



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

Az alapvető jogok biztosának

JELENTÉSE

az AJB-599/2023. számú ügyben
a sürgősségi betegellátást végző mentőjárművek vezetéséhez
szükséges vezetői engedélyek szabályozásával összefüggésben

Előadó: dr. Vass Veronika

Érintett szervek: Építési és Közlekedési Minisztérium

2023.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-599/2023. számú ügyben**

Előadó: dr. Vass Veronika

Az eljárás megindítása

Egy panaszos a közúti közlekedési igazgatási feladatokról, a közúti közlekedési okmányok kiadásáról és visszavonásáról szóló 326/2011. (XII. 28.) Korm. rendelettel (a továbbiakban: Korm. rendelet) összefüggő jogszabálykritikával fordult Hivatalomhoz.

A panaszos a Korm. rendelet 5. §-ának (3a) bekezdését kifogásolta, mely szerint a Korm. rendelet 2. mellékletében a „B” kategória meghatározásától eltérően, belföldön a 3500 kg-ot meghaladó, de 4250 kg-ot meg nem haladó megengedett legnagyobb össztömegű, pótkocsi nélküli olyan jármű is vezethető, amely az Országos Mentőszolgálat és a Magyar Légimentő Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaság sürgősségi betegellátást végző mentőjárműve. A panaszos beadványa szerint ez a megfogalmazás diszkriminatív, mivel a szervezetek felsorolásában nem szerepel a Magyar Máltai Szeretetszolgálat Mentőszolgálat, így a szervezet mentőautóit a másik két szervezetével ellentétben nem lehet „B” kategóriás jogosítvánnyal vezetni. A panaszos kifejtette, hogy ez a rendelkezés aránytalanul megnehezíti, hogy önkéntes szolgálatot tudjon vállalni az említett szervezetenél.

Tekintettel arra, hogy a beadványban foglaltak alapján a vonatkozó szabályozás kapcsán nem volt egyértelmű a különbségtétel indoka, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 21. § (1)-(2) bekezdése alapján megkerestem az Építési és Közlekedési Minisztériumot. A közigazgatási államtitkár válasza alapján alapvető jogokkal összefüggő visszasságot nem állapítottam meg.

Visszásság megállapításának hiányában, figyelemmel az Ajbt. 2. § (2) bekezdésében foglaltakra megállapításaimat *egyszerűsített jelentésben* foglalom össze.

Az érintett alapvető jogok és alkotmányos alapelvek, alaptörvényi rendelkezések

- a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „*Magyarország független, demokratikus jogállam.*”];
- a jogegyenlőség követelménye [Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdés: „*A törvény előtt mindenki egyenlő.*”].

Az alkalmazott jogszabályok

- a közúti közlekedési igazgatási feladatokról, a közúti közlekedési okmányok kiadásáról és visszavonásáról szóló 326/2011. (XII. 28.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet)

Az érintett szervek nyilatkozatai

A beadvány nyomán a panaszos által sérelmezett szabályozás jogalkotói indokainak megismerése érdekében az Építési és Közlekedési Minisztériumhoz fordultam.

A tárca közigazgatási államtitkára válaszelevelében arról tájékoztatott, hogy a kifogásolt szabály kialakítására a jogszabály által nevesített, országos hatáskörű szervezetek megkeresése nyomán, az említett szervezetekkel egyeztetve került sor annak érdekében, hogy ezen szervezetek gépjárművezetői közérdekből „B” kategóriás vezetői engedéllyel is végezhesék munkájukat. Hasonló megkeresés a Magyar Máltai Szeretetszolgálattól a tárcához nem

érkezett, azonban az államtitkár válaszlevelében kilátásba helyezte a jogszabályi rendelkezés ilyen irányú kiterjesztését az erre irányuló indokolt kérés esetén.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

