

**ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA**  
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE  
NAIH nyilvántartási szám: 40689

Az alapvető jogok biztosának

## **JELENTÉSE**

az AJB-38/2017. számú ügyben

Érintett szerv: Földművelésügyi Minisztérium  
Emberi Erőforrások Minisztériuma  
Őrségi Nemzeti Park Igazgatóság

2017.

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-38/2017. számú ügyben**

**Előadó: dr. Bogárdi Dóra**

**1. Az eljárás megindítása, előzmények**

A 70. életévét betöltött panaszos az Őrségi Népi Műemlékegyüttes látogatása kapcsán a 70 év feletti személyek beléptetését érintő panaszával fordult hozzám. Tekintettel arra, hogy a feladat- és hatáskörömet szabályozó 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 1. § (2) bekezdés d) pontja értelmében az alapvető jogok biztosa tevékenysége során megkülönböztetett figyelmet fordít a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok, így az időskorúak jogainak védelmére, a panaszbeadvány nyomán az Ajbt. 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam. A vizsgálat eredményes befejezése érdekében az Ajbt. 21. §-a alapján tájékoztatást kértem a Földművelésügyi Minisztériumtól, mint felügyeleti szervtől a jogszabály értelmezésre és a felügyelete alá tartozó Őrségi Nemzeti Park Igazgatóság eljárására vonatkozóan.

**2. Érintett alkotmányos jogok és alapelvek**

- *A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye és a tisztességes eljárásból való jog [Alaptörvény B) cikk (1) „Magyarország független, demokratikus jogállam.”];*

**3. Alkalmazott jogszabályok**

- Magyarország Alaptörvénye;
- Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.);
- A muzeális intézményekről, a nyilvános könyvtári ellátásról és a közművelődésről szóló 1997. évi CXL. törvény;
- A muzeális intézmények látogatóit megillető kedvezményekről szóló 194/2000. (XI. 24.) Korm. rendelet

**4. A megállapított tényállás**

**4.1. Panaszbeadvány**

A panaszos 2016 nyarán kirándulást tett az Őrségben, amely során az Őrségi Népi Műemlékegyüttest is meglátogatta Pityerszeren. A belépésnél kérték a belépőjegyet, ekkor a panaszos jelezte, hogy tudomása szerint a 70. életévét betöltött személyeknek nem kell belépődíjat fizetniük, ezt azonban a beléptetésnél nem vették figyelembe. Ezt követően a panaszos az Őrségi Nemzeti Park igazgatójához fordult, aki arról tájékoztatta, hogy műemlékegyüttes üzemeltetésére nem vonatkoznak a muzeális intézményekre általános érvényben lévő szabályok, így a díjszabás tekintetében sem. Emellett arra is felhívta a panaszos figyelmét, hogy az Őrségi Nemzeti Park Igazgatóság a földművelésügyi tárca alá tartozó intézmény, amely bemutatóhelyként, a jó gazda gondosságával üzemelteti a műemlékegyüttest.

A panaszos azonban nem fogadta el az igazgató tájékoztatását, így hozzám fordult, erről pedig az igazgatót is tájékoztatta. Válaszként a Nemzeti Park vezetősége elismerte, hogy félreértés történt és a műemlékegyüttes valóban a földművelésügyi minisztériumhoz tartozó Őrségi Nemzeti Park Igazgatóság kezelésében van, és a 70. életévét betöltött látogatót díjmentesség illeti meg. Kérték továbbá a panaszos személyi igazolványának másolatát és ígéretet tettek arra, hogy a megfizetett belépődíjat a panaszos postacímére megküldik. A panaszos úgy véli, hogy a félreértés elismerése annak köszönhető, hogy az alapvető jogok biztosához fordult. Továbbá véleménye szerint, azzal, hogy számára megtérítik a belépőjegy árát, a többi 70. életévét betöltő látogató számára, akik megfizették a belépőjegyet, a probléma nem megoldott. A panaszos arra vonatkozóan kérte állásfoglalásomat, hogy a Műemlékegyüttes muzeális intézménynek minősül-e, figyelemmel arra, hogy a Műemlékegyüttest fenntartó Őrségi Nemzeti Park Igazgatóság nem biztosítja – a muzeális intézményekre vonatkozó szabályozásban foglaltak ellenére – a 70. életévüket betöltött látogatók számára a díjmentes belépést.

