeknek³³ megfelelniük.

Fentiekre tekintettel az új Országos Fogyatékosügyi Programról szóló 10/2006. (II. 16.) OGY határozat és a 1062/2007. (VIII. 7.) Korm. határozat a program végrehajtásának 2007–2010. évekre vonatkozó középtávú intézkedési terve a következő határidő- és feladatmegjelölést tartalmazza: a Kormányhatározat mellékletének III/3. pontja értelmében *el kell készíteni a tömegközlekedési rendszereknek a Fot.-ban előírt határidőig (2010. január 1.) történő egyenlő esélyű hozzáférhetővé tételének részletes ütemtervét*. Felelőse a gazdasági és közlekedési miniszter, határideje 2008. július 31. volt. A közlekedési miniszter válaszlevelében nem tett említést az ütemtervről, azonban egy a KHEM fejezeti kezelésű előirányzatok nettó 5 millió forint feletti szerződéseit tartalmazó lista alapján megbízást adtak a Közlekedéstudományi Intézet Nonprofit Kft.-nek az ütemterv elkészítésére, a szerződés „hatályaként” 2009. február 28. került feltüntetésre.³⁴ A 2010-es határidő teljesülése szempontjából már eredendően problematikus a feladatokat felmérő ütemterv elkészültére szabott 2009. február végi határidő.

²⁹ A Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény és az ahhoz kapcsolódó Fakultatív Jegyzőkönyv kihirdetéséről 2007. évi XCII. törvény (Egyezmény).

³⁰ A fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény (Fot.).

³¹ AJB 1989/2009.

³² Hatályos: 1999. I. 1-jétől.

³³ Fot. 8. § A közlekedési rendszereknek, továbbá a tömegközlekedési eszközöknek, utasforgalmi létesítményeknek – beleértve a jelző- és tájékoztató berendezéseket is – alkalmasnak kell lenniük a fogyatékos személy általi biztonságos igénybevételre.

³⁴ www.khem.gov.hu/data/cms1935297/fejezeti_kez.5_m_felett.xls

Ennek megfelelően a közforgalmú menetrend alapján végzett vasúti személyszállításban a határidő kitolása 2010-ről 2013-ra már bekövetkezett, és az autóbusszal történő közforgalmú, menetrend szerinti személyszállításban – a kapott információk alapján – is ilyen tárgyú módosítás lép életbe. Az ágazati törvénymódosítások a Fot. általánosan a közlekedési rendszerekre vonatkozó 2010-es határidejét egyszerűen kiüresítik, tekintettel arra, hogy a közösségi közlekedés magját ez a két típusú közlekedés jelenti. Az eljárás aggályos voltát azért is hangsúlyozni kell, mert ha az eddigi gyakorlat nem változik, és nem történik meg a hozzáférési akadályok és korlátok *pontos* beazonosítása és nem készül a gazdasági realitásokra épülő, de a lehetőségekhez képest maximális ráfordítást feltételező terv mindezek felszámolására³⁵ (a felelősök kijelölésével együttesen), akkor semmi sem zárja ki azt, hogy újabbnál újabb határidők teljenek le anélkül, hogy egyértelművé válna mit kell teljesíteni és mi van még előttünk.³⁶

Szigorúan formai szempontból nem kifogásolható az az eljárás, hogy törvénymódosítással az állam az akadálymentesítés és más, a fogyatékossgal élő személyek esélyegyenlőségének megteremtésével kapcsolatos feladatok határidejét folyamatosan, különösebb jogi indokolás nélkül, pusztán az anyagi források elégtelenségére hivatkozva kitolja. Az országgyűlési biztos mindazonáltal hangsúlyozni kívánja, hogy *tartalmi alkotmányossági szempontból* azonban, a jogállamiság elvéből és a jogbiztonság követelményéből adódó, a jogalanyok számára kiszámítható állami működés, mind a fogyatékossgal élő személyek esélyegyenlőségének előmozdítására vonatkozó kötelezettség, illetőleg az Egyezményben megtestesülő nemzetközi kötelezettségvállalás vonatkozásában súlyosan aggályosnak, tarthatatlannak tartja ezt a tendenciát.

B) A szabályozás tekintetében

A vizsgálat általános tapasztalata volt többek között, hogy az építészzakma nem hisz abban, hogy az akadálymentesítés és az egyenlő esélyű hozzáférés megvalósulása jogszabályokon keresztül tud végbemenni, mert ahhoz elsősorban szemléletváltás kell. A terveken magukon azonban csak a jogszabályok által előírt elvárásokat lehet számon kérni az engedélyezés során, és a megrendelőberuházók számára is az adhat eligazodást. Nemzetközi szabványok léteznek³⁷ (például a vonatközlekedés területén), azonban ezek átültetése a magyar szabványokba lassan halad, és a nemzeti szabványosításról szóló törvény alapveti

³⁵ Egyezmény, 9. cikk.

³⁶ Az Utasjogi rendelet 2. cikk (4) pontjának értelmében a 21. cikk tekintetében maximum 3×5 évre lehet mentességet kérni, azaz pillanatnyilag a vasúti közlekedés tekintetében 2024 végéig kell az összes állomást, peront, valamint a járművek és más létesítmények hozzáférhetőségét biztosítani a fogyatékkal élők és csökkent mozgásképességű személyek számára is.

³⁷ PRM TSI Technical Specification for Interoperability for Passengers with Reduced Mobility.

rendelkezései között kimondja, hogy a szabványosításban való részvétel és a szabványok alkalmazása önkéntes.

Az esélyegyenlőség előmozdítása szempontból aggályosnak minősül az a gyakorlat, miszerint ma Magyarországon egy beruházás során egyszerűen figyelmen kívül hagyhatják azokat a szempontokat, amelyek az egyes fogyatékos csoportok számára akadálymentes közlekedést, mozgást biztosítanak. Az építési jogszabályok valóban zömében a mozgáskorlátozottak számára akadálymentességet biztosító elvárásokat fogalmazznak meg konkrétan, ráadásul a rendelkezések jelentős része csak az OTÉK³⁸ 2008-as módosításakor hatályosult.³⁹ Önmagában elgondolkodtatónak tartom, hogy az építési *részletszabályok* szintjén a Fot. és az azzal harmonizáló Egyezmény általános elvárásai csak a Fot. hatálybalépését követően majd tíz évvel később jelentek meg. A vakok és gyengénlátók, siketek és nagyothallók, értelmi fogyatékosok és bármely más fogyatékkal élők igényei csak nagy általánosságban kerülnek megfogalmazásra.

A mozgáskorlátozottak igényeit leképező részletszabályokhoz hasonló előírások hiányában a más fogyatékosággal élők igényeinek beépülése a köztudatba, úgy tűnik, nem halad. *A siketek és nagyothallók speciális szükségleteire kevésbé figyelnek oda,*⁴⁰ holott számos tájékoztatás, figyelmeztető jelzés számukra hozzáférhetetlen jelenlegi formájában. *A vakok és gyengénlátók szempontjait* munkatársaim helyszíni tapasztalatai szerint talán már kissé jobban preferálják, azonban az optikai és taktilis vezetősávok alkalmazása⁴¹ még mindig elmaradhat egy-egy engedélyezett és átadott beruházás esetében. A mozgáskorlátozottak igényeit pedig – legalábbis a többi fogyatékkal élőkéhez képest – ugyan jobban szem előtt tartják, a számukra történő egyenlő esélyű hozzáférés biztosítása jelenti azonban jellemzően a legnagyobb forrásigényű beruházások szükségességét, így előfordul, hogy felújítások során forráshiány miatt továbbra sem válik használhatóvá számukra az adott közlekedési eszköz.⁴²

C) Az oktatás tekintetében

A vizsgálat alapján az a következtetés vonható le, hogy ugyan pályázatok indul-

³⁸ Az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Kormányrendelet (OTÉK).