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

Az alapvető jogok biztosa eljárása során vizsgálja, hogy akár a hatósági jogalkalmazás, akár az annak alapjául szolgáló jogszabály alapjoggal összefüggő visszásságot eredményez-e. Az ombudsmani gyakorlat eddig is világossá tette, hogy az alapvető jogok biztosa számára egy adott jogi szabályozás alapjogi aspektusú vizsgálatára, valamint a jogszabály hiányosságával, tartalmi hibáival, avagy a hatósági jogalkalmazással összefüggő intézkedések megfogalmazására a törvény lehetőséget teremt. A preventív alapjogvédelemre hangsúlyt helyező ombudsmani gyakorlat alapján az alapvető jogok biztosa mandátuma keretei között marad akkor, ha az alapjogi aspektusú vizsgálatához nélkülözhetetlen módon, éppen a konkrét alapjogsérelem és ezen alapuló panaszok hatékony megelőzése érdekében áttekinti a releváns jogi szabályozást.

Az alapvető jogok biztosa az Ajbt. 2. § (2) bekezdése alapján – egyebek mellett – javaslatot tehet az alapvető jogokat érintő jogszabályok módosítására, megalkotására.

II. Az érintett alapvető jogok és elvek tekintetében

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

Így jelen ügyben is elvi megállapításaim megfogalmazása, az alapjogok és az alkotmányos elvek jelen ügyben releváns szempontok szerinti értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági döntés megszületéséig – irányadónak tekintem az Alkotmánybíróság határozataiban, azok indokolásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint *Magyarország független, demokratikus jogállam.* Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jobbiztonság. Az Alkotmánybíróság a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában kimondta, hogy az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése azonosan deklarálja a jogállami klauzulát, tehát az eddig kialakított alkotmánybírósági gyakorlat továbbra is releváns. Az Alkotmánybíróság a 45/2012. (XII. 29.) AB határozatban a jogállam klauzulát alkalmazva kinyilvánította továbbá a jogállami értékek megváltoztathatatlanosságát, az értékek elért szintje csökkentésének tilalmát: *„Az alkotmányok tartalmi és eljárási mércéi és követelményei demokratikus jogállamban állandóak. A tartalmi és eljárási alkotmányos követelmények nem lehetnek alacsonyabbak az Alaptörvény időszakában, mint az Alkotmány(törvény) időszakában voltak. Az alkotmányos jogállam követelményei továbbra is és folyamatosan érvényesülő követelmények a jelenben és programok a jövőre nézve. Az alkotmányos jogállam konstans értékek, elvek és garanciák rendszere. Az alkotmányos jogállamban egyszer már elfogadott értékek, elvek, garanciák,*

követelmények szintjei nem csökkenhetnek, és azok érvényesülésének a megkövetelése sem veszíthet szigorából.” Ennek következtében továbbra is irányadóak a jogállamiság elve vonatkozásában a korábbi, az Alkotmány 2.§ (1) bekezdésével összefüggő alkotmánybíróági döntésekben kifejtettek az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglaltak értelmezése tekintetében.

Az Alkotmánybíróóság töretlen gyakorlata alapján: *„A jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is”. [9/1992 (I. 30.) AB határozat]*

Amint azt a 38/2012. (XI. 14.) AB határozat is megerősítette, a fenti, jogbiztonságra vonatkozó követelmény mellett a jogállamiság elvéből levezethető a közigazgatás közhatalommal rendelkező szervek törvény alá rendeltségének követelménye is:

„Az Alkotmánybíróóság gyakorlatában a jogállamiság elve alapján értelmezte a közhatalom - benne a jogalkotás - gyakorlásának korlátait, kereteit, és a jogállamiságból két, a jelen ügy megítélése szempontjából irányadó követelményt vezetett le, a jogbiztonság és a közigazgatás törvény alá rendeltségének követelményét. [...]

Az Alkotmánybíróóság több határozatában rámutatott arra, hogy az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében szabályozott jogállamiság elvéből fakadó követelmény az is, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által szabályozott eljárási rendben, az anyagi jog által megállapított keretek között hozzák meg döntéseiket. [56/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 454, 456.]”

2. Az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdése biztosítja a jogegyenlőséget. A jelen ügy szempontjából legfontosabb alkotmánybíróági megállapítások e körben a következők.