#### **4.2. A földművelésügyi miniszter válasza<sup>1</sup>**

A megkeresésemben arra vonatkozóan kértem tájékoztatást a minisztertől, hogy az Órségi Népi Műemlékegyüttes muzeális intézménynek minősül-e, vonatkozik-e rá a muzeális intézményekre vonatkozó szabályozás, amely szerint a 70. éven felüliek mentesülnek a belépődíj megfizetése alól. A miniszter válaszlevelében arról tájékoztatott, hogy a muzeális intézményekről, a nyilvános könyvtári ellátásról és a közművelődésről szóló 1997. évi CXL. törvény 39. § (1) bekezdése alapján a muzeális intézménnyé nyilvánítást – a törvény által alapított muzeális intézmény kivételével – a kultúráért felelős miniszter által kiadott működési engedély igazolja. *A 2012. február 8-án kelt, MK/7046/2012. nyilvántartási számú működési engedéllyel a kultúráért felelős miniszter muzeális intézménnyé nyilvánította az Órségi Népi Műemlékegyüttest. Ennek értelmében vonatkozik rá a muzeális intézményekre vonatkozó szabályozás, többek között a muzeális intézmények látogatóit megillető kedvezményekről szóló 194/2000. (XI. 24.) Korm. rendelet 2. § (1) bekezdésének g) pontja is, amelynek értelmében díjtalanul látogathatja a muzeális intézmények állandó és időszakos kiállításait az EGT-állampolgár, amennyiben a 70. életévét betöltötte. A minisztérium ezek alapján felhívta az Órségi Népi Műemlékegyüttest fenntartó Órségi Nemzeti Park Igazgatóság figyelmét a 70. életévét betöltő személyek díjmentességére és a jogszabályszerű működés helyreállítására.*

### **5. A vizsgálat megállapításai**

#### **5.1. A hatáskör tekintetében**

A feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 1. § (2) d) pontja értelmében az alapvető jogok biztos tevékenysége során megkülönböztetett figyelmet fordít a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok, így az időskorúak jogainak védelmére is. A törvény 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint hatóság (ideértve a közszolgáltatást végző szervet is) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az Ajbt. 18. § (2) a) pontja értelmében közszolgáltatást végző szervnek minősül függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó, illetve e feladat ellátásában közreműködő szerv. Az alapvető jogok biztosának a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettesének, a jövő nemzedékek szószólójának 2014. december 16 kelt, a nemzeti parkok, mint a természeti és kulturális értékek őrzői a jövő nemzedékek számára kiadott elvi állásfoglalásában kimondja, hogy – a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény 28. § (2)<sup>2</sup> bekezdésben meghatározott rendeltetés megvalósítására – a nemzeti park igazgatóságok közhatalmi és közszolgáltató alaptevékenységeket látnak el. A fentiek alapján az érintett szervekre, mind a nemzeti park igazgatóságra, mind annak fenntartójára az ombudsman vizsgálati jogosultsága – az Ajbt. hatásköri szabályai értelmében – egyértelműen kiterjed.

#### **5.2. Az alapvető jogok tekintetében**

A biztos egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az ombudsmanintézmény megalakulása óta a biztos következetesen támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira és alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott alapjogi tesztek.

<sup>1</sup> A tájékoztató levél 2016. december 22-én kelt.

<sup>2</sup> A természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény 28. § (2) Nemzeti park az ország jellegzetes, természeti adottságaiban lényegesen meg nem változtatott, olyan nagyobb kiterjedésű területe, melynek elsődleges rendeltetése a különleges jelentőségű, természetes növény- és állattani, földtani, víztani, tájképi és kultúrtörténeti értékek védelme, a biológiai sokféleség és természeti rendszerek zavartalan működésének fenntartása, az oktatás, a tudományos kutatás és a felüdülés elősegítése.

Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „*az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni*”. Ugyanakkor a testület a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatának indokolása során azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény negyedik módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi élel mondta ki azt, hogy „*az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.*”

Ha összevetjük az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglaltakat a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 2. § (1) bekezdésének szövegével, akkor abból az állapítható meg, hogy a jelen vizsgálat tárgyát képező jogállamiság elve tekintetében nem hoz olyan változást az Alaptörvény szövege, mely a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat elvetését, tartalmi átértékelését alátámasztaná. Így elvi megállapításaim megfogalmazása, az alapjogok és az alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági döntés megszületéséig – irányadónak tekintem az Alkotmánybíróság által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind az azt követően hozott határozataiban, azok indokolásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket.

### ***A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye***

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint a Magyarország független demokratikus jogállam. Az Alkotmánybíróság már működése első éveiben elvi élel állapította meg, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. Az Alkotmánybíróság szerint a jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Az irányadó alkotmánybírósági tézis szerint a jogállamiság elvéből folyó követelmény a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket.<sup>3</sup> A közigazgatás törvényessége akkor valósul meg, ha jogilag szabályozott eljárási keretek között működik, a jogkorlátozásra adott felhatalmazást pedig törvényi szinten pontosan kell meghatározni. Nem hagyható figyelmen kívül továbbá, hogy a kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást.

### ***5.3. Az ügy érdemében***

A földművelésügyi miniszter válasza szerint a 2012. február 8-án kelt, MK/7046/2012. nyilvántartási számú működési engedéllyel a kultúráért felelős miniszter muzeális intézménnyé nyilvánította az Őrségi Népi Műemlékegyüttest. Vonatkozik tehát rá a muzeális intézményekre vonatkozó szabályozás, így a muzeális intézményekbe történő beléptetésről is rendelkező a muzeális intézmények látogatóit megillető kedvezményekről szóló 194/2000. (XI. 24.) Korm. rendelet<sup>4</sup> is.