³⁹ 182/2008. (VII. 14.) Korm. rendelettel végrehajtott módosítás csomag, hatályos 2008. IX. 12-től.

⁴⁰ Az Állampolgári Jogok Országgyűlési Biztosának készülő, AJB 1795/2009. sz. jelentése részletesebben foglalkozik a témával.

⁴¹ Például míg a MÁV-Start Zrt. tájékoztatása szerint az összes felvételi épületeik vonatkozásában az épület 4,5%-a „akadálymentes”, addig vakvezető sáv csak 0,5% esetében van, az Állampolgári Jogok Biztosának készülő, AJB 1800/2009. sz. jelentése részletesebben foglalkozik a témával.

⁴² Jellemző példa, hogy a liftek beszerelése az M2-es metró felújítása során csak két megállóhelyen történt meg, így összesen három, számukra megközelíthető megálló van az egész vonalon.

tak az ismeretanyag oktatásban történő megjelenítésére, azonban az építész kamara elnökének tudomása szerint a felsőfokú építészképzésbe még nem épült be *intézményesen* az egyetemes tervezés szemléletmódjának megismertetése, azaz a felsőfokú műszaki alapképzési szakok képzési követelményeiről szóló jogszabály sem az építész- sem a mérnökképzés vonatkozásában nem tartalmazza az egyetemes tervezés tárgykörét, sem az épített környezet akadálymentesítését.

Az ombudsmani álláspont szerint ennek a folyamatnak a jelentős gyorsítása volna szükséges, hiszen az egyenlő esélyű hozzáférést lehetővé tevő feltételek megvalósulásának garanciális jelentőségű alapja, hogy mind a tervezés során, mind a kivitelezésben, illetőleg kiemelten az engedélyezésben érintett szakmák képviselői a megfelelő ismeretanyaggal rendelkezzenek.

D) A feladatok címzettjei tekintetében

További általános tapasztalata volt a vizsgálatnak, hogy a közlekedésben az egyenlő esélyű hozzáférés biztosítása számos szereplőt érint, mivel a Fot. közlekedési rendszerekről, tömegközlekedési eszközökről, utasforgalmi létesítményekről, valamint jelző- és tájékoztató berendezésekről beszél. Ezen területeknek azonban adott esetben különbözőek a gazdái, címzettjei.

A vasúti közlekedésben a MÁV-START Zrt. a személyszállításra szerződött fél, azonban például az utasforgalmi létesítmények tekintetében már a MÁV Zrt. a felelős. A vidéki autóbusz társaságok egy része is arról számolt be, hogy a megállóhelyek akadálymentesítettségéről nincsenek adatai, mert az adott megyei jogú város, közútkezelő felelősségi körébe tartozik. A legérdekesebb ezzel kapcsolatban talán a BKV, ahol a kollégák a következőkről tájékoztattak: a kötőpályás közlekedési eszközeik tekintetében a peron a pályaszakaszcso részét képezi, tehát a saját felelősségi körükbe tartozik mint a személyszállítást szolgáltató társaságnak, azonban a busz közlekedés esetében a megállók önkormányzati felelősségi körbe (tovább bonyolítja a helyzetet, a Főváros és kerületek „kettőssége”) tartoznak és harmadik szereplőként belép az FKF Zrt., aki egyes karbantartási munkákat végez a buszmegálló öblök, illetőleg várakozóhelyek tekintetében, azonban például a megállóhelyek takarítását a BKV végzi.

Joggal feltételezhető ezek alapján, hogy a buszmegállók a fővárosi, kerületi önkormányzatok akadálymentesítik, tartják karban, de a tájékoztatás szerint ez az állítás sem mindig állja meg a helyét. Vannak olyan önkormányzatok, akikkel kapcsolatban a BKV-nak jók a tapasztalataik, mert áldoznak a megállóhelyek akadálymentesítésére, hogy legyen értelme a BKV-nak alacsonypadlós járatokat közlekedtetni arra. Vannak azonban olyan kerületi önkormányzatok is, akik nem fordítanak figyelmet erre. Ezért a BKV végez saját költségvetéséből időnként olyan beruházásokat is, amely egyébiránt nem az ő felelősségi körébe tartozó feladat ellátására irányul.

Tájékoztattak továbbá arról is, hogy egy-egy tervezett beruházásuk érté-

két óriási mértékben megnövelheti az, hogy ha a szigorú értelemben vett személyszállítási feladataikhoz nem tartozó kapcsolódó fejlesztések értékét is a BKV-val kívánják megfizettetni. Beszámoltak például arról, hogy a nagykörúti villamos-pálya felújítása során a megállóhelyek kialakításával egyidejűleg velük, a BKV költségén végeztettek el gyalogátkelőhely akadálymentesítést és járdapadka besüllyesztést is.

Az országgyűlési biztos véleménye szerint a feladatok és felelősök egyfajta „szokásjogi” úton történő meghatározása, a finanszírozás és a feladatellátás ad hoc jellege miatt kialakult jogi helyzet nem egyeztethető össze a jogállami elvárásokkal, a jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz, valamint elnehezíti, erodálja a szükségképpen több szereplőt érintő komplex közlekedési akadálymentesítési folyamat, az esélyegyenlőség hatékony előmozdítását.

E) Finanszírozás tekintetében

A központi költségvetésben a 2008-as évben összesen 140 millió forint szerepelt támogatási előirányzatként az akadálymentes közlekedés fejlesztésére, 2009-ben ez az összeg 98,6 millió forintra csökkent.

A társaságok által becsült, az egyenlő esélyű hozzáférés megvalósításához szükséges összegnek ez elenyésző része. Az egyes megkeresett közlekedési társaságok arra a kérdésre, hogy az egyenlő esélyű hozzáférést biztosító tervek kivitelezésére állami támogatásban részesültek, részesülnek-e, a következő válaszokat adták:

Válaszában nem tesz említést állami támogatásról a MÁV-Start Zrt. és a DKV., állami támogatásban nem részesült a KT, MVK, PK, SZK, BKV,⁴³ azaz állami támogatásban – a kapott tájékoztatás alapján – egyedül a Volán részesült.⁴⁴

Az egyes közlekedési társaságok keze olyan értelemben meg van kötve, hogy a közszolgáltatási szerződésben rögzítetteket teljesítik az arra kapott költségvetésből. Felhatalmazás nélkül nem láthatnak el feladatot, már csak azért sem, mert fedezetük sincs hozzá.

A társaságok közül többen panaszkodtak alulfinanszírozottságra, a beruházási igényeiknek rendre csak töredék részét kapják meg, amelynek jelentős hányadát a meglévő eszközpark életben tartására fordítják, azaz forgalom-

⁴³ A BKV tájékoztatása szerint 2008-ban a Közlekedési, Hírközlési és Energiaügyi Minisztériumnál volt egy olyan kezdeményezés, hogy a Gödöllői HÉV-en mint helyközi vasútvonalon az esélyegyenlőség megteremtését a 2009-es központi költségvetés akadálymentesítésre elkülönített keretéből finanszírozzák, azonban ez a kezdeményezés időközben elhalt.

⁴⁴ Az autóbusz rekonstrukciós program keretében azonban hiába kaptak pénzt, ha a tájékoztatás szerint ezen tenderek többségénél konkrétan *nem volt előírva, hogy fogyatékos személyek szállítására alkalmas autóbuszokra kell a gyártóknak ajánlatot készíteni. Így az új autóbuszok beszerzése ugyan realizálódott, de többségük nem alkalmas arra, hogy a mozgáskorlátozott személyek szállítását megvalósítsa.*

biztonsági szempontú beruházásokat eszközölnék. Az átalakításokra vagy egyáltalán nem vagy kevés pénz marad, az EU pedig csak nagy volumenű fejlesztéshez kapcsolódóan finanszíroz akadálymentesítést. További problémaként merült fel több társaság részéről, hogy a megvalósult projektek nyomán kialakított megoldások fenntartásának költségvonzatával gyakorta nem számolnak a költségvetések, így üzemeltetni esetleg már nem tudják azokat. Tipikus példája ennek a Nyugati téri pályaudvaron létesített lift, amelynek üzemeltetésére nincs kerete a MÁV-nak, így használat nélkül áll.

A társaságok hiányolnak olyan, a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség (NFÜ) által kiírt pályázatokat, melyeken, mint közlekedési vállalat részt tudnának venni, és az esélyegyenlőséget elősegítő, a meglévő infrastruktúra vagy járművek akadálymentesítését szolgáló beruházást támogatnának.

F) Helyettesítő szolgáltatás tekintetében

Az idei nyáron egy speciális kérdés tanulmányozására is lehetősége nyílt a biztosnak, amikor egy már korábban akadálymentessé tett vonal felújítása során a pótló megoldások egyenlő esélyű hozzáférést vizsgáltam.⁴⁵ A BKV az akadálymentes villamoskocsikat – technikai okokra hivatkozással – magas padlózatú buszokkal pótolta. Az egyenlő esélyű hozzáférést a felújítás idejére előbb a taxi rendszerű midibuszok *általános feltételei mellett kívánták megoldani*, majd később ezt módosították annyiban, hogy a 4-ből 1 db alacsonypadlós midibuszt tartottak rendelkezésre, amely a kieső villamos megállóiban tudta előzetes igénybejelentésre felvenni, és a kért megállóig elszállítani az utast.

Az igényeket telefonon egy diszpécseren keresztül lehetett leadni, és az *általános midibusz szolgáltatás feltételeihez* képest a háztól házig szolgáltatás megállótól megállóira szűkülte, azonban nem kellett két menetjegyet érvényesíteniük az utasoknak. Érdemes ugyanakkor arra is utalni, hogy az alacsonypadlójú, akadálymentesített járatok hiánya nem csak a mozgássérült utasokat érintette. Az idős koruk miatt nehezen mozgó, illetőleg a babakocsival közlekedők számára azonban a midibusz szolgáltatás nem volt igénybe vehető, a BKV Zrt. számukra alternatív útvonalak igénybevételét javasolta. A felújítás idején 2009. augusztus 1. és 19. között a BKV Zrt. ilyen megoldással pótolta a kimaradó egyenlő esélyű hozzáférést biztosító vonalszakasz tekintetében a közlekedést.

„Taxirendszerben” üzemelő autóbuszok igénybevételének *általános feltételei*.⁴⁶

- Az egész a BKV által lefedett szolgáltatás területre 4 db ilyen busz jut,
 - két kocsin 4 kerekés székes utas és 9 fő utaskísérő,
 - a másik két autóbuszon 3 kerekés székes utas és 13 kísérő utazhat egyidejűleg.

⁴⁵ Nagykorúti villamospálya-felújítás, 2008 aug. 1. és aug. 19. között.

⁴⁶ <http://www.bkv.hu/mozgaskorlatozott/>

- A szolgáltatás 2 darab vonaljegy érvényesítésével vehető igénybe egy útra Budapest közigazgatási határain belül, egy kísérő díjmentesen utazhat.
- A bérlet, illetve utazási igazolvány nem érvényes ezen járataikon.
- Vonaljegy az autóbusszvezetőnél is lehet váltani.
- Az autóbusszok munkanapokon 6.00–21.00 óra között előre egyeztetett útvonalon vehetők igénybe Budapest közigazgatási határon belül.
- A szolgáltatás a szombati napokon is igényelhető.
- A négy IK 405-ös alacsonypadlós autóbussz előre egyeztetett útvonalon közlekedik, ezért ha igénybe kívánják venni, előre kell jelezni azt a Mozkáskorlátozottak Egyesületeinek Országos Szövetségénél.

Az eszközpark hozzávetőlegesen 17,5%-a alacsonypadlós (az akadálymentes megállóhelyek becsült aránya 9% körül mozog, nem számítva az egyéb utasforgalmi létesítményeket), azaz a mozgáskorlátozottak számára a közszolgáltatás egyáltalán nem, míg egyéb fogyatékkal élők számára csak nagy nehézségekkel vehető igénybe a szolgáltatási terület jelentős részén.

A Fot. lehetőséget ad arra, hogy a közlekedésében jelentősen akadályozott fogyatékos személy közlekedését - az indulási helytől a célállomásig történő - szállítást végző hálózat működtetésével is lehet biztosítani. Álláspontom szerint azonban a dupla menetjegy érvényesítésről való rendelkezésnek, a bérlet, valamint utazási igazolványok érvényessége kizárásának⁴⁷ nincs ésszerű indoka, így ez a megoldás egyértelműen sérti a fogyatékosággal élő utasok hátrányos megkülönböztetésének tilalmát.⁴⁸

A fogyatékosággal élő utasok esélyegyenlőségének előmozdításával kapcsolatban az ombudsman álláspontja szerint nem tekinthető kielégítő megoldásnak, így visszásságot okoz az is, hogy a közösségi közlekedési szolgáltatás számukra hozzáférhető módon csak korlátozott időintervallumban érhető el a többi járathoz képest, valamint, hogy előre kell bejelenteni az utazási szándékot, mert előre egyeztetett útvonalon közlekedik.

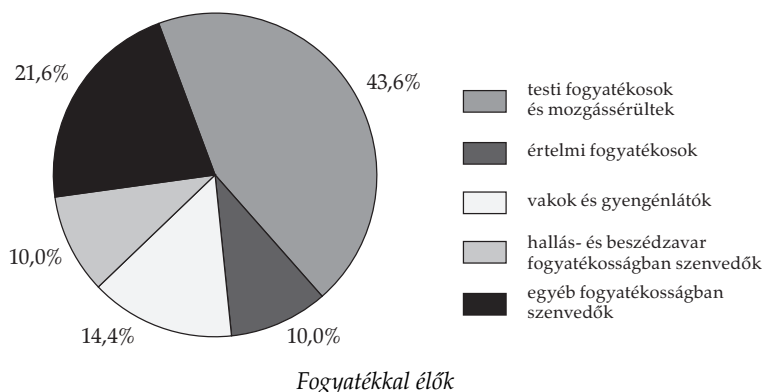
A MÁV-Start Zrt. esetében a mozgáskorlátozottak utazási szándékát szintén előre kell bejelenteni azokon a viszonylatokon, ahol nem közlekedik beépített emelő szerkezettel ellátott kocsik, azonban időbeli (megtől – meddig áll rendelkezésre) korlátozás nincs, és a BKV Zrt. gyakorlatával ellentétben az utasok itt érvényesíteni tudják a 85/2007. (IV. 25.) Korm. rendeletben a helyközi közlekedésben biztosított 90%-os kedvezményt is.

⁴⁷ 85/2007. (IV. 25.) Korm. rendelet a közforgalmú személyszállítási utazási kedvezményekről; az ebben biztosított 100%-os kedvezmény igénybevételét teszi lehetetlenné.

⁴⁸ Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény 3. § d), 4. § f), 8. § g) rendelkezései.

Összegzés

A fogyatékossgal élő személyek száma a 2001. évi népszámlálási adatok szerint 577 ezer fő volt, amely a népesség 5,7%-a. Az adatfelvétel a KSH szerint is alulbecsüli a fogyatékos népesség adatait, korrekcióval 600 ezer főre becsülik számukat.⁴⁹ A fogyatékos személyek 22,7%-a egyedül élt.



Problémát jelent, hogy Magyarországon az „akadálymentesség” fogalma „be-szűkül” jelentéssel él a társadalomban: elsősorban a fogyatékkal élő személyek – többnyire a mozgásukban korlátozottak – szükségleteinek kielégítését jelenti a többség számára.⁵⁰ *Nem szabad figyelmen kívül hagyni azonban azt a tényt, hogy az egyenlő esélyű hozzáférés elve nem csupán és kizárólag a fogyatékkal élők számára enged hozzáférést a közlekedésben. Az ő speciális igényeik egyúttal szolgálják például a babakocsival, kisgyermekkel közlekedők vagy az idős koruk miatt, esetleg bal-eset miatt átmenetileg nehezen mozgók önálló boldogulását is. Az akadálymentesség mindenki számára biztosított kényelmes, biztonságos és önálló használatot lehetővé tevő épített környezetet jelent.*⁵¹

A mindenki számára egyenlő esélyű hozzáférést biztosító megoldások konkrét meghatározása nem történt meg, talán nem is lehetséges feladat. A vizsgálat tapasztalatai azonban azt mutatják, hogy kellene egy a teljesség igénye nélkül készített, mégis a minimális feltételeket tartalmazó előírás. *Ebben komplex módon kellene szerepeltetni minden fogyatékos csoport figyelembevételével – és egymásra is tekintettel – a közlekedésben történő boldogulásukhoz szükséges alapfeltételeket, az egyenlő méltóságú személyként kezelés és a fogyatékos személyek önrendelkezési jogának biztosítása érdekében.*

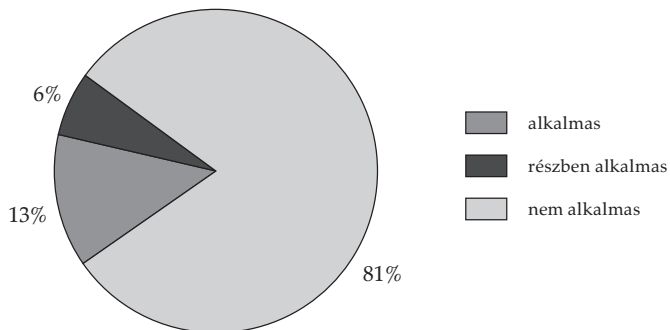
⁴⁹ 10/2006. (II. 16.) OGY határozat II. fejezet 1.

⁵⁰ ÖTM Területfejlesztési és Építésügyi Szakállamtitkárság, Tervezési Segédlet az akadálymentes épített környezet megvalósításához, 2007.

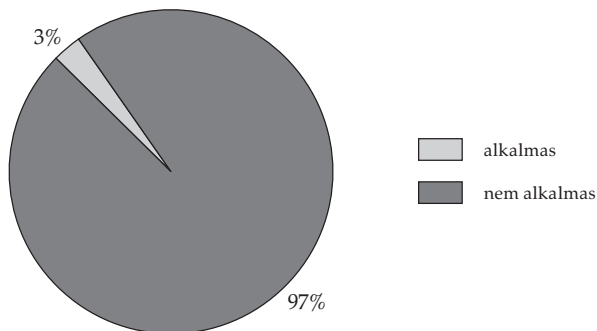
⁵¹ Építési tv. 2. §.

A fentebb említett beszűkült fogalomhasználatra ismét emlékeztetve a hazai közlekedés akadálymentesítési mutatószámai a következőképpen alakulnak:

A MÁV-Start Zrt. kerekesszékek szállítására is alkalmas járműveinek aránya jelenleg:

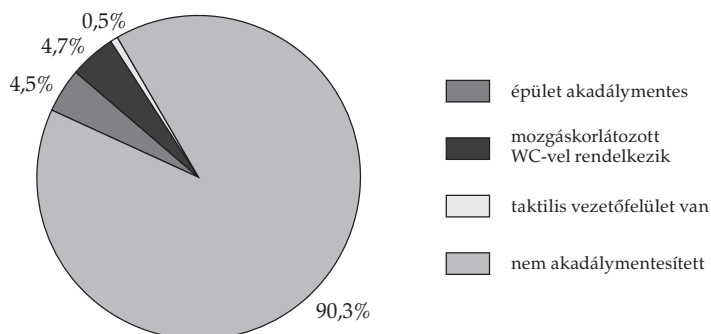


Motorkocsi

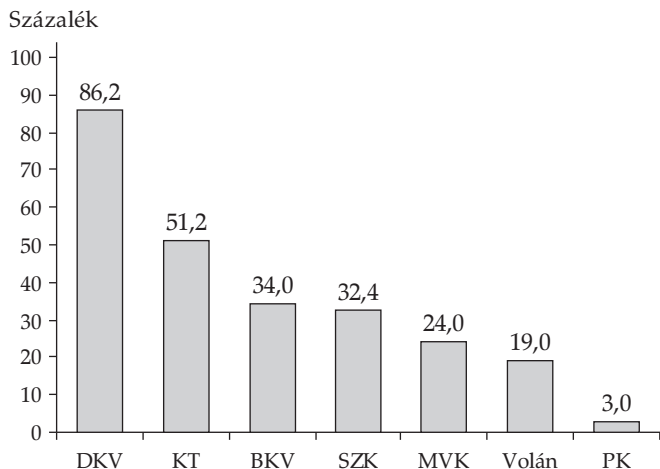


Személykocsi

MÁV-Start Zrt. tájékoztatása alapján a vasút felvételi épületeinek mutatói:



További mutatószámok:



Alacsonypadlós járművek aránya az egyes szolgáltatóknál

A határidők kitolása a „készültségi fok” tudatában érthető, azonban a jogállamiság elvével és az abból fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz, illetőleg az esélyegyenlőség biztosítására vonatkozó kötelezettség szempontjából is aggályos.

Az oktatásban minden érintett képzési forma tekintetében megfelelő hangsúllyal kell hogy megjelenjen az egyenlő esélyű hozzáférés elvének megjelenítése az alaptantárgyak körében.

Az akadálymentesítéssel kapcsolatos komplex feladatok tekintetében be kell azonosítani a hozzáférési akadályokat és korlátokat, valamint azokat megfelelő források biztosításával és a felelősök megnevezésével fel kell számolni.

Az akadálymentesítéssel kapcsolatban készített ütemterv megvalósulását folyamatosan ellenőrizni szükséges a fokozatos előrehaladás biztosítása érdekében.

A közösségi közlekedésben megvalósított teljes akadálymentes állapot eléréséig a fogyatékkal élők egyenlő esélyű hozzáférését biztosító „áthidaló” megoldások tekintetében törekedni kell arra, hogy a fogyatékossgal élő személyek számára másokkal azonos alapon biztosítsák a fizikai környezethez, a közlekedéshez való hozzáférést, különös tekintettel annak időbeli korlátozása nélkül, valamint az általános közlekedési kedvezmények, díjszabások alkalmazásával, felár nélkül.

A feltárt alkotmányos jogokkal összefüggő visszásságok megszüntetése és jövőbeni megelőzése érdekében a biztos felkérte

- az országos tömegközlekedési rendszerek tekintetében a Kormányt, a helyi tömegközlekedési rendszerek tekintetében pedig az érintett helyi önkormányzatokat, mérjék fel a közösségi közlekedés akadálymentesítése érdekében szükséges feladatokat, készítsenek ennek végrehajtására egy

megvalósítási tervet, és a teljes akadálymentesítésig dolgozzanak ki és alkalmazzanak megfelelő áthidaló megoldásokat;

- az Kormány és az érintett önkormányzatok a szolgáltatók bevonásával tárják fel és teremtsék meg az akadálymentes közlekedést szolgáló létesítmények üzemeltetésének anyagi hátterét;
- az oktatási és kulturális miniszter az érintett felsőoktatási intézményekkel és a Magyar Akkreditációs Bizottsággal együtt tegye meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy az érintett képzésekbe építsék bele megfelelő hangsúllyal az egyenlő esélyű hozzáférés elvének tartalmát;
- a Fővárosi Önkormányzatot, tegye meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy a BKV Zrt. szüntesse meg a midibusz szolgáltatásán alkalmazott diszkriminatív viteldíjszabást.

8.2. A metrók akadálymentesítése a siketek és nagyothallók számára

Az egyenlő esélyű hozzáférés a közösségi közlekedésben témakörrel függőszorosan az a jelentés,⁵² amelyben a biztos azt vizsgálta, hogy a személyi sérülések, balesetek elkerülése és a fogyatékos személyek esélyegyenlőségének biztosítása érdekében megoldott-e a metrók akadálymentesítése a siketek és hallássérültek számára. Problémát jelenthet ugyanis a siket és hallássérült utasok számára a vizuális figyelmeztetés hiánya a metró ajtajának zárásakor.

Az AJB 1799/2009. számú jelentésében a biztos rámutatott arra, hogy az akadálymentesítés során *a siketek és nagyothallók speciális szükségleteire kevésbé figyelnek oda*, holott számos tájékoztatás, figyelmeztető jelzés számukra hozzáférhetetlen jelenlegi formájában.

Az Alkotmánybíróságnak az alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításait, az Alkotmánybíróság idevágó gyakorlatának kivonatát az egyenlő esélyű hozzáférés a közösségi közlekedésben átfogó vizsgálat fenti ismertetése tartalmazza.

A Fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló törvény szerint a közlekedési rendszereknek, továbbá a tömegközlekedési eszközöknek, utasforgalmi létesítményeknek – beleértve a jelző- és tájékoztató berendezéseket is – alkalmasnak kell lenniük a fogyatékos személy általi biztonságos igénybevételre. E feltételeknek a közlekedési rendszereknek, tömegközlekedési eszközöknek, utasforgalmi létesítményeknek, jelző- és tájékoztató berendezéseknek – amennyiben jogszabály másként nem rendelkezik – fokozatosan, de legkésőbb 2010. január 1-jéig kell megfelelniük.

Az országgyűlési biztos helyszíni vizsgálatai során egyértelművé vált, hogy a személyi sérülések, balesetek elkerülése, valamint a siket és hallássérült személyek esélyegyenlőségének biztosítása érdekében szükséges a metróon olyan vizuális utas tájékoztató rendszer kiépítése, amely a metró ajtajának bezárásakor jól láthatóan figyelmezteti a siket és hallássérült utasokat.

⁵² AJB 1795/2009.

A főpolgármester az üggyel kapcsolatban kifejtette, hogy álláspontja szerint a metró járművek jelenleg alkalmasak a hallássérült személyek biztonságos közlekedtetésére. A metrómegállóknban a BKV Zrt. nagyméretű visszapillantó tükröket helyezett el, illetve a beszállás kamerás rendszeren is megfigyelhető. A jármű vezetője, segédvezetője ezen eszközök segítségével figyelemmel kíséri az utasforgalmat, így a beszállás is folyamatos felügyelet mellett zajlik le.

Az ajtók bezárására a szabályok szerint csak akkor kerülhet sor, ha a beszállás a járműbe már befejeződött.

A főpolgármester arról is tájékoztatta a biztost, hogy annak ellenére, hogy a szövegbemondással történő figyelmeztetés az ajtók bezárására a magyarul nem értő utasok esetében is problémát okozhat, a jelenlegi rendszer által nyújtott utas biztonságot ez idáig a mindenkori közlekedési szakhatóság sem kifogásolta.

A főpolgármester szerint a BKV Zrt. már korábban is lépéseket tett a járműindítás jelzési rendszerének továbbfejlesztésére. Céljuk a biztonság további javításán túl az emberi hibalehetőség minél nagyobb mértékben történő kiküszöbölése és a BKV Zrt. járművein alkalmazott indításjelző rendszerek egységesítése volt.

Az új Alstom szerelvényekre vonatkozóan a főpolgármester arról tájékoztatta a biztost, hogy az M2 és a jelenleg építés alatt álló M4 vonalon üzembe álló új Alstom metrószerelvényein a megszokott szöveges figyelmeztetés mellett fényjelzés is fel fogja hívni az utasok figyelmét az ajtók záródására. Ezen járművek első példányai már Budapesten, a Fehér úti metró járműtelepen vannak és a próbafutásokat, hatósági vizsgákat követően ez évtől kezdődően menetrend szerinti üzembe állnak.

Korábban az indításjelzés fejlesztését a már régen esedékes járműcserékkel összekapcsolva tervezték költséghatékonyan megvalósítani, azonban a járműbeszerzési lehetőségek beszűkülésével a járműkorszerűsítés került előtérbe.

Azokon a régebbi járműveken, amelyeket hosszabb távon is üzemben szándékoznak tartani (amelyek az M2 vonal járműparkjának közelgő lecserélésekor nem kerülnek selejtezésre), a hiányolt fényjelzés felszerelését korszerűsítés keretében tervezik kivitelezni.

A korszerűsítés törvényekben előírt szakhatósági jóváhagyásának folyamata, valamint a kivitelezés hosszabb időt vesz igénybe, ezért a kiegészítő fényjelzést a hosszabb távon üzemben maradó metró járművekre és a Millenniumi Földalatti Vasút szerelvényeibe legkorábban 2011. január 1-jére tudják felszerelni.

A jelenleg üzemelő metrószerelvényeken a siket és nagyothalló utasok tájékoztatását a járműveken elhelyezett különféle vizuális tájékoztató anyagok (térképek, az ajtók felett elhelyezett útvonal ábrázolások) segítik. Az M2 vonalon jelenleg üzemelő 11 szerelvényen, valamint az új metrókon az utastérben elhelyezett kijelzők tájékoztatnak a következő állomás nevééről és az átszállási kapcsolatokról is.

Az M4 vonal esetében a tervezés jelenlegi fázisáig csak a mozgássérültek, valamint a vakok és gyengénlátók érdek-képviselői szervei kerültek bevonásra, az ő igényeik kielégítése alapvető építészeti és rendszertechnikai kialakításokat befolyásol.

A főpolgármester tájékoztatta a biztost, hogy a jövőben készen állnak a siket és hallássérült személyek érdek-képviselői szerveivel történő egyeztetésekre, de reményeik szerint a tervezett vizuális tájékoztatási rendszer az ő igényeiknek is meg fog felelni.

A tervek szerint kialakítandó vizuális utastájékoztató rendszer (utastájékoztató táblák, feliratok) teljes körű segítséget nyújt a siket és nagyothalló utasok eligazodásához. Az állomások bejáratainál és peronjain elhelyezendő változtatható tartalmú információs táblák lehetőséget adnak a hangos bemondó rendszeren közölt információk vizuális megjelenítésére.

A főpolgármester az M4-es metróvonalon az esélyegyenlőséggel kapcsolatban tett műszaki intézkedések részletezését is megküldte a biztosnak, aki örömmel értesült ezen intézkedésekről, mindemellett *felhívta a főpolgármester figyelmét arra, hogy a siket és nagyothalló utasok igényei a fejlesztések során, valamint esélyegyenlőségük biztosítása érdekében tett intézkedések a jövőben a jelenleginél nagyobb hangsúlyt kapjanak.*

A BKV Zrt. vezérigazgatója az ügyel kapcsolatban arról tájékoztatta a biztost, hogy a környezetvédelem, a biztonság, illetve az akadálymentesítés a 4-es metró építésének kiemelt és fontos kérdései voltak már az előkészítés és a tervezés megkezdésekor, és ezek végig is kísérik a teljes beruházást. Az új metró mellett, hogy az egész város számára kedvező környezeti és élettani hatásokkal jár majd (kevesebb légszennyezés, zaj- és porterhelés), biztonságos, modern és mindenki számára egyenlő esélyeket kínáló közösségi közlekedési alternatíva lesz.

A kapcsolódó felszíni beruházások keretében megvalósuló süllyesztett járdaszegélyek mellett lent a mélyben az automata metrószerelvények és a rendkívül modern állomások tervezésénél, illetve kivitelezésénél is folyamatos figyelem koncentrált a megváltozott képességű (mozgáskorlátozott, vak, illetve csökkentlátó és halláskárosult) utasokra valamint az idősekre, kismamákra is. Az új vonal minden szempontból a 21. század elvárásainak megfelelően épül meg, és mindenki számára biztosítja majd a gyors, komfortos utazás lehetőségét. Az akadálymentesítés a teljes vonalon mindent egybevetve a tervezéstől a kivitelezésig, a kapcsolódó felszíni beruházásoktól a peronszintig több mint egymilliárd forintból valósul meg.

A vezérigazgató tájékoztatása szerint minden állomás teljesen akadálymentesítve épül, így a fogyatékkal élő emberek számára is sokkal könnyebbé válik majd a metró használata. A mozgólépcsők mellett minden megállóban liftek segítik majd a kerekes székkel, babakocsival vagy nagy csomaggal utazók közlekedését. Állomásonként 2 db felvonó létesül, 1,0 m/sec sebességű és min. 140/210 cm-es fülke belméretű, mely alkalmas a kerekes

székek közlekedők részére. Ez alól a Fővám téri állomás a kivétel, ahol szerkezeti okok miatt csak egy lift épül. A Tétényi út, Móricz Zsigmond körtér, Fővám tér, Rákóczi tér, Népszínház utca állomásokon a felvonók a felszínről közvetlenül a peronra vezetnek, míg a Kelenföldi pu., Gellért tér, Bocskai út, Kálvin tér állomásokon az aluljáró szintre, és onnan vezet felvonó a peronszintre. A látás- és hallássérültek közlekedését különleges „tapintható és hangos” tájékoztató rendszerek segítik majd, a felvonók irányítógombjai kerekesszékből elérhetők és Braille-írással is el lesznek látva. A mozgólépcsőbe épített audio-rendszerek (ATS) jelzik majd a helyes irányban működő mozgólépcsőket, ezzel segítve a gyengénlátók közlekedését. A peronzárban extra széles beléptető kapuk kialakítására biztosította a BKV a lehetőséget, segítve a kerekesszékek átjutását.

A fő közlekedési útvonalakon taktilis vezetősávok (rovátkolt padlóburkolat) lesznek kialakítva, melyek segítik a vakok és gyengénlátók biztonságos közlekedését: aluljárószinten a bejárattól a felvonóhoz és a mozgólépcsőhöz, esetleg információs táblákhoz vezet; peronszinten a sáv folyamatos és a biztonsági sávval párhuzamos, valamint elvezet a mozgólépcsőkhöz és a liftekhez (a végleges nyomvonal a Vakok és Gyengénlátók Szövetségével egyeztetésre kerül).

A járműveken kialakításra került a kerekesszékek helye és a rögzítés lehetősége. A majdani belső beépítést végző vállalkozónak szerződéses kötelezettsége, hogy az akadálymentesítés a lehető legteljesebben megvalósuljon. Mind a tervezés, mind a kivitelezés során saját feladatai között bevonja a terület szakértőit a munkákba, hiszen ez a garancia arra, hogy a 4-es metró maximálisan megfeleljen ezen sajátos elvárásoknak. Mindemellett a DBR Metró Projekt Igazgatóság fontosnak tartja azt is, hogy az elengedhetetlen szerződéses szakértői vélemények mellett a sajátos helyzetben lévő jövőbeli utasok érdekképviselői is részt vehessenek az ötletek kidolgozásában és megvalósításában, hiszen azok előnyeit a mindennapokban ők fogják élvezni.

A BKV vezérigazgatója is arról tájékoztatta a biztost, hogy a tervezés jelenlegi fázisáig csak a mozgássérültek, valamint a vakok és gyengénlátók érdekképviselői szervei kerültek bevonásra, de készen állnak a siket és hallássérült személyek érdekképviselői szerveivel történő egyeztetésekre. A BKV az akadálymentes állomások tervezése során az OTÉK, valamint az ÖTM Területfejlesztési és Építésügyi Szakállamtitkárság megbízásából kiadott „Tervezési Segédlet az akadálymentes épített környezet megvalósításához” című anyagot vette figyelembe. Konkrét, szabványban rögzített kialakítási mód hiányában a közösségi kompromisszumokat is figyelembe véve fogják kialakítani az akadálymentes állomásokat.

A Siketek és Nagyothallók Országos Szövetsége (SINOSZ) elnökének álláspontja szerint a metró akadálymentesítése nem merülhet ki a mozgólépcsők lifttel történő helyettesítésében és néhány Braille-tábla kihelyezésében

(amit szintén, segítséggel külön meg kell keresniük a vakoknak és gyengélátóknak).