Az Alkotmánybíróóság számos határozatában – így a 13/2017. (VI. 19.) AB határozatában és a 3086/2016. (IV. 26.) AB határozatában is – összefoglalta az Alaptörvény XV. cikke változatlan tartalommal fenntartja az egyenlőség általános, a jogrendszer egészére, nem csak az alapjogokra kiterjedő követelményét és a hátrányos megkülönböztetés tilalmát.

A hátrányos megkülönböztetés tilalma ennek megfelelően az azonos szabályozási körbe vont jogalanyok közötti, alkotmányos indok nélkül tett különbségtételre vonatkozik, amelynek következtében egyes jogalanyok hátrányos helyzetbe kerülnek. Nem tekinthető viszont hátrányos megkülönböztetésnek, ha a jogi szabályozás különböző tulajdonságokkal bíró alanyi körre eltérő rendelkezéseket állapít meg *„A hátrányos megkülönböztetés tilalma arra a követelményre vezethető vissza, hogy a hasonló helyzeteket hasonló módon kell kezelni, de nincs szó önkényes megkülönböztetésről, ha az életviszonyok eltérő szabályozásának van megfelelő, ésszerű indoka.” [3296/2018. (X. 1.) AB határozat]*

Alkotmányellenes diszkriminációról akkor lehet szó, ha valakit, vagy valamilyen csoportot más, azonos helyzetben lévő jogalannyal vagy csoporttal történt összehasonlításban kezelnek hátrányosabb módon. A homogén csoport fogalmát az Alkotmánybíróóság eddigi gyakorlata szerint szűken értelmezi. Amennyiben megállapítható, hogy azonos csoportba tartozó jogalanyokról van szó, akkor azt kell vizsgálni, hogy a megkülönböztetés ésszerű indokon nyugszik-e, vagyis a különbségtétel igazolható-e, van-e ésszerű indoka, nem önkényes-e a megkülönböztetés.

III. Az ügy érdeme tekintetében

A Korm. rendelet II. fejezete foglalkozik a járművezetésre jogosító okmányok témakörével. A vezetői engedélyek típusait és az azokkal vezethető különböző kategóriájú járművek felsorolását a Korm. rendelet 1. és 2. melléklete tartalmazza. A 2. melléklet szerint „B” kategóriájú vezetői engedéllyel vezethető a 3500 kg-ot meg nem haladó megengedett legnagyobb össztömegű gépkocsi, amely a vezetőkön kívül legfeljebb nyolc utas szállítására tervezett és gyártott gépjármű. Ezt kiegészítendő a Korm. rendelet 5. § (3a) bekezdése azt mondja ki, hogy a 2. mellékletben a „B” kategória meghatározásától eltérően, belföldön a 3500 kg-ot meghaladó, de 4250 kg-ot meg nem haladó megengedett legnagyobb össztömegű, pótkocsi nélküli olyan jármű is vezethető, amely az Országos Mentőszolgálat és a Magyar Légimentő Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaság sürgősségi betegellátást végző mentőjárműve.

Ezt a kitévelt 2020. június 12-ei hatálybalépéssel a díj ellenében végzett közúti árutovábbítási, a saját számlás áruszállítási, valamint az autóbusszal díj ellenében végzett személyszállítási és a saját számlás személyszállítási tevékenységről, továbbá az ezekkel összefüggő jogszabályok módosításáról szóló 261/2011. (XII. 7.) Korm. rendelet, valamint a közúti közlekedési igazgatási feladatokról, a közúti közlekedési okmányok kiadásáról és visszavonásáról szóló 326/2011. (XII. 28.) Korm. rendelet módosításáról szóló 265/2020. (VI. 11.) Korm. rendelet emelte be a jogszabályba. A rendelkezés jelenleg hatályos szövegét a közúti közlekedési igazgatási feladatokról, a közúti közlekedési okmányok kiadásáról és visszavonásáról szóló 326/2011. (XII. 28.) Korm. rendelet módosításáról szóló 659/2021. (XI. 30.) Korm. rendelet állapította meg.

Az Építési és Közlekedési Minisztérium közigazgatási államtitkára a megkeresésemre adott válaszában kifejtette, hogy az eltérő szabályozás megállapítására a nevesített országos hatáskörű szervezetekkel – megkeresésük alapján – történő egyeztetést követően került sor, annak érdekében, hogy e szervezetek alkalmazásában lévő gépkocsivezetők közérdekből „B” kategóriájú vezetői engedéllyel is végezhesék feladataik magas szintű ellátását.

A közigazgatási államtitkár azt is hozzátette, hogy a fentiekhez hasonló eltérő szabályozási igény a közlekedésért felelős miniszter irányába sem a Magyar Máltai Szeretetszolgálat, sem más szervezet részéről nem merült fel, ennél fogva a jogszabály további ezirányú módosítására nem került sor. Emellett az eltérő szabályozással összefüggésben a közlekedésért felelős miniszter részére panasz vagy beadvány nem érkezett. Azonban a jövőre nézve a közigazgatási államtitkár megállapította, hogy a kifogásolt jogszabályi rendelkezés kiterjesztésétől a tárca nem zárkozik el ezirányú indokolt kérés esetén.

A közigazgatási államtitkár válaszából megállapítható, hogy a jogszabályi rendelkezés beiktatásának előkészítése az érintettek egy részének részvételével történt és üdvözlendő, hogy a sürgősségi betegellátásban résztvevő két nagy szervezet észrevételeit figyelembe vették a jogalkotás során. Ezzel azonban óhatatlanul is privilegizált helyzetbe kerültek a sürgősségi betegellátást végző többi szervezettel szemben.

A közigazgatási államtitkár válaszából látható, hogy a tárca hatékony megoldást keresett arra, hogy a sürgősségi betegellátáshoz használt mentőjárművek zavartalan működtetését biztosítsa, ezért – két szervezet esetében – a járművezetésre való jogosultság kapcsán kedvezőbb szabályt állapított meg. Azonban éppen amiatt, mert a közlekedés biztonságához fűződő közérdeket érinti, alapvető fontosságú a szabályozás önkényességének kizárása. Önmagában az a körülmény, hogy a Korm. rendelet vizsgált rendelkezésének szövegezése azon alapult, hogy egyes szervezetek a rájuk vonatkozó kedvezőbb szabályozás iránti igénnyel éltek, míg mások nem, felveti annak gyanúját, hogy nem objektív szempontok alapján történt a kedvezményes szabály hatálya alá tartozó szervezetek meghatározása.

Miután a tárca nyitott kérdésnek tekinti a kedvezményezett kör kibővítését, fontosnak tartom, hogy a sürgősségi betegszállításban résztvevő szervezetek részvételével tekintsék át a szabályozást. Annak érdekében, hogy a Korm. rendelet a sürgősségi betegellátásban

közreműködő minden szervezet esetében eleget tegyen az önkényes megkülönböztetés tilalmának, normatív, a norma címzettjei számára kiszámítható és előrelátható jogalkalmazást biztosító szabályozás kialakítását tartom indokoltnak.

Intézkedéseim

Tekintettel arra, hogy a közigazgatási államtitkár válasza szerint a tárca nyitott a Korm. rendelet a jelentésben áttekintett rendelkezésének felülvizsgálatára, és ennek előkészítése során kész az érintett szervezetekkel való együttműködésre, az egyenlő bánásmód érvényesülésének biztosítására vonatkozó konkrét javaslatot nem teszek.

Az Ajbt. 2.§ (2) bekezdésére figyelemmel azonban a közlekedésért felelős miniszter figyelmébe ajánlom, hogy a jogi szabályozás felülvizsgálata során

- vizsgálja meg a közúti közlekedési igazgatási feladatokról, a közúti közlekedési okmányok kiadásáról és visszavonásáról szóló 326/2011. (XII. 28.) Korm. rendelet 5. § (3a) bekezdésének az országban működő többi sürgősségi betegellátást végző szervezet javára történő kiterjesztésének a lehetőségét;
- a jogszabály-módosítás előkészítése során a Magyar Máltai Szeretetszolgálattal együttműködésben, egyben a sürgősségi betegellátást is végző szervezetek érdemi bevonásával járjon el.

Budapest, 2023. az elektronikus dátumbélyegző szerint

Dr. Kozma Ákos