



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

Ügyszám: AJB-6980/2012
Előadó: dr. Szajbély Katalin
dr. Láposy Attila

Alkotmánybíróság

1015 Budapest
Donáti u. 35-45.

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyszám:	11/3511-0/2012
Érkezett:	2012 OKT 29.
Példány:	1
Melléklet:	0 db
Kazalóiroda:	P1

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 34. §-ában biztosított jogkörömnél fogva

indítványozom

hogy az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 24. § (2) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság vizsgálja meg és az Abtv. 41. § (1) bekezdésében biztosított jogkörében semmisítse meg a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Rtv.) 34/A. § (1) és (2) bekezdését, mivel az álláspontom szerint ellentétes az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében (jogállamiság elve), az Alaptörvény II. cikkében (emberi méltósághoz való jog), valamint az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésében (gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga) és (2) bekezdésében (a szülők joga gyermekük nevelésének megválasztásához való joga) foglaltakkal.

A szoros tárgyi összefüggés okán indítványozom továbbá az Alkotmánybíróságnál a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény (a továbbiakban: Knt.) 41. § (7) bekezdés a) pontja „rendőrség” szövegrészének felülvizsgálatát és megsemmisítését.

Az Abtv. 61. § (2) bekezdésére hivatkozással kérem az Alkotmánybíróságot, hogy a 2013. január 1-jén hatályba lépő Rtv. 34/§. § (1) és (2) bekezdésének *hatálybalépését az indítvány elbírálásáig függessze fel*, mivel a gyermekek alapvető jogainak védelme és a jogbiztonság követelményének érvényesülése érdekében azonnali intézkedésre van szükség.

Indokolás

Az Ajbt. 34. §-a az intézkedések között rendelkezik arról, hogy az alapvető jogok biztosa az Alkotmánybíróságról szóló törvényben meghatározottak szerint az Alkotmánybírósághoz fordulhat. Az Abtv. 24. § (2) bekezdése rögzíti, hogy az Alkotmánybíróság a jogszabály Alaptörvénnyel való összhangját az alapvető jogok biztosának határozott kérelmet tartalmazó indítványa alapján akkor vizsgálja, ha az alapvető jogok biztosának álláspontja szerint a

jogsabály alaptörvény-ellenessége fennáll. Az Abtv. 41. § (1) bekezdése szerint, ha az Alkotmánybíróság a 24-26. § szerinti eljárásában a hatályos jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességét megállapítja, a jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést teljesen vagy részben megsemmisíti.

Az alapvető jogok biztosaként már 2012 májusában, a törvényjavaslat véleményezése során állást foglaltam és válaszlevelemben hangsúlyoztam, hogy elvi jelleggel nem értek egyet azzal a koncepcióval, amely *rendészeti eszközökkel kívánja akadályozni az iskolakerülést*. Az előterjesztés a tanítási napon a tanítási órától vagy az iskola által szervezett foglalkozástól engedély nélkül távolmaradó, vagy onnan engedély nélkül eltávozó tanköteles tanulóval szembeni intézkedéseket tenne lehetővé a rendőrség számára.

A törvényjavaslattal kapcsolatos előterjesztés átdolgozását és az *intézkedési lehetőség elhagyását kérő* válaszlevelemben arra is rámutattam, hogy e rendelkezés a gyakorlatban számos problémát vethet fel, miután a rendőrök nincsenek tisztában a gyermekek teljes körű iskolai elfoglaltságával, így nem tudják megítélni, hogy a gyermekek mikor vannak jogszerűen távol az iskolától. Az előterjesztés nem határozza meg egyértelműen, hogy milyen igazolással kell rendelkeznie a tanulónak ahhoz, hogy a rendőr ne tekintse igazolatlan távollétnek az iskolán kívüli tartózkodását. A törvényjavaslatot előkészítő szaktárca a nyilvánosságra is hozott¹ ombudsmani véleményt csak annyiban vette figyelembe, hogy valamelyest pontosította az igazolás formáira vonatkozó szabályokat.

Egy hónappal később, 2012 júniusában a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium közjogi jogalkotásért felelős helyettes államtitkárának írt levelemben, az ún. Gyermekbarát Igazságszolgáltatás Munkacsoport 2012. június 13-án esedékes ülésével kapcsolatban továbbra is fenntartottam azon véleményemet, hogy a törvényjavaslat felülvizsgálatra szorul alkotmányossági szempontból. Nem elhanyagolható kérdéseket vet fel az, hogy miként történik az igazolt hiányzás adminisztrációja, hiszen arról az igazolást utólag adja le a szülő.

Az Ajbt. 1. § (2) bekezdésének a) pontja alapján az alapvető jogok biztosa tevékenysége során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít a *gyermekek jogainak védelmére*. Jelen esetben az Országgyűlés észrevételeim ellenére a törvényalkotási eljárás során – sajnálatos módon – nem orvosolta megfelelően az alapvető alapjogi problémákat, ennek következtében az elfogadott törvényi rendelkezés súlyos alkotmányossági aggályokat vet fel. Tekintettel arra, hogy az Ajbt. 2. § (3) bekezdése maga feltételként nem határozza meg azt, hogy az indítványozáshoz külön vizsgálat lefolytatása is szükséges, így – az Alaptörvény 30. cikk (1) bekezdésében meghatározott ombudsmani alapjogvédelmi kötelezettség ellátása és érvényesítése érdekében – indítvánnyal közvetlenül az Alkotmánybírósághoz fordulhattam.

Az indítvány indokolásával összefüggésben ismételten hivatkozni szeretnék arra, hogy az Alaptörvény alapjogokkal kapcsolatos szövege nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, legalábbis az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely ellentétes volna a korábbi Alkotmány szövegével. Az Alkotmánybíróság pedig a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „*az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírói döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni*”.

1. Az Országgyűlés 2012. július 16-án fogadta el az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek tevékenységéről, valamint egyes törvényeknek az iskolakerülés elleni fellépést biztosító módosításáról szóló 2012. évi CXX. törvényt (a továbbiakban: Módtv.), amely bevezette a rendőri intézkedés lehetőségét a tanítási napon a tanítási órától vagy az iskola által

¹ Lásd: <http://www.ajbh.hu/allam/aktualis/htm/kozlemeny20120507.htm>

szervezett foglalkozástól engedély nélkül távolmaradó, vagy onnan engedély nélkül eltávozó 14. életévét be nem töltött tanulóval szemben. Az Rtv. új, a Módtv.-vel beiktatott 34/A. § (1) bekezdése szerint „a rendőr azt a 14. életévét be nem töltött tanulót, aki nagykorú kísérete nélkül, valamint aki nem tudja hitelt érdemlően igazolni, hogy a tanítási napon a tanítási órától vagy az iskola által szervezett kötelező foglalkozástól engedéllyel maradt távol, vagy arról engedéllyel távozott el – a nevelési-oktatási intézménnyel történt előzetes egyeztetést követően a nevelési-oktatási intézmény vezetőjéhez kísérheti.” Az Rtv. 34/A. § (2) bekezdése emellett azt tartalmazza, hogy „e § alkalmazásában hitelt érdemlő igazoláson a nevelési-oktatási intézmény, az orvos, valamint a 14. életévét be nem töltött tanuló szülője, törvényes képviselője által kiállított írásbeli igazolást kell érteni.” A Knt. 41. § (7) bekezdésének a) pontja alapján a gyermek, tanuló adatai közül a neve, születési helye és ideje, lakóhelye, tartózkodási helye, szülője neve, törvényes képviselője neve, szülője, törvényes képviselője lakóhelye, tartózkodási helye és telefonszáma, jogviszonya kezdete, szünetelésének ideje, megszűnése, magántanulói jogállása, mulasztásainak száma a tartózkodásának megállapítása, a tanítási napon a tanítási órától vagy az iskola által szervezett kötelező foglalkozástól való távolmaradás jogszerűségének ellenőrzése és a tanuló szülőjével, törvényes képviselőjével való kapcsolatfelvétel céljából, a jogviszonya fennállásával, a tankötelezettség teljesítésével összefüggésben – többek mellett – a rendőrség részére továbbítható.

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint Magyarország független, demokratikus jogállam. Az Alkotmánybíróság számos határozatában kimondta, hogy a jogbiztonság kiemelkedően fontos jogállami érték, és ebből meghatározott kötelezettségek hárulnak mind a jogalkotó, mind a jogalkalmazó szervekre. Ahogyan pedig arra az Alkotmánybíróság felhívta a figyelmet a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában, az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése azonosan deklarálja az ún. *jogállam klauzulát*, tehát az eddig kialakított alkotmánybíróági gyakorlat relevánsnak tekinthető a vizsgálat során.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a jogbiztonság az állam köteletségévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a normavilágosság a jogbiztonság alapvető eleme. Már 1992-ben elvi érveléssel mutat rá arra, hogy a világos, érthető és megfelelően értelmezhető normatartalom a normaszöveggel szemben alkotmányos követelmény. Az Alkotmánybíróság szerint a jogbiztonság megköveteli, hogy a jogszabály szövege értelmes és világos legyen, a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat hordozzon.² A normaszöveg értelmezhetetlenségének vagy eltérő értelmezést engedő voltának az a következménye, hogy kiszámíthatatlan helyzetet teremt a norma címzettjei számára.³ Az AB a büntetőjogi normák vizsgálata során a jogbiztonság követelményét több határozatában értelmezte. Kimondta, hogy a büntetőjogi szankció kilátásba helyezésével tilalmazott magatartás leíró diszpozícióinak határozottnak, körülhatároltnak, világosan megfogalmazottnak kell lennie. Követelmény emellett a védett jogtárgyra és az elkövetési magatartásra vonatkozó törvényi akarat világos kifejezésre juttatása. Egyértelmű üzenetet kell tartalmaznia arról, hogy az egyén mikor követi el a büntetőjogilag szankcionált jogsértést, ugyanakkor korlátoznia kell az önkényes jogértelmezés lehetőségét a jogalkalmazók részéről.⁴

Az Rtv. 34/A. § (1) bekezdésében előírt rendőrségi intézkedésre vonatkozó rendelkezés álláspontom szerint több szempontból is aggályosnak tekinthető a jogbiztonság követelménye és a normavilágosság szempontjából. A hibás kodifikáció miatt a normaszöveg

² Lásd 26/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 135, 142.

³ Lásd 10/2003. (IV. 3.) AB határozat, ABH 2003, 130, 135.

⁴ Lásd különösen: 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 176.; továbbá: 2/1994. (I. 14.) AB határozat, ABH 1994, 41, 55.; 58/1997. (XI. 5.) AB határozat, ABH 1997, 348, 352.; 12/1999. (V. 21.) AB határozat, ABH 1999, 106, 112.; 18/2000. (VI. 6.) AB határozat, ABH 2000, 117, 130-131.

értelmezését megnehezíti az, hogy az *intézkedést megalapozó feltételrendszer* tekintetében nem világos, hogy az alapvetően konjunktív vagy diszjunktív-e. Azaz a 14. életévét be nem töltött tanulót akkor is a nevelési-oktatási intézmény vezetőjéhez kísérheti a rendőr, ha egyébként nagykorú személy kíséretében van, de nincsen nála külön igazolás vagy ellenkezőleg, önmagában a nagykorú kísérete elegendő ahhoz, hogy az intézkedésre ne kerüljön sor. A mondat nyelvtanilag nehezen értelmezhető, így – bár a kötőszó („valamint”) alapján inkább a konjunktív jelleg, míg az intézkedés célja szempontjából a diszjunktivitás lehet a valószínűbb – álláspontom szerint ez az intézkedés alkalmazása vagy annak elmaradása szempontjából alapvető kérdés jogalkotói jogértelmezéssel nem oldható fel: a norma nemcsak értelmetlen, hanem alkalmazhatatlan is. Bár jelen esetben nem büntetőjogi vagy szabálysértési tényállás, hanem egy rendőrségi intézkedésre vonatkozó szabály az alkotmányossági vizsgálat tárgya, véleményem szerint az ismertetett alkotmánybíróági gyakorlatra figyelemmel e rendelkezés tekintetében is fokozottan érvényesülnie kell a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság és normavilágosság követelményének. Ahogyan arra a következő, 2. pontban részletesebben is kitérek, a szabályozás világossága abból a szempontból is kiemelt fontosságú, hogy 14 év alatti gyermekekre vonatkozik.

Alapvető probléma és bizonytalansági faktor az is, hogy a jogalkotó nem határozta meg pontosan, hogy *milyen időszakban van intézkedési lehetősége a rendőrnek* a 14. éven aluli gyermekkel szemben, csupán annyit tartalmaz, hogy tanítási napnak kell lennie. A tanítási napokon a tanítás vége ugyanakkor az egyes nevelési-oktatási intézményekben, az egyes évfolyamokon, sőt az egyes osztályokban is változó kora délutáni időpont lehet. Mindez nem elhanyagolható: nem világos, hogy például ha egy adott napon a tanítás például 12 óra vagy 13 óra körül ér véget, akkor a nevelési-oktatási intézménynek igazolást kell-e kiállítania annak érdekében, hogy ne tegyék ki a gyermekeket rendőrségi intézkedésnek. Megjegyzendő, hogy egyes iskolák esetében az oktatás több helyszínen zajlik (például másik iskolaépület vagy tornaterem), amelyek között a gyerekek önállóan közlekednek. Problémát jelent, hogy az sem derül ki a szabályozásból, hogy a nevelési-oktatási intézménnyel való előzetes egyeztetés mennyi időt vehet igénybe, a gyermek mennyi ideig „tartható vissza”.

A jogállamiság és jogbiztonság szempontjából továbbra is aggályosnak tekinthetők a *kimentésre vonatkozó szabályok*. Az Rtv. 34/A. § (1) alapján ahhoz, hogy a nevelési-oktatási intézmény vezetőjéhez kísérésre, mint intézkedésre ne kerüljön sor a tanulónak hitelt érdemlően igazolnia kell, hogy a tanítási napon a tanítási órától vagy az iskola által szervezett kötelező foglalkozástól engedéllyel maradt távol, vagy távozott el. Az Rtv. 34/A. § (2) bekezdése rögzíti, hogy ilyen hitelt érdemlő igazoláson a nevelési-oktatási intézmény, az orvos, valamint a 14. életévét be nem töltött tanuló szülője, törvényes képviselője által kiállított írásbeli igazolást kell érteni. Nem egyértelmű, hogy formai szempontból milyen igazolás fogadható el hitelt érdemlőnek, vagyis, hogy mit vizsgálhat a rendőr azon túl, hogy az „igazolásnak” a törvényben megjelölt személyektől származónak kell lennie. Nem elhanyagolható, hogy a mulasztással kapcsolatos orvosi, illetve szülői igazolást az oktatási intézményekben értelemszerűen utólagosan kell bemutatni. Az indokolatlan adminisztrációs teher mellett számos olyan élethelyzet adódhat, amikor a gyermek önhibáján kívül – már ha ez ebben a körben értelmezhető – nincs lehetőség hitelt érdemlő igazolás beszerzésére vagy azt a 6 és 14 év közötti gyermek elveszíti. Erre nem jelent megoldást számos esetben az sem, hogy a rendőr felveszi a kapcsolatot a nevelési-oktatási intézmény vezetőjével, hiszen az igazgató nem feltétlenül rendelkezik az adott gyermek vonatkozásában kellő információval.

Összességében valamennyi érintett folyamatos bizonytalanságban, fenyegetettségben tartja, hogy az iskolától tanítási időben éppen jogszerűen az iskolán kívül tartózkodó 14 év alatti gyermek minden esetben rendelkezzen hitelt érdemlő igazolással. Az Rtv. 34/A. §-a sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, mivel álláspontom szerint a 14 éven aluli

gyermekkel szemben alkalmazandó intézkedés pontos jogállami keretei és korlátai hiányosak, sem a feltételrendszer, sem pedig a kimentési lehetőség nem tekinthető egyértelműnek.

2. Az Alaptörvény II. cikke alapján az *emberi méltóság sérthetetlen*, minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz. Az alkotmánybíróági gyakorlat alapján az *emberi méltóság* az emberi élettel eleve együtt járó minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan, s ezért minden emberre nézve egyenlő. Az egyenlő méltósághoz való jog az élethez való joggal egységben azt biztosítja, hogy ne lehessen emberi életek értéke között jogilag különbséget tenni. Emberi méltósága és élete mindenkinek érinthetetlen, aki ember, függetlenül fizikai és szellemi fejlettségétől, illetve állapotától, és attól is, hogy emberi lehetőségéből mennyit valósított meg, és miért annyit.⁵ Az alkotmánybíróági gyakorlat kiemeli, hogy az emberi méltósághoz való jog az *ún. általános személyiségi jog* egyik megfogalmazásának tekinthető. Az általános személyiségi jog „anyajog”, azaz olyan szubszidiárius alapjog, amelyet mind az Alkotmánybíróság, mind a bíróságok minden esetben felhívhatnak az egyén autonómiájának védelmére, ha az adott tényállásra a konkrét, nevesített alapjogok egyike sem alkalmazható. Az AB gyakorlat az általános személyiségi jogot különféle aspektusaival nevezi meg, például a személyiség szabad kibontakoztatásához való jogként, az önrendelkezés szabadságához való jogként, általános cselekvési szabadságként, avagy a magánszférához való jogként.⁶

A *gyermekek alapjogai a jogalanyok sajátos helyzetéből adódóan kettős képet mutatnak az alkotmányos rendszerben*. Egyrészt sajátos, csak őket megillető jogosultságként deklarálja az Alaptörvény a gyermek védelemhez és gondolkodáshoz való jogát, másrészt pedig főszabály szerint – meghatározott korlátozásokkal – a gyermekeket is megilletik az Alaptörvényben rögzített további alapjogok.

Az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdése alapján minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz. E joghoz kapcsolódik a (3) bekezdésben rögzített kötelezettség, amely szerint a szülők kötelesek kiskorú gyermekükről gondoskodni. Ez a szülői kötelezettség magában foglalja gyermek taníttatását is. Az idézett rendelkezés a *gyermek védelmének alkotmányos alapja*, amely szerint minden gyermeknek joga van elsősorban a családjá, másodsorban az állam és – kivételesen – a társadalom részéről arra a védelemre és gondoskodásra, amely a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges. Irányadónak tartom továbbra is azt az alkotmánybíróági megállapítást, amely szerint a gyermeknek elsődlegesen a családtól kell a szükséges védelmet és gondoskodást megkapnia, ezt azonban kiegészíti, meghatározott esetben pedig pótolja, helyettesíti az állami intézményvédelmi kötelezettség. Az Alaptörvény XVI. cikk (2) bekezdése kifejezetten deklarálja, hogy szülőknek joguk van megválasztani a gyermeküknek adandó nevelést. Az Alkotmánybíróság szerint a gyermek védelmében és a róluk való gondoskodásban az állam szerepe, hogy meghatározza az alapjogok érvényesítésének garanciáit, létrehozza és működtesse a védelmüket biztosító intézményrendszert.

A speciálisan a gyermekeket megillető védelemhez és gondoskodáshoz való jog mellett elvi élel mondta ki az Alkotmánybíróság, hogy *a gyermeket – a választójogot és a közhivatal viseléséhez való jogot leszámítva – megilletik az alapvető jogok*. E jogokat – mint mindenki más – azokkal a feltételekkel, korlátozásokkal gyakorolhatják, amelyeket a vonatkozó jogszabályok előírnak. A jogterületi korlátozások viszont alkotmányossági vizsgálat tárgyai lehetnek. A gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való joga az állam kötelességét alapozza meg a gyermeki személyiségfejlődés intézményes védelmére, amely a gyermek jogainak korlátozásához is vezethet. A döntő kérdés az, hogy hol húzható meg a

⁵ 64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991,

⁶ 44/B/1993. AB határozat

határ a gyermek önálló alapjog-gyakorlása és a szülő, illetve az állam alapjogi gyámkodása között.⁷

Álláspontom szerint a támadott Rtv. rendelkezés egy egységesen vizsgálendő⁸ *kettős korlátozást* valósít meg: a gyermekek alapjogai mellett a szülők neveléshez való jogát is korlátozhatja. Amint arra már utaltam, az Alaptörvény XVI. cikk (2) bekezdése rögzíti, hogy a szülőknek joguk van megválasztani a gyermeküknek adandó nevelést. Ennek megfelelően elsősorban a *szülők (gondviselők) jogosultak arra, hogy döntsenek a gyermekeik testi és szellemi fejlődésével kapcsolatos kérdésekben*. Az Alkotmánybíróság ezzel kapcsolatban utalt arra is, hogy mindemellett figyelembe kell venni, hogy a gyermekek értelmi képességei a növekvő életkorral párhuzamosan fejlődnek, egyre szélesebben bontakozik ki döntési képességük. Ezért egyre több kérdésben lesznek jogosultak a szülői tájékoztatásra, majd egyre gyakrabban igényelhetnek érdemi beleszólást saját életük alakításába.⁹ Vagyis ahogyan egyre teljesebbé válik a gyermek önrendelkezéshez való joga, úgy szűkül ezzel párhuzamosan folyamatosan a szülők neveléshez való joga és ebből adódó korlátozási lehetőségei.

A töretlen alkotmánybíróági álláspont szerint a gyermekek joggyakorlásának kibontakozására meghatározó hatással van az, hogy milyen a szülők és gyermekek közötti konkrét viszony, milyen szülői felfogás alapján nevelkednek a gyermekek. *A gyermekek életét a szülők és a gyermekek jogainak sajátos kölcsönhatása is alakítja: e jogok jelentik az állami beavatkozás leglényegesebb korlátait*. Az alkotmánybíróági gyakorlat idézett téziseiből tehát levonható az a következtetés, hogy az államnak van lehetősége, hogy a gyermekek önrendelkezési jogát, adott esetben pedig – akár ezzel párhuzamosan – a szülők neveléshez való jogát is korlátozza a nyilvánosság szférájában. Az ilyen korlátozásoknak ugyanakkor kivételesnek és indokoltnak kell lenniük, teljesíteniük kell továbbá az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében az alapjogok korlátozására vonatkozó garanciális szabályokat.

Álláspontom szerint a törvénymódosítás értelmében az állam kifejezetten rendészeti eszközök alkalmazásával korlátozná a *14 éven aluli gyermekek emberi méltóságához és önrendelkezéshez való jogát, és ezzel együttesen a gyermekek szüleinek neveléshez való jogát*.

Az Rtv. 34/A. §-a a gyermeket indokolatlan külső kontrollnak teszi ki azáltal, hogy a rendőr potenciálisan bármilyen időpontban (életszerű példával élve délután egy órakor, amikor iskola után éppen a nagymamájához tart) különösebb indok nélkül is „elszámoltathatja” azzal, hogy merre igyekszik és milyen indokkal. Az önrendelkezési jog szempontjából aggályosnak minősül az általános kontroll-fenyegetettség mellett a gyermek feltartóztathatósága, valamint az úti céljától való eltérítés lehetősége. Ha pedig a nevelési-oktatási intézménnyel való előzetes egyeztetés elhúzódik, hosszú ideig nem vezet eredményre, akkor felmerülhet a gyermek személyes szabadságának (bizonytalan időtartamú) korlátozása.

A 6 és 14 év közötti gyermekek *emberi méltóságát is korlátozza a szabályozás*. Válaszai, *szavahihetősége* kétségbe vonható, igazolással kell azt bizonyítani, hogy nem „lóg” vagy „cselleng” és nem hazudik. A rendőrök nincsenek – nem is lehetnek – tisztában a gyermekek teljes körű iskolai elfoglaltságával, így nem tudják megítélni, hogy az adott gyermek mikor van jogszerűen távol az iskolától, azaz mely esetben nincsen szüksége külön igazolásra a gyermeknek. Ha állítását a gyermek – akár a szülő mulasztása folytán, akár bármilyen más okból – nem tudja hitelt érdemlően bizonyítani, akkor a rendőr az iskolájába kísérheti, amivel meg is szégyeníthetik őt a társai előtt. Említést kell tenni itt tehát arról az esetleges traumáról, amelyet a gyermekek számára az igazoltatás ténye, valamint – a bizonytalan tartalmú igazolás nélkül – az iskolába kísérése, kvázi „előállítás” jelent.

⁷ Vö. 21/1996. (V. 17.) AB határozat (ABH 1996, 74, 78-79.)

⁸ Vö. 39/2007. (VI. 20.) AB határozat.

⁹ Vö. 39/2007. (VI. 20.) AB határozat.

A törvényi rendelkezés a gyermeki jogok korlátozása mellett beleszól a szülő által választott nevelési modellbe is. A szülők több módon, eltérő elvi alapokkal nevelhetik a gyermekeiket, értékrendjüktől, pedagógiai és világnézeti meggyőződésüktől, továbbá a gyermek jellemvonásaitól függően. A 14 év alatti gyermekeket a törvény alapján immár hatósági személyek számoltathatják be, kérhetnék tőlük számon cselekedeteiket, ezáltal pedig az állam általi ellenőrzés érzése erősödik a gyermekben, szemben azzal a szülői attitűddel, amely a szabad, önálló és felelős felnőtté történő nevelésre irányul. Az állam tehát nemcsak a bizonytalanság és a kiszolgáltatottság helyzetét teremti meg, hanem ezzel közvetve korlátozza a szülők neveléshez való jogát. A tankötelezettség teljesítése – különösen a 14 év alatti gyermekek esetében – mindig a szülő alkotmányos kötelezettsége, amennyiben ennek nem tesz eleget, úgy ezért felelősséggel tartozik az állam felé. Nyilvánvalóan nem jelenti a szülői nevelési jogának korlátozását az, hogy a gyermeknek iskolába kell járnia: az erről való szabad döntésre ugyanis nem terjed ki a nevelési jog. *A szülő neveléshez való jogának a részét képezi azonban az, hogy a gyermeke tankötelezettségének teljesítéséről milyen módon gondoskodik, hogyan ellenőrzi azt.* Az Rtv. szabályai éppen ebben a jogában korlátozzák a szülőt.

Az alapvető jogok korlátozása alkotmányosságának mércéjét az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése tartalmazza. E rendelkezés értelmében alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható. E rendelkezés gyakorlatilag leképezi és az Alaptörvény szintjére emeli az Alkotmánybíróság által kialakított, az alapjog-korlátozás elsődleges mércéjeként alkalmazott szükségességi-arányossági tesztet. Az Alaptörvény értelmében a jogkorlátozás célja tehát minden esetben *más alapvető jog érvényesülése*, illetve valamely *alkotmányos érték védelme* kell, hogy legyen. Az Alkotmánybíróság korábbi, az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése alapján továbbra is irányadó gyakorlata értelmében, a korlátozó törvénynek nagyobb a súlya, ha közvetlenül másik alanyi alapjog érvényesítésére és védelmére szolgál, kisebb, ha ilyen jogokat csakis mögöttesen, valamely „intézmény” közvetítésével véd, s legkisebb, ha csupán valamely elvont érték önmagában a tárgya (pl. a köznyugalom).

Elsőként azt kell tehát megvizsgálni, *mi lehet a korlátozás alkotmányos célja*. Az Alaptörvény XVI. cikk (3) bekezdése előírja, hogy a szülők kötelesek kiskorú gyermekükről gondoskodni, e kötelezettség pedig magában foglalja gyermekük taníttatását. Az Alaptörvény tehát a szülő sajátos állampolgári kötelezettségei között külön is nevesíti a tankötelezettség teljesítését. Az Alkotmánybíróság eddigi határozataiban a *tankötelezettséget* az állami szerepvállalás szempontjából vizsgálta. Megállapítása szerint a kötelező általános iskolai oktatásban való részvétel nem csupán jogosultság, hanem a szülőknek a gyermek taníttatására vonatkozó kötelezettségeként is megfogalmazódik.¹⁰ A tankötelezettség előírása az állam a közneveléshez való megkülönböztetés-mentes hozzáférés biztosítására vonatkozó objektív intézményvédelmi kötelezettségének része. A cél tehát lehet egyrészt a tankötelezettséghez kapcsolódó objektív intézményvédelmi kötelezettség teljesítése vagy a közrend védelme.¹¹

A rendelkezés szövegéből kiindulva felmerül a kérdés, hogy *szükséges-e* a tankötelezettséghez kapcsolódó intézményvédelmi kötelezettség teljesítéséhez az indítványban támadott korlátozás. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a szükségesség egyben elkerülhetetlenséget is jelent: „az állam akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközéhez, ha másik alapvető jog vagy szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb

¹⁰ Lásd: 214/B/2003. AB határozat.

¹¹ A Módtv. preambuluma a közrend, a közbiztonság alapvető értékeire utal, deklarálva, hogy a „közrend a nemzet felemelkedését szolgáló alapérték”.

alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el”,¹² a „törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas leggyengébb eszközt alkalmazni”¹³

Ezzel összefüggésben megállapítható, hogy az Rtv. által a kiskorú gyerekekkel szemben előírt rendőri intézkedés lehetősége nem minősül feltétlenül szükséges eszköznek a tankötelezettség teljesítése szempontjából. A gyermekek iskolából történő kimaradásának visszaszorítása érdekében egyrészt a nevelési-oktatási intézmények vonzerejét kellene növelni megfelelő pedagógiai eszközök igénybevételével. Az iskolai hiányzások kezelése, megelőzése érdekében ezen túl a gyermekvédelmi jelzőrendszer hatékonyságát célszerű növelni: ennek egyik célja a hatályos gyermekvédelmi jogszabályok értelmében¹⁴ éppen a gyermek veszélyeztetettségének, e körben az iskolából való „kiesésének” megakadályozása.

Az Rtv.-ben meghatározott korlátozás tehát *alkalmatlan és szükségtelen*, mert *más, alapjog-korlátozással nem járó jogi eszközök is rendelkezésre állnak a legitim célok elérése érdekében*. A 14 éven aluli gyermekek iskola-látogatásának előmozdítása megítélésem szerint – a rendelkezésre álló jogi és intézmény megoldások fokozottabb igénybevételével – jelenleg is lehetséges. A szabályozás *egyúttal aránytalannak is minősül*, mivel a gyermekek és a szülők preventív és általános jogkorlátozásából adódó tényleges (effektív) hátrányai lényegesen nagyobbak látszanak, mint a tiltással és szankcionálással elérhető esetleges „kollektív” előnyök. A tervezetekben meghatározott rugalmatlan és indokolatlanul paternalista jellegű korlátozás ugyanis jelentős mértékben behatol az érintettek belső, családi szférájába – ezen belül a gyermek-szülő viszonyába, a szülő döntési szabadságába.

3. Indítványomban azt is kértem, hogy az Alkotmánybíróság az érdemi döntés meghozataláig a már kihirdetett és 2013. január 1-jén hatályba lépő Rtv. 34/A. § (1) és (2) bekezdésének hatályba lépését az indítvány elbírálásáig függessze fel. Az Abtv. hivatkozott 61. § (2) bekezdése akként rendelkezik, hogy ha az Alkotmánybíróság a 24. §-ban meghatározott hatáskörében kihirdetett, de hatályba nem lépett jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés vizsgálata során az alaptörvény-ellenesség fennállását valószínűsíti, kivételesen felfüggesztheti az indítványban megjelölt jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés hatálybalépését, ha súlyos és helyrehozhatatlan kár vagy hátrány elkerülése, az Alaptörvény vagy a jogbiztonság védelme érdekében azonnali intézkedésre van szükség.

Az Alkotmánybíróság a 31/2012. (VI. 29.) AB határozatában rögzítette, hogy: „*a felfüggesztés számos feltétel egyidejű teljesülése esetén lehetséges. Csak hatályba nem lépett jogszabály hatálybalépését lehet felfüggeszteni. A felfüggesztés kivételes lehet. Feltétel, hogy a felfüggesztésre „súlyos és helyrehozhatatlan” következmény elkerülése érdekében kerülhet sor, ezek együttes feltételek. Ha a hatálybalépésnek nincs közvetlen következménye, vagy az nem súlyos, vagy súlyos, de nem helyrehozhatatlan, vagy helyrehozhatatlan, de nem súlyos - nincs helye felfüggesztésnek. Feltétel, hogy a következmény összességében hátrányos lenne. Feltétel annak valószínűsítése is, hogy ezt a következményt a hatálybalépés önmagában vagy kényszerű jogalkalmazói lépések révén, belátható időn belül okozná. Feltétel, hogy a felfüggesztési intézkedésnek az Alaptörvény védelmét kell szolgálnia, vagy a jogbiztonság védelme érdekében kell történnie; önmagában nemzetközi szerződés feltételezett sérelmére hivatkozva nincs helye felfüggesztésnek.*”

Álláspontom szerint az indítványomban már részletesen kifejtett alapjogi érvek, a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga, emberi méltósághoz és

¹² Lásd: 879/B/1992. AB határozat.

¹³ Lásd: 879/B/1992. AB határozat.

¹⁴ 1997. évi XXXI. törvény a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról; 149/1997. (IX. 10.) Korm. rendelet a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról; 15/1998. (IV.30.) NM rendelet a személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti, gyermekvédelmi intézmények, valamint személyek szakmai feladatairól és működésük feltételeiről.

önrendelkezéshez való joga, továbbá a jogbiztonság követelményének védelme érdekében indokolt és szükséges az, hogy az indítványom elbírálásáig az Alkotmánybíróság a támadott törvényi rendelkezések hatályba lépését felfüggeszse. Megelőzendőnek tartom az Rtv. 34/A. §-a alapján a kiskorú gyermekekkel szembeni rendőri intézkedések fogantatás miatti jogsérelmek bekövetkezését, a súlyosan bizonytalan jogi helyzet kialakulását.

Álláspontom szerint a kérelmem megfelel mind az Abtv. 61. § (2) bekezdésében, mind a 31/2012. (VI. 29.) AB határozatában meghatározott feltételeknek, ezért kezdeményezem, hogy – amennyiben 2013. január 1-jét megelőzően nem kerül sor az indítvány, a benne foglalt alkotmányossági aggályok elbírálására – az Alkotmánybíróság az Abtv. 61. § (2) bekezdésében rögzített előzetes intézkedésként határozzon az Rtv. 34/A. § (1) és (2) bekezdésének felfüggesztéséről.

Budapest, 2012. október 25.

Üdvözlettel:



Prof. Dr. Szabó Máté