A SINOSZ elnöke szerint általánosságban elmondható, hogy sem a jegykezelők, sem az információnál dolgozók, sem pedig az ellenőrök nem rendelkeznek a legalapvetőbb, néhány szavas (Például, „kérem a jegyeket”, „köszönöm”, „jegy vagy bérlet nélkül utazik?” „Kérem, adja meg azonosító adatait” stb.) kommunikációra alkalmas minimális jelnyelvi ismerettel. Az azonnali információkat nyújtó tájékoztató feliratok száma minimális (a BKV-buszokon láthatók inkább), ezért ezen a területen sürgős változtatásokra van szükség, mert ezzel sérülni fog a Fot. által támasztott jogszabályi követelmény. Továbbá az elnök nem tartja kielégítőnek az ajtók záródásakor a jelenleg alkalmazott jelzéseket a siket és nagyothalló utasok esetében, mert balesetveszélyesek. A hallássérültek biztonsága az elnök szerint semmilyen szinten nincsenek garantálva. A tapasztalatok alapján elmondható, hogy sem üzemi baleset, sem forgalmi rend változásakor a siket és nagyothalló utasok nem kapnak semmilyen információt. Még a legegyszerűbb tájékoztatóeszközöket (például palatábla) sem használják a metró munkatársai. Vészhelyzetben a hallássérült emberek magukra lesznek utalva, ezáltal testi épségük sérülhet.

A SINOSZ elnökének tájékoztatása szerint a lehetséges megoldás kettős: indokolt néhány, a jelnyelvnél használatos alapjel elsajátítása a metró munkatársai részéről, illetve a közlekedési vállalat által központilag kialakított, regisztráción alapuló speciális SMS szolgáltatás elindítása is indokolt lehetne, amely a közlekedésre vonatkozó tájékoztatást szolgálná. (például áll a metróforgalom tűz vagy egyéb ok miatt.) Az elnök arról is tájékoztatta a biztost, hogy a SINOSZ-t a tervezésbe semmilyen formában nem vonták be a metróépítés során. A Fogyatékos Személyek Esélyegyenlőségéért Közalapítvány (FSZK) elnöke szerint sem biztosított jelenleg a siket és nagyothalló utasok részére a metróon, az ajtók záródására figyelmeztető vizuális rendszerek kiépítése. Nemcsak az ajtók záródása során, de vészjelzés esetében is hiányzik a fényjelzés.

Véleménye szerint minden kocsiiban szükséges az ajtók fölött, illetve a kocsi végében és közepén belógatva biztosítani a fényfeliratot. Ezzel lehetne közvetíteni a hangzó információ folyamatos hozzáférését a siket és nagyothalló személyek részére. Arra vonatkozóan, hogy a négyes metró kiépítése során milyen módon veszik figyelembe a siket és nagyothalló utasok speciális igényeit az FSZK elnökének nincsenek konkrét információi.

A vizsgálat során a biztos tehát feltárta, hogy jelenleg a metró vonalain a szerelvények többségében nincs vizuális figyelmeztető jelzés a siket és nagyothalló utasok számára, amely felhívna a figyelmet az ajtók záródására. A biztos a vizsgálat során továbbá megállapította, *hogy a siket és nagyothalló utasok vonatkozásában az emberi méltósághoz való joggal, a szabad mozgás és tartózkodási hely megválasztásának jogával, valamint az egyenlő bánásmód követelményével összefüggő*

visszásság veszélyét hordozza magában a metrószereplőny ajtajának záródását jelző vizuális tájékoztató berendezés hiánya.

A feltárt alkotmányos jogokkal összefüggő visszasságok megszüntetése és jövőbeni elkerülése érdekében kezdeményezte a Budapesti Közlekedési Zrt. vezérigazgatójánál, hogy tegye meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy egy vizuális utastájékoztató rendszer kiépítésével és működtetésével biztosítva legyen a siket és nagyothalló utasok számára a metrón a biztonságos közlekedés.

A biztos továbbá felkérte Budapest Főváros Önkormányzatát, mint a BKV Zrt. tulajdonosát, hogy a fenti intézkedések megvalósulását ellenőrizze.

9. Gépjármű-biztosítási ügyek

Az országgyűlési biztos vizsgálati hatásköre a hatóságok és közszolgáltatást végző szervek eljárására terjed ki. A biztosítók tevékenysége alapvetően nem tekinthető közszolgáltatásnak. A kialakult ombudsmani gyakorlat szerint közszolgáltató az a szolgáltató, aki olyan szolgáltatást nyújt, amit az állampolgárok (vagy az állampolgárok meghatározott köre), illetve más személyek meghatározott körülmények fennállása esetén kötelesek igénybe venni, és egyúttal ilyen szerződés megkötésére vonatkozó ajánlattétel esetén a szolgáltatót szerződéskötési kötelezettség is terheli. A kötelező gépjármű-felelősségbiztosítás szabályozása szerint valamennyi gépjárművet üzemben tartó köteles felelősségbiztosítási szerződést kötni, illetve a szerződést ezen időszak alatt fenntartani. A kötelező gépjármű-felelősségbiztosítási szerződés megkötésére vonatkozó – a biztosító díjszabásának megfelelő – ajánlattételt a kötelező gépjármű-felelősségbiztosítási tevékenységet folytató biztosító – az egyéb vonatkozó feltételek fennállása esetén – köteles elfogadni. Ekként a biztosítási szolgáltatások köréből a kötelezően igénybe veendő, jellemzően felelősségbiztosítási szolgáltatások tartoznak ombudsmani vizsgálati hatáskörbe.

Az ombudsmani hatáskörbe tartozó kötelező gépjármű felelősségbiztosítási ügyek köréből kiemelendő a MÁV Általános Biztosító Egyesület működési engedélyének visszavonásával, a biztosító egyesület ügyfeleinek átszerződési kötelezettségével, valamint az ebből fakadó többletdíj-fizetési kötelezettséggel kapcsolatban – nagyszámú panasz alapján – folytatott ombudsmani vizsgálat. Az országgyűlési biztos vizsgálata nem annak megítélésére irányult, hogy azon intézkedések, amelyeket a Felügyelet a szóban forgó ügyben megtett, azok szakmai szempontból megfelelőek, illetve elégségesek voltak-e. Megállapította azonban, hogy az események tükrében, hogy a Felügyelet ezen intézkedései objektíve nem voltak elégségesek azon helyzet elkerüléséhez, amely a MÁV ÁBE tevékenységi engedélyének visszavonásához vezetett. Mindezzel összefüggésben a biztos rávilágított az állam felelősségének néhány aspektusára.

A biztos jelentésében rámutatott, hogy az állam, jogalkotási eszközeivel előírja, kötelezővé teszi a gépjárművek üzemben tartói számára, hogy a gépjármű üzemeltetése során okozott károk fedezésére az erre szakosodott biztosító intézetekkel felelősségbiztosítási szerződést kössenek. E felelősségbiztosítási szerződés megkötése a szerződő fél – potenciális károkozó – számára díjfizetési kötelezettséget keletkeztet, ugyanakkor a biztosító helytállási kötelezett-

séget vállal az okozott károkért, e károk összegét a károsultnak a károkozó helyett megfizeti. A felelősségbiztosítás kötelezővé tétele ekként nem csak a kárért felelős személy érdekei védelmében történt, hanem a károsultak életében, egészségében és vagyonában keletkező károk megtérítése, a kártérítés fedezetének biztosítása végett is. Az állam e szempontokat mérlegelve tette kötelezővé a gépjármű-felelősségbiztosítási szerződés megkötését. A felelősségbiztosítás e rendszerét, szabályozását az Alkotmánybíróság több alkalommal vizsgálta és alkotmányosnak tekintette.

Ugyanakkor, mivel a biztosítási piac számos kockázatot rejt magában, e piac és a piaci szereplők működését az állam részletesen szabályozza és e szabályozás érvényesülése, betartása érdekében egy felügyeleti intézményt, a PSZÁF-et is létrehozta. A biztosítási piac szabályozása és felügyelete azonban nem pusztán önmagáért történik, hanem sokkal inkább a piaci szereplők, vagyis végső soron az ügyfelek érdekeinek, „biztonságának” védelme okán.

Különös jelentősége van a piacsabályozásnak és a piaci szereplők állami felügyeletének az olyan szolgáltatások esetében, amelyek igénybe vételét az állam bizonyos tevékenységet folytatók – így a gépjármű üzemben tartók – tekintetében kötelezővé teszi. Az ilyen esetekben az állam kötelezettsége az ombudsmani álláspont szerint, hogy az általa igénybe venni rendelt szolgáltatást az érintettek ténylegesen igénybe tudják venni és azzal összefüggésben, a szolgáltató hibájából őket kár ne érje. A jogállam alapvető eleme a jogbiztonság, amely feltételezi, illetve megköveteli az egyes jogintézmények – így a gépjármű felelősségbiztosítás rendszere és egyes elemei – működésének kiszámíthatóságát. Különösen is érvényesül ez a követelmény a kötelezően igénybe veendő közszolgáltatások esetében. A jogbiztonság sérül ugyanis akkor, ha az állam – bármilyen okból – nem tudja az általa előírt szolgáltatások igénybe vételét garantálni.

A szóban forgó ügyben az állam, illetve a képviselőjében eljáró PSZÁF nem tudta garantálni, hogy a csődhelyzetbe került MÁV ÁBE ügyfelei számára a biztosítási szolgáltatást – a károkozás esetén a pénzügyi helytállást – teljesítse. Álláspontom szerint nem csak a biztosító idézett elő a jogbiztonság sérelmét okozó helyzetet azzal, hogy a szerződéses kötelezettségeinek nem tett eleget, hanem az állam is, amely nem akadályozta meg, nem tudta megakadályozni e helyzet kialakulását. Alapjogi szempontból probléma lényege abban rejlik, hogy a vonatkozó szabályozás és/vagy a piac felügyeletéért felelős állami intézmény (PSZÁF) nem tudta időben felmérni és megakadályozni a százezres nagyságrendű aktív és az állam által jogszabályban előírt kötelezettség alapján létesített szerződésállománnyal rendelkező piaci szereplő csődjét, amelynek következtében annak nagy számú ügyfele kénytelen a biztosítási díjfizetés ellenére az általa okozott kárért helytállni, illetve számos károsult nem, vagy csak nagy nehézségek árán tudja a kárát a károkozóval szemben érvényesíteni.

A biztos a visszásságot eredményező szabályozási környezet átalakítását kezdeményezte a pénzügyminiszternél és a PSZÁF Felügyeleti Tanácsa elnökénél; kezdeményezte egy garanciaalap létrehozását, illetve a viszontbiztosítási követelmények előírását a hasonló helyzetek következményeinek tompítása érdekében; kezdeményezte továbbá azon lehetőségek megvizsgálását, hogy az állam – az állami intézkedések feltárt hiányosságaira figyelemmel – miként tudna – a biztosító egyesület helyett – a károsultak felé helytállni.

Az Országgyűlés 2009. június 8-án elfogadta a kötelező gépjármű-felelősségbiztosításról szóló 2009. évi LXII. törvényt, amelynek rendelkezései 2010. január 1-jén léptek hatályba. Az új Gfb. törvény 35. §-a alapján a Magyar Biztosítók Szövetsége által kezelt kártalanítási számla immár köteles helytállni olyan esetekben is, amikor a károsult kárát fizetéseképtelenné vált biztosítónál a károkozás időpontjában szerződéssel rendelkező üzemben tartó gépjárművével okozzák. A jövőben tehát a MÁV Biztosító Egyesület esetével megegyező helyzet nem alakulhat ki.

A MÁV Biztosító Egyesület ügyfeleit érintő, jelenleg még folyamatban lévő eljárásokkal összefüggésben a jelentésben kezdeményezett állami helytállás tekintetében a PSZÁF válaszában arról tájékoztatott, hogy elvileg nem tartja kizártnak a részleges állami részvételt a kártérítések utólagos finanszírozásában. Mindezekkel szemben a Pénzügyminiszter álláspontja szerint az ombudsmani kezdeményezés a biztosítás, mint történelmileg kialakult jogintézmény jogfilozófiai alapjait kezdi ki. A Pénzügyminiszter szerint a szabályozási, illetve felügyeleti hibák – amelyekkel kapcsolatos megállapításaimmal egyéb tekintetben egyetértett – az állami anyagi helytállást nem alapozzák meg.

A kormányzati állásponttal szemben, a biztos álláspontja szerint a 2008-ban hatályos közösségi szabályozás, a tagállamok gépjármű-felelősségbiztosításra és a biztosítási kötelezettség ellenőrzésére vonatkozó jogszabályainak közelítéséről szóló 72/166/EGK tanácsi irányelv 3. cikke alapján – miszerint minden tagállam időben megteszi a szükséges intézkedéseket, hogy a saját területén nyilvántartásba vett gépjárművek rendelkeznek gépjármű-felelősségbiztosítással –, az állam felelőssége fennáll a gépjármű-felelősségbiztosítási rendszer működtetéséért. Az állami kártérítési kötelezettség azonban bírósági úton csak akkor kényszeríthető ki, ha egy a károkozóval szembeni kártérítési perben a tagállami (hazai) bíróság előzetes döntéshozatali kérelmet terjeszt az Európai Bíróság elé a hivatkozott irányelv 3. cikke közvetlen hatályának megállapítása végett, és amely kérelem alapján az Európai Bíróság a jogszabályhely közvetlen hatályát megállapítja. Ebben az esetben lenne lehetőség az állami helytállási kötelezettség bírói úton történő kikényszerítésére. A pénzügyminiszter elutasító álláspontjára figyelemmel a károk megtérítésében állami szerep- és tehervállalás – erre irányuló végrehajtható bírósági ítélet hiányában – nem várható.

A MABISZ eljárása tekintetében a biztos alkotmányos joggal összefüggő visszásság gyanúját nem tapasztalta, tekintettel arra, hogy a MABISZ a 2009. december 31-ig hatályos jogszabályi rendelkezések alapján nem köteles helytállni a MÁV ÁBE helyett. Önmagában pozitívumként értékelhető, hogy a személyi sérüléssel, esetekben részt vett a kártérítésben (külföldi károsult esetében ez kötelezettsége is volt). Ugyanakkor álláspontom szerint kifejezett jogszabályi rendelkezés alapján mindebből egyértelműen nem következik, hogy minden „egyéb” esetben e közreműködésre köteles lenne.

Készítette az ETO-Print Nyomdaipari Kft.
Felelős vezető: Magyar Árpádné