<sup>3</sup> Lásd: 56/1991. (XI. 8.) AB határozat

<sup>4</sup> 1. § E rendelet hatálya valamennyi olyan múzeumra, közérdekű muzeális gyűjteményre és kiállítóhelyre (a továbbiakban együtt: muzeális intézmény) kiterjed, amelyik a kultúráért felelős miniszter (a továbbiakban: miniszter) által kiadott működési engedéllyel rendelkezik.

Ennek 2. § (1) g) pontja kimondja, hogy díjtalanul látogathatja a muzeális intézmények állandó és időszakos kiállításait az Európai Gazdasági Térségről szóló megállapodásban részes állam állampolgára, amennyiben a 70. életévét betöltötte.

Vizsgálatunk során a minisztérium, mint felülvizsgálati szerv előtt is ismertté vált, hogy az Órségi Nemzeti Park Igazgatósága, mint az Órségi Nép Múemlékegyüttes fenntartója nem a jogszabályban foglaltaknak megfelelően jár el, amikor a 70. életévét betöltő személyek számára nem biztosítja díjmentesen a belépést, ezért a tárca felhívta az Igazgatóság figyelmét a díjmentesség szabályaira és a jogszabályszerű működés helyreállítására.

Az Órségi Nép Múemlékegyüttes honlapján<sup>5</sup> több belépődíj kategóriát<sup>6</sup> különböztetnek meg, de továbbra sem tüntetik fel a 70. életévét betöltött látogatók ingyenes belépését, a nyugdíjasoknak szánt belépőjegy ára 550 Ft/fő, csoportos kedvezmény esetén 500 Ft/fő.

Üdvözlendő és mindenképpen előremutató, hogy az Igazgatóság differenciál a jegyárak között és kedvezményben részesíti a diákokat, a nyugdíjasokat, a családokat, illetve a 6 éven aluli gyermekek számára, a fogyatékossgal élő személyek és a csoportokat kísérő pedagógusok számára pedig ingyenes belépést biztosít. Ugyanakkor az Igazgatóság honlapjának tájékoztatása szerint a nyugdíjas látogatók továbbra is csak belépőjegy megváltása ellenében látogathatják az intézményt.

Tekintettel arra, hogy panaszos egyedi ügyében az Igazgatóság saját hatáskörben intézkedett a sérelmes helyzet helyreállításáról és a panaszos nyugdíjas által fizetett belépődíj visszatérítése felől intézkedett, a panaszos ügyében további intézkedést nem kezdeményezek. *Azon jogalkalmazási gyakorlat azonban, amely szerint az Igazgatóság munkatársai belépő díjat szedtek a 70. életévét betöltött nyugdíjas látogatóktól annak ellenére, hogy az Órségi Népi Múemlékegyüttes működési engedélye alapján muzeális intézmény, ahova a vonatkozó jogszabályok szerint a 70. életévét betöltött személyek díjtalanul beléphetnek, alkalmas volt arra, hogy a jogbiztonság követelményével összefüggésben visszás helyzetet idézzen elő. Az a tény pedig, hogy az Igazgatóság honlapján található tájékoztatás szerint a 70. életév feletti nyugdíjasoknak továbbra is belépődíjat kell fizetniük, ezen visszás helyzetet állandósítja és jövőben bekövetkezésének esélyét hordozza.*


## 6. Intézkedéseim

A vizsgálatom során feltárt alapjoggal összefüggő visszásság megszüntetése és bekövetkezése lehetőségének jövőbeni megelőzése érdekében az Ajbt. 31. §-a alapján felkérem a földművelésügyi minisztert, hogy a jelentésben foglaltak szerint

1. hívja fel az Igazgatóságot arra, hogy a nagy nyilvánosság számára hozzáférhető honlapján módosítsa, illetve egészítse ki a belépőjegyekről szóló tájékoztatást a 70. életévét betöltött személyek díjtalan belépésre vonatkozóan, valamint hogy a gyakorlatában legyen figyelemmel a vonatkozó jogszabályokra, vagyis biztosítsa a 70. életévüket betöltött személyek számára a díjtalan belépést; és valamennyi munkatársát tájékoztassa erről;
2. továbbítsa – az emberi erőforrások miniszterével együttműködve – a jelentést minden egyes muzeális intézmény számára – a jövőbeni, a jogbiztonság követelményével összefüggésben felmerülő visszás helyzet elkerülése érdekében – hogy minden egyes intézményben biztosítva legyen a 70. életévét betöltött személyek díjtalan belépése.

Budapest, 2017. augusztus 21.

Székey László



<sup>5</sup> <http://www.orseginemzetipark.hu/hu/info/vendegcinknek/bemutatohelyeink/orsegi-nepi-muemlekegyuttes.html>

<sup>6</sup> Felnőtt: 750 Ft/fő; Diák, nyugdíjas: 550 Ft/fő; Kedvezmények 15 fő feletti csoportok részére: Felnőtteknek: 650 Ft/fő; Diákoknak, nyugdíjasoknak: 500 Ft/fő; Családok (2 szülő és min. 2 gyerek): 1500 Ft/család; Fogyatékkal élőknek, 6 éves kor alattiaknak és csoportokat kísérő pedagógusnak ingyenes